

PUEBLOS INDÍGENAS Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Editor:

SALVADOR MARTÍ I PUIG
Universidad de Salamanca

Contribuciones de:

XAVIER ALBÓ
CIDOB-Bolivia

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ
Universidad de Salamanca

MARCO APARICIO WILHELMI
Universidad de Girona

WILLEM ASSIES
Universidad de Leiden

MIKEL BERRAONDO
Universidad Pública de Navarra

ALISON BRYSK
University of California, Irvine

MIGUEL ÁNGEL CABODEVILLA
(CICAME) Ecuador

SERGIO CARMONA
Universidad de Medellín

JAN DE VOS
CIESAS-Sur Este

MARGA GÓMEZ-REINO
Universidad de Santiago de Compostela

MIGUEL GONZÁLEZ
Cork University-Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua

GALIO C. GURDIÁN
Caribbean and Central America Research Council

ISABELL KEMPF
Secretaría del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas

RAMÓN MÁIZ
Universidad de Santiago de Compostela

PATRICIA MARENGHI
Universidad de Salamanca

ASIER MARTÍNEZ DE BRINGAS
Universidad de Barcelona

MARIANA MORA BAYO
Universidad de Texas en Austin-CIESAS-Distrito Federal

SARAH RADCLIFFE
University of Cambridge

LUIS RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO
Universidad de Sevilla

FRANCISCO SÁNCHEZ
Universidad de Valencia

DONNA LEE VAN COTT
University of Connecticut

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

SALVADOR MARTÍ I PUIG (ed.)

PUEBLOS INDÍGENAS Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

El reconocimiento de sus derechos y el impacto
de sus demandas a inicios del siglo XXI

© 2007 para cada uno de los trabajos:

Xavier Albó, Manuel Alcántara Sáez, Marco Aparicio Wilhelmi, Willem Assies,
Mikel Berraondo, Alison Brysk, Miguel Ángel Cabodevilla, Sergio Carmona,
Jan de Vos, Marga Gómez-Reino, Miguel González, Galio C. Gurdíán, Isabell Kempf,
Ramón Máiz, Patricia Marengi, Salvador Martí i Puig, Asier Martínez de Bringas,
Mariana Mora Bayo, Sarah Radcliffe, Luis Rodríguez-Piñero Royo, Francisco Sánchez
y Donna Lee Van Cott

© 2007 Fundació CIDOB
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripciones@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-81-9
Depósito Legal: B. 49.345-2007

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

Índice

Presentación, *Salvador Martí i Puig*, 11

PRIMERA PARTE

Los pueblos indígenas y su impacto en la política

1. Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI, *Alison Brysk*, 17
2. Tejiendo redes: organizaciones y capital social en los pueblos indígenas, *Sarah Radcliffe*, 31
3. Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral, *Manuel Alcántara Sáez y Patricia Marenghi*, 57
4. De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas, *Donna Lee Van Cott*, 103
5. Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?, *Salvador Martí i Puig*, 127
6. Un balance: sobre la aparición de los pueblos indígenas en las arenas políticas, *Marga Gómez-Reino*, 149

SEGUNDA PARTE

Creación y (difícil) ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas

7. «Resistiendo al viento»: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas, *Isabell Kempf*, 161

8. La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?, *Luis Rodríguez-Piñero Royo*, 181

9. Biodiversidad y pueblos indígenas: en busca de la protección del derecho, *Mikel Berraondo*, 201

10. Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización, *Willem Assies*, 227

11. La construcción de la autonomía indígena: hacia el Estado intercultural como nueva forma de Estado, *Marco Aparicio Wilhelmi*, 247

12. Procesos de negociación intercultural como *praxis* de los derechos de los pueblos indígenas: el caso de Cuestecitas, *Sergio Carmona*, 281

13. El reto de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas. La difícil construcción de una política intercultural, *Asier Martínez de Bringas*, 305

TERCERA PARTE

Casos nacionales

14. Bolivia: avances y tropezones hacia un nuevo país plurinacional e intercultural, *Xavier Albó*, 335

15. Ecuador: el indio como problema, *Francisco Sánchez*, 361

16. México: «la guerra de las palabras», marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007), *Ramón Máiz*, 393

17. Centroamérica: pueblos indígenas, afrodescendientes y estados-nación, ¿confrontación u oportunidad?, *Galio C. Gurdián*, 435

18. Los caminos de *Yapti Tasba*: autonomía regional en Nicaragua, *Miguel González*, 469

19. Pueblos ocultos e innecesarios: el caso de Ecuador, *Miguel Ángel Cabodevilla*, 499

20. Los nuevos retos y posibilidades para los movimientos indígenas en Latinoamérica: enseñanzas desde Bolivia, Ecuador, Nicaragua y México, *Mariana Mora Bayo*, 521

A MANERA DE EPÍLOGO

21. Las nuevas identidades indígenas: realidad y retos, *Jan de Vos*, 537

Presentación

Este libro, que tiene el lector en sus manos, pretende averiguar cuál es la situación de las comunidades indígenas en América Latina después de la llamada «década de los pueblos indígenas» que se declaró el año 1993 y que fue asumida por los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas en 1994. La década se concibió como una oportunidad para dar visibilidad a la realidad de los pueblos indígenas de todo el mundo, para luchar contra las injusticias que se han cometido contra ellos, así como para reconocer sus derechos civiles, sociales, culturales y económicos. Sin embargo, una vez agotada la «década» la realidad de estos pueblos continúa marcada por la pobreza, la marginación y la subordinación.

Obviamente, durante dicha década se experimentaron notables cambios. En muchos casos se transformaron algunas de las condiciones en que vivían estos pueblos, y también la forma de relacionarse con el resto de la sociedad, con las autoridades y con las mismas instituciones. De todas maneras es difícil señalar avances claros y decididos en lo que respecta a su bienestar, sus derechos y su dignidad. Hoy, igual que hace siglos, ser indígena presupone ser pobre y excluido.

Jan de Vos, en la presentación que realizó en las Jornadas que dieron origen a este libro expuso, citando los datos de un informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), una síntesis de la situación socioeconómica de las familias indígenas en México. En dicha síntesis De Vos señaló «que las familias indígenas tienen un promedio de 6 hijos, que el 35% de sus miembros labora ya en el sector terciario, que el 25% sobrevive sin ningún ingreso, que el 56% recibe menos de dos salarios mínimos mensuales, que alrededor de un 40% de los niños no asiste a la escuela, que más del 40% de las familias vive en casas

con piso de tierra, que más del 30% no tiene agua entubada, más del 20% no tiene servicio sanitario y el 15% carecen de energía eléctrica». Estos indicadores, tal como señaló el célebre historiador flamenco-chiapaneco, posicionan a la mayor parte de las familias indígenas en el sustrato más bajo de la población mexicana: son los más pobres de los más de 50 millones de pobres que malviven en el país.

El ejemplo arriba expuesto hace referencia al caso de México, pero es posible afirmar que lo mismo ocurre en el resto de los países de la región: los miembros de los pueblos indígenas ocupan el estrato más bajo de la pirámide social. Sin embargo también cabe señalar que, poco a poco, las cosas han ido cambiando y que estos cambios se han manifestado, sobre todo, en dos ámbitos muy significativos para la sociedad: el ámbito de la política y el de los derechos.

El texto que aquí se presenta tiene como objetivo, por un lado, señalar el impacto que ha tenido la emergencia de los pueblos indígenas como sujetos en los sistemas políticos de la región y, por otro, las transformaciones acontecidas en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de estos mismos pueblos. Así las cosas, el libro que ahora empieza se divide en tres partes claramente diferenciadas: una primera que versa sobre la política, una segunda que hace referencia a los derechos y una tercera y última que ilustra los fenómenos acontecidos a partir de diversos casos nacionales significativos.

La primera parte, titulada «Los pueblos indígenas y su impacto en la política», empieza con dos textos que hacen referencia a las redes transnacionales de apoyo a los pueblos indígenas. El primero, de Alison Brysk, se centra en el rol que han ejercido las redes de la sociedad civil transnacional a la hora de apoyar los derechos de los pueblos indígenas, y el segundo texto, de Sarah Radcliffe, abarca el tema de las políticas de desarrollo implementadas por las ONG y los organismos internacionales a la hora de promover e impulsar capital social en las comunidades indígenas. Posteriormente siguen dos textos que analizan las formaciones partidarias de carácter indigenista. Uno, de Patricia Marenghi y Manuel Alcántara, expone las claves de éxito de los partidos étnicos en América del Sur y otro, de Donna Lee Van Cott, señala los retos y problemas a que se enfrentan estas formaciones una vez han conseguido obtener representación y gestionar recursos. Esta primera parte concluye con dos textos con vocación de balance. El primero de ellos, de Salvador Martí, intenta analizar las razones de la emergencia de las demandas y de las formacio-

nes indígenas en América Latina y las relaciona con el fenómeno de la globalización y el de la gobernanza, exponiendo que las poliarquías latinoamericanas han sido reacias a integrar las nuevas exigencias que han planteado los pueblos indígenas. Y el segundo y último, de Margarita Gómez-Reino, hace un balance desde la literatura politológica de la aparición del fenómeno «indigenista» en los sistemas políticos latinoamericanos y lo compara con el resurgir del fenómeno «identitario» acontecido en Europa durante las dos décadas anteriores.

La segunda parte se titula «Creación y (difícil) ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas». Se inicia con dos capítulos generalistas; por un lado, se presenta un texto de Isabell Kempf sobre el reconocimiento, por parte del sistema de las Naciones Unidas, de los derechos de los pueblos indígenas y, por otro, se presenta un texto de Luis Rodríguez Piñero sobre el impacto de la internacionalización de los derechos indígenas en la región. Posteriormente siguen diversos capítulos que analizan con detalle tres derechos «clave» para la dignidad y la supervivencia de estos pueblos, a saber: el derecho a la biodiversidad, escrito por Mikel Berraondo; el derecho a la tierra y el territorio, por Willem Assies; y el derecho a la autonomía, por Marco Aparicio Wilhelmi. A continuación, con voluntad de ejemplificar el ejercicio de los derechos se expone un texto, de Sergio Carmona, en el que se muestra un caso de «negociación intercultural» entre una comunidad indígena y una empresa en Colombia. Finalmente, a manera de conclusión parcial, Asier Martínez de Bringas hace un balance sobre la implementación de los derechos de los pueblos indígenas con el fin de mostrar la difícil construcción de una política intercultural.

La tercera parte del libro muestra seis casos donde la irrupción de lo étnico ha sido relevante para los sistemas políticos en cuestión. Éstos son el de Bolivia, expuesto por Xavier Albó, el de Ecuador, escrito por Francisco Sánchez, el de México, por Ramón Máiz, el de la región centroamericana, escrito por Galio Gurdíán, el de Nicaragua, elaborado por Miguel González y el de los «pueblos ocultos» o «no contactados» en Ecuador, escrito por Miguel Ángel Cabodevilla. Finalmente, esta última parte se cierra con un texto, de Mariana Mora, que intenta hacer un balance de los retos de los diversos movimientos indígenas presentes en los sistemas políticos de la región a inicios del siglo XXI.

Para terminar, y a manera de epílogo, el libro concluye con un ensayo de Jan de Vos titulado «Las nuevas identidades indígenas: realidad

y retos», que aporta una reflexión aguda y sustantiva del fenómeno analizado a lo largo de los veintiún capítulos de que se compone esta obra.

Finalmente, antes de concluir esta presentación creo necesario dejar constancia de que la elaboración de este libro es el resultado del esfuerzo realizado por el Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo CIDOB y, especialmente, por los promotores del programa de América Latina de esta institución: Anna Ayuso y Carles Ramió. En el marco de dicho programa se realizaron, durante los días 10 y 11 de octubre de 2006, unas Jornadas en Barcelona que, bajo el título de «Pueblos indígenas y política en América Latina», los autores de los capítulos que siguen pudieron exponer y debatir los textos preliminares de la obra que ahora el lector tiene ante sí, y también tener en cuenta las aportaciones de Rosa de la Fuente, Pilar Domingo, Pablo Gutiérrez, Fátima García, Juan M. Bautista y Flavia Freidenberg, quienes asistieron como «comentaristas». Asimismo, estamos en deuda con muchos otros compañeros y amigos que participaron en las Jornadas y contribuyeron de forma relevante a la configuración de este libro a través de sus comentarios y aportaciones. Finalmente agradecer las tareas de edición que realizó Víctor Tokichen Tricot.

SALVADOR MARTÍ I PUIG

Entre Cuernavaca y Salamanca, primavera de 2007

PRIMERA PARTE

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SU
IMPACTO EN LA POLÍTICA

1. Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI

Alison Brysk

El crecimiento del movimiento indígena ha sido inaudito en el nivel de sus lazos internacionales tanto dentro del mismo movimiento como con la red indigenista de solidaridad y las alianzas en sus campañas. Aunque este fenómeno refleja en cierta medida la naturaleza de la identidad del movimiento indígena, no es único, y puede ser comparado con la gama de los movimientos transnacionales. Más allá de los vaivenes coyunturales de los movimientos, las campañas y las crisis, podemos ver varias pautas y tendencias del desarrollo de la sociedad civil internacional en un mundo globalizado, un mundo que es, a la vez, un sujeto y un constructor del movimiento indígena.

El estado del mundo como el estado del movimiento

Para comprender la situación de la sociedad civil internacional frente al movimiento indígena, hay que analizar el estado del sistema internacional en su totalidad y cómo funcionan las redes globales hacia los gobiernos, los organismos y las fuerzas transnacionales de otras índoles. Uno de los debates más relevantes en la actualidad latinoamericana es el papel del Estado, que a menudo se contradice, por un lado, en abrir las fronteras y los mercados y, por otro, en proteger su soberanía y controlar a los movimientos transnacionales que lo critican y fiscalizan. Este debate es aún más agudo respecto a los movimientos que abogan a favor de los derechos humanos y que, por lo tanto, muchas veces contraponen los intereses de los individuos a los del poder estatal y a sus aliados globales.

Hay claros ejemplos de esos fenómenos que hablan de las reacciones de un Estado frente a la globalización. En este contexto encontramos, por un lado, la política conservadora de los gobiernos nacionales frente a las reclamaciones de los pueblos indígenas organizados en redes transnacionales; como por ejemplo la expulsión de Chiapas, por parte del Estado mexicano, de varios periodistas, miembros de comités de solidaridad y monitores extranjeros de derechos humanos. Y, por otro lado, la política de los nuevos gobiernos más progresistas de América Latina, como son los de Bolivia y Venezuela, donde si bien los estados pretenden defender a sus pueblos de los intereses de las grandes transnacionales, a veces esto sucede al precio de «manejar» a los movimientos.

Así las cosas, lo transnacional nos conduce a cambiar la cuestión «del balance entre el Estado y el mundo» hacia la cuestión de cómo actúa un Estado netamente globalizado hacia sus propios ciudadanos. En otras palabras, se trata de responder a la pregunta de: «el Estado, ¿para quién y por quién?». Esta cuestión nos conduce más directamente al análisis de lo transnacional y abre otro debate: ¿hasta qué punto somos ahora ciudadanos del mundo, cuya suerte depende de las fuerzas globales que están por encima de la ciudadanía nacional?

No es fácil responder qué ha mejorado o empeorado con la «llegada» de la globalización. El mundo globalizado en que vivimos es «una espada de doble filo» (Brysk, 2002). Así, por un lado la globalización ha traído al mundo indígena nuevas amenazas debido a la presencia militar, a la llegada de empresas codiciosas de recursos y a la implantación de nuevas formas de vida y de consumo. Pero por otro, la transnacionalización del Estado ha supuesto procesos de mayor participación de las comunidades en las instituciones, nuevas estrategias de cooperación y una mayor capacidad de formación de sus miembros, creando así nuevas oportunidades (Tarrow, 1997; Martí Puig, 2004). Por ello, la perspectiva más adecuada para analizar la relación entre las redes de movimientos transnacionales de apoyo y solidaridad con los pueblos indígenas y las comunidades es la que presenta esta alianza como un intento de «equilibrar el campo de juego» de estos pueblos con sus gobiernos.

Esta dinámica toma fuerza en los años noventa y tiene su apogeo en el zapatismo transnacional (Oleson, 2005). Tenemos también otros ejemplos en los últimos años con diversas comunidades indígenas que se valieron de campañas binacionales (Estados Unidos-México) o mundiales (dirigidas a la cuenca amazónica) para frenar las pretensiones de empre-

sas multinacionales o de gobiernos. Así sucedió con los nahua inmigrantes de Guerrero a California que en 1991 se movilizaron en contra de un proyecto de presa en su territorio de Alto Balsas con el envío de fondos y equipos de vídeo de la comunidad estadounidense a sus pares mexicanos, a la par que se realizaban protestas en Estados Unidos para presionar al gobierno mexicano y llamar la atención de los medios de comunicación mexicanos. En ese caso se trató de una alianza transnacional de organizaciones ambientalistas de ambos lados y que contrasta con el rechazo del Estado de la red transnacional en Chiapas. Otro caso parecido fue el movimiento binacional de los emigrantes del estado mexicano de Oaxaca (FIOB), que consiguió un reconocimiento tanto por los tribunales de justicia del estado americano de California como por las agencias y los programas de desarrollo de México. De ello se desprende que las comunidades indígenas más globalizadas se pueden movilizar con más éxito, pero la realidad también nos ilustra que esta dinámica conlleva algunos desafíos nuevos para ellas.

El modelo propuesto por Risse, Ropp y Sikkink (1999) sobre el impacto de los movimientos sociales por los derechos humanos que lanzan campañas transnacionales puede guiarnos un poco en el análisis de las posibilidades y los límites de las alianzas internacionales para los pueblos indígenas. Este modelo nos expone que las campañas transnacionales tienen una serie de etapas en su desarrollo y en su impacto. En América Latina, después de una generación de lucha, los movimientos indígenas han llegado a la etapa del «reconocimiento formal» por parte de sus estados y de la consecución de respuestas coyunturales a sus reclamaciones (generalmente gracias al apoyo brindado por parte de fuerzas externas), pero sin un cumplimiento consistente e interiorizado de las políticas más estructurales por sus derechos, su bienestar y su autonomía. El ejemplo más claro de esta contradicción ha ocurrido, posiblemente, en Brasil, donde un movimiento internacional (donde participó desde el Banco Mundial hasta los movimientos ecologistas del norte) consiguió la dotación de territorios para varias comunidades indígenas y, sin embargo, la combinación de la debilidad del Estado nacional para demarcar los territorios y defender a las comunidades frente a unos gobiernos locales prepotentes y corruptos supuso el bloqueo de dichas mejoras —y todo ello tuvo consecuencias tan escandalosas que hasta el mismo *rapporteur* de las Naciones Unidas contra el racismo condenó lo ocurrido en octubre de 2005.

Basándonos en el «modelo espiral» que ofrecen Risse, Ropp y Sikkink (1999) para interpretar este fenómeno, se puede afirmar que normalmente los movimientos se benefician más del apoyo internacional en las primeras etapas de reconocimiento y de creación de normas, mientras que la suerte en la implementación de estas normas en las realidades sociales concretas depende más del carácter y los recursos de cada uno de los movimientos locales.

Otro desafío de la época de la globalización es la diversidad de los ejes que deben cubrir los movimientos por los derechos humanos, donde se incluyen los derechos indígenas. En este sentido cabe señalar que hoy en día han ido apareciendo y consolidándose diversas redes de movimientos por la defensa de los derechos humanos que han tenido como objetivo cuatro grandes temas sectoriales:

- la defensa de los pueblos indígenas como comunidades frente al tradicional abuso de poder por parte del Estado (Brysk, 2000);
- la protección jurídica de cada uno de los miembros de estas comunidades frente a la impunidad, así como la defensa de los sectores más débiles dentro de estas mismas comunidades (como son las mujeres y las minorías religiosas) (Brysk, 2005);
- la protección de los pueblos indígenas frente a las transnacionales que amenazan los derechos con sus proyectos económicos, generalmente de naturaleza extractiva (Brysk, 2002); y
- la fiscalización y observación de los espacios compartidos (muchas veces marginales) donde habitan a la vez pueblos indígenas y sus interlocutores, ya sean ecologistas, misioneros, académicos u ONG (Brysk, 2000).

Por lo tanto, la sociedad civil internacional tiene el papel múltiple de equilibrar el «campo de juego» con los estados, insertar a los movimientos indígenas en las instancias internacionales relevantes y apoyar sin distorsionar sus pares indígenas en su etapa de la adolescencia política: es decir, con voz pero sin el voto.

Una vez dicho esto debemos preguntar: ¿qué lograrán estos movimientos transnacionales?

El «capital social» de la red transnacional

¿Cuál ha sido el impacto de la presencia de los movimientos indígenas en la red del sistema transnacional? Evidentemente, en el desarrollo de los movimientos indígenas la participación internacional ha tenido un notable efecto. Después de una generación de la lucha internacional es posible afirmar que desde las redes transnacionales se ha impulsado y dado aliento a determinados modos organizativos, sobre todo aquellos de carácter más político, en detrimento de los movimientos tradicionales, productivos o religiosos. Con todo, y si bien aún falta distancia temporal para hacer un balance exhaustivo, es posible afirmar que gracias a las redes internacionales los movimientos indigenistas han ganado un espacio permanente (a veces único y otras junto a otras militancias) en los organismos globales, regionales, multilaterales y en la mayoría de los estados latinoamericanos (Zúñiga, 2004).

En cuanto a los organismos y las normas globales, el movimiento indígena ha ganado un espacio impresionante. Las convenciones de larga existencia de la Organización Internacional de Trabajo que promueven los derechos indígenas (107 y 169) han sido ratificadas por todos los países andinos, México, Costa Rica y Guatemala. Además este año, después de décadas de debate, el Consejo por los Derechos Humanos de la ONU aprobó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce una especie de autodeterminación. La experiencia fructífera del Grupo de trabajo sobre los pueblos indígenas, que sirvió como cuña de muchas campañas, ha sido reemplazada por un Foro permanente —el único en el sistema internacional abierto a los representantes de la sociedad civil como tal—. Como resultado de las campañas de la red transnacional, ahora el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo tienen una política para considerar y mejorar el impacto de sus proyectos en los pueblos indígenas. De manera parecida, el IUCN (compuesto de varios gobiernos y ONG ambientalistas para coordinar el manejo de las políticas sobre los recursos de los comunes globales) ha adoptado unas normas para el tratamiento de los pueblos indígenas en las zonas protegidas para la conservación. En el ámbito regional, la Organización de los Estados Americanos está a punto de concluir una Declaración, y la Comisión Interamericana por los Derechos Humanos ha investigado varios casos de infracciones cometidas en las comunidades indígenas (por ejemplo el caso Huaorani en mayo de 2006).

Como resultado de las luchas transnacionales, algunos gobiernos han creado los espacios políticos específicos —locales y regionales— para los pueblos indígenas que están bajo su dominio. Cuando estos espacios consiguen crear nuevas arenas de representación política están respondiendo a la cuestión «del Estado por quiénes», mientras que cuando los resultados son políticas públicas que responden a las demandas de los pueblos indígenas se trata «del Estado para quién».

Con todo, más allá del impacto en la arena política nacional y de su nuevo estatus como «actores políticos», el movimiento indígena también sigue participando con gran intensidad en las redes transnacionales, recibiendo ayudas financieras extranjeras, intercambiando experiencias con sus homólogos en otros países y coordinando sus acciones con los organismos internacionales. El resultado de todo ello ha sido la existencia de un movimiento indígena muy diverso a lo largo del continente (en Ecuador, Perú y Bolivia han aparecido grandes movimientos nacionales que han obtenido importantes cuotas de poder institucional; en Colombia, México y Bolivia han emergido autoridades indígenas que gestionan administraciones locales con un grado notable de autonomía; y en Chile y Venezuela —además de los países ya citados— se ha conseguido una relevante presencia de representantes en las cámaras legislativas nacionales y regionales), sin embargo, más allá de sus diferencias todos los representantes terminan configurando una plataforma potencial para la política indígena del futuro.

Por otro lado, los movimientos de solidaridad y abogacía constituyen el nivel básico de la red y el capital social de la sociedad civil internacional. Los organismos indigenistas clave son el IWGIA, Cultural Survival, Survival International, y DoCip, mientras que hay organismos de otros sectores que han desarrollado una aportación y toma de conciencia importante a las campañas, sobre todo Bank Information Center, Human Rights Watch y Rainforest Action Network. Entre los movimientos panindígenas que tenían un papel fundamental en el ámbito internacional aparece el de la COICA, International Indian Treaty Council, Abya Yala Fund, Cumbre Continental de Pueblos y Organizaciones Indígenas, SAIICe y Indigenous Peoples Council on Biocolonialism. Por supuesto, esos actores se nutren de la participación de los movimientos indígenas nacionales, regionales, temáticos y coyunturales.

Los componentes del apoyo: ¿cómo funciona la red?

La pregunta que cabe plantearse frente a esta nueva realidad es: ¿cómo llegan estos apoyos transnacionales a los movimientos indígenas y cómo influyen en sus luchas? La primera pregunta se responde diciendo que la acción de solidaridad de las redes internacionales se puede sintetizar a través de «cinco componentes del apoyo». Éstos son los que conforman las «cinco c», a saber, el *contacto*, la *conciencia*, el *coraje*, el *cash* y las *campañas*.

Estos componentes provienen sobre todo de las ONG, aunque a veces también pueden proceder de los organismos internacionales. Sólo una pequeña porción proviene de los programas de cooperación internacional bilateral. Por otro lado también cabe anotar que estos apoyos llegan con más intensidad a la región amazónica que a las regiones de la sierra o a las costañas (Brysk, 2000).

A la cuestión de qué quieren decir y qué significan las «cinco c», cabe desarrollar brevemente cada uno de estos conceptos. El *contacto* es el papel intermediario que han desempeñado las fuerzas transnacionales —ya sean las iglesias, las ONG o los académicos— al ponerse en contacto físico (o a través de los medios de comunicación) con las redes indígenas y/o indigenistas. Es preciso señalar que en sus inicios el *contacto* tuvo mucha importancia debido a la lejanía geográfica y social de los pueblos indígenas, pero que con el transcurso del tiempo ha asumido una importancia más relativa. Con todo, aún siguen teniendo un rol vital las tareas de *contacto*, sobre todo aquellas que representan «nodos» y que suponen espacios de protección o interlocución que abren o cierran las puertas a otros ámbitos relacionales que pueden suponer el acceso a organismos internacionales o a medios de comunicación. En este sentido, la dinámica de los movimientos indigenistas es parecida a otros movimientos como los de los derechos humanos. Ahora los mecanismos de ayuda financiera para asistir a las reuniones del Foro permanente y otros parecidos son la expresión más relevante del contacto. Además podemos señalar las iniciativas para el enlace electrónico, como el Institute For Global Communications.

La *conciencia* tiene que ver con la creación de nuevas formas de entender determinadas situaciones, elaborar relatos, interpretar la realidad y hacer diagnósticos diferentes y críticos (es decir, hacer aquello que los sociólogos de la comunicación han resumido con el concepto de *fra-*

ming). Obviamente la construcción de las demandas siempre surge de un diálogo entre las personas (o comunidades), y en ese diálogo se pueden generar cambios en la naturaleza de los actores, nuevas alianzas y transformaciones en las correlaciones de poder. Así ha ocurrido, por ejemplo, en algunas comunidades indígenas amazónicas cuando se han enfrentado —en alguna de sus crisis de desarrollo— a los gobiernos y han tenido que aprender a formular sus demandas. En este proceso el apoyo de las redes de ONG internacionales ha sido de gran utilidad para vincular las demandas de tierra, de derechos y de respeto a su cultura con los intereses ambientales de estas organizaciones (Van Cott, 1994). A la vez, en este tipos de procesos —típicos de la era de la globalización— se ha demostrado que los pueblos indígenas han adquirido la conciencia de «ser indígenas», más allá de su identidad estrictamente local o regional.

El *coraje* es la fuerza que ha proporcionado el «control global», gracias al cual muchas veces se ha podido frenar —o al menos suavizar— la represión del Estado, tal como sucedió en Chiapas. Este sentido de la cobertura política ha servido para que se movilizaran movimientos sociales en aras de proteger a comunidades amenazadas, pudiendo éstas defender sus reclamaciones legítimas lo que, de otra forma, sería imposible. Es importante calificar este factor con el carácter y la voluntad política del Estado, que funciona relativamente bien para cuestionar el tratamiento de los líderes mapuches en el Chile, pero mucho más débilmente para abrigar a los pueblos de Colombia.

Algo parecido ocurre con la prestación de recursos materiales —el *cash*—, que es de gran ayuda cuando se suma a recursos organizativos. En esta dirección, algunos programas que han ofrecido capacitación a comunidades que se enfrentaban a empresas mineras han tenido mucho más éxito que los programas que sólo han dado apoyo financiero. Un ejemplo de ello fue el apoyo organizativo que Oxfam prestó a la comunidad de Tintaya, en Perú. Para «equilibrar el juego» con el Estado, es importante subrayar que la gran mayoría de las comunidades indígenas no puede sostener un contacto permanente (con la capacidad de viajar y comunicar) con los actores relevantes sin una asistencia externa.

Finalmente cabe señalar el caso de las *campañas*. Muchas veces éstas —impulsadas por redes transnacionales a favor de los movimientos indígenas— han tenido la capacidad de influir en los estados desde muchas direcciones, hasta el punto de que han tenido eco en ámbitos internacionales (Brysk, 2000). Un caso sorprendente de éxito —más allá de cual-

quier previsión — fue el que obtuvieron diversas redes indigenistas en una campaña de apoyo a los u'wa de Colombia, que a pesar de luchar contra una empresa petrolera muy poderosa y un Estado imbricado en una guerra civil, consiguió el reconocimiento de la empresa Occidental de los territorios u'wa.

En resumen, el intercambio de las cinco *c* ha tejido un movimiento con una presencia global, estatal y dentro de una red cívica transnacional. El canje de los recursos económicos, informáticos e ideológicos es la marca de la época de la globalización, pertinente por igual a la sociedad civil que a las fuerzas transnacionales del comercio. Pero la pauta de influencia también está condicionada por la naturaleza del interlocutor indígena, y el desarrollo del movimiento se ve condicionado por el impacto de la influencia externa en distintos clases de comunidades y campañas.

Se hace camino al andar: ¿cómo cambia la red el movimiento?

A pesar de las generalizaciones aquí expuestas, los movimientos indígenas tienen perfiles organizativos distintos que reflejan problemáticas diferentes, a la vez que estas últimas determinan las pautas más frecuentes de sus relaciones internacionales.

Así, los movimientos indígenas más sencillos y coyunturales —los de autodefensa— normalmente surgen de las comunidades más aisladas (como los huaorani del Ecuador) y reciben ayuda de las ONG ecologistas y apoyo de las olas de protestas que se vehiculan a través de redes, pero generalmente carecen una gama más amplia y sostenible de apoyo internacional. En el polo opuesto están los movimientos que tienen sólidas estructuras organizativas (que a veces llegan a configurarse en administraciones indígenas) debido a su penetración en las estructuras administrativas de los gobiernos locales o a su gran tradición organizativa, como es el caso de la Federación Shuar del mismo Ecuador, que contempla varios proyectos de desarrollo, mantiene intercambios sostenidos con otras redes indígenas y se relaciona con instituciones multilaterales y con el mismo Estado. En este sentido el debate internacional sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas implica también la oportunidad de apoyar el desarrollo de los movimientos indígenas hacia una pauta más

administrativa, con las ventajas de manejar recursos y capital político pero con una probable pérdida de su capacidad contestataria.

En esta tipología cabe señalar que los movimientos guerrilleros se quedan un poco aparte del espectro de la ayuda internacional por la amenaza que representan a la soberanía de sus estados (podemos decir, en este sentido, que la ultraviolencia supone casi siempre una infrarred). La excepción a esta regla es el caso de los zapatistas, pero ésta se explica sobre todo por su autoconversión hacia un movimiento cívico por los derechos indígenas.

Si tuviéramos que clasificar los movimientos en diversas categorías podríamos exponer que hay tres clases de movimientos sociales indígenas más o menos cívicos, permanentes y pacíficos (Máiz, 2004). Por un lado estarían los movimientos campesinos, con una identidad más clasista, popular y desarrollista, que suele ser originario de la Sierra, sobre todo de los Andes y de Guatemala. Por otro lado están los movimientos de carácter más culturalista que participan muy activamente en las redes indigenistas, si bien tienen una presencia interna más limitada. Este segundo tipo de movimientos suele ser muy reconocido por los organismos internacionales y está integrado en los circuitos intelectuales, pero a veces tiene poco eco en la «sociedad civil global». Finalmente estarían los movimientos indígenas que responden al patrón de los movimientos sociales más clásicos (con relaciones internacionales densas y diversas). Éstos son aquellos movimientos que, a la par que indígenas, se articulan a un «tema» crucial y específico, que generalmente es el de la defensa de los derechos humanos y que al defender sus derechos civiles, económicos y culturales añaden la reclamación de la identidad étnica. Un ejemplo claro de este tipo de movimientos sería el de la CONAIE, en Ecuador. Esta clase de movimiento es el que cuenta con el espectro más amplio de apoyos por parte de las redes internacionales. Hoy en día, los movimientos campesinos están adquiriendo más presencia en las alianzas populares, tanto en los estados neopopulistas como en las redes globales contra el neoliberalismo.

Los cambios y desafíos contemporáneos

En la actualidad, una vez finalizados los ciclos de emergencia y ebullición de los movimientos indigenistas ya es posible observar algunos ele-

mentos que indican una normalización de lo que podría llamarse «la política indígena». Las condiciones de este nuevo ciclo —o estadio— son tanto internas como ambientales. El factor autóctono es la construcción de una red indígena más autónoma y más capaz que la que existía hace una generación, tal como lo ilustra la presencia de un organismo internacional como el Fondo Indígena (que se dirige directamente a representantes de los pueblos indígenas).

Respecto a la variable externa cabe señalar una disminución de la atención internacional, fruto de la dinámica inestable de la opinión pública internacional, que muchas veces está a merced de las alzas y bajas mediáticas sobre el tema. La bajada de esta ola corresponde al agotamiento del «imaginario político» de lo indígena como símbolo de la persistencia de la tradición en el momento más intenso de la conciencia de la globalización como etapa siguiente a la guerra fría. Además, en la opinión pública más especializada (donde se encuentran los aliados potenciales) ha surgido cierto «despiste» ante las respuestas parciales de algunos estados con respecto a algunos temas reivindicados, hecho que ocurrió, por ejemplo, con la redacción de la Ley indígena de México.

Por ello es preciso ver la otra etapa que nos indica el «modelo espiral», que es la que sigue después del reconocimiento de lo indígena y de la redacción de las normas formales. En esa nueva fase a veces ocurre que los estados dejan de responder a la presión internacional, pero además puede suceder que la misma sociedad civil internacional deje de presionar debido a un cambio de sus «prioridades».

Además, la problemática indígena ha padecido también los efectos perversos de la problemática más «candente» de nuestra década: el terrorismo y la violencia política, y ello a pesar de la falta de una incidencia significativa del terrorismo intercontinental en América Latina, en primer lugar debido a que muchas organizaciones internacionales que tratan sobre conflictos interculturales últimamente han centrado su atención en los conflictos del mundo islámico en detrimento de los temas indígenas y de la «violencia estructural» presente en las Américas (a pesar de que en Colombia a lo largo de la presente década la violencia ya se ha cobrado más víctimas —muchas de ellas indígenas— que el atentado del 11-S). Y en segundo lugar porque bajo el discurso de «lucha contra el terrorismo» los gobiernos han promovido la represión de cualquier forma de disidencia apelando a que se trataba de una amenaza a la seguridad nacional, tal como ha ocurrido en Chile con varios líderes mapuches que en-

cabezaron protestas en defensa de sus tierras y que fueron encarcelados bajo la Ley antiterrorista.

Estos cambios en los recursos y las oportunidades de los movimientos producen impulsos o frenos a las campañas de apoyo y condicionan a los movimientos indígenas en dos direcciones distintas, a veces los «globalizan» y otras los abandonan y los redirigen hacia una dimensión más nacional —tal como sucede en estos momentos—. Así, hoy parece que los movimientos indígenas participan cada vez más en las movilizaciones populares locales en contra del neoliberalismo, como ocurre en México, Bolivia o Ecuador o en algunos movimientos políticos y sociales de inmigrantes.

En algunos casos estos movimientos han llegado a participar directamente en la vida partidaria, como el caso del Pachakutik en Ecuador, de las plataformas indígenas presentes en los municipios de México y de Bolivia, o a través de cargos ministeriales en diversos países andinos. Los compromisos del gobierno Morales en Bolivia para ampliar la reforma agraria tienen muchas posibilidades de mejorar el bienestar de los indígenas de aquel país, pero al mismo tiempo van a dirigir sus esfuerzos cada vez más nacionales.

Globalmente hay una tensión permanente entre la participación panindígena y los frentes amplios, como el World Social Forum. Es el problema clásico de la segunda generación de cualquier militancia (tal como ya ocurrió con el movimiento feminista) donde la lucha del reconocimiento se enfrenta con el dilema de profundizar la identidad y la singularidad frente a la necesidad de construir también un programa común que genere un apoyo amplio. Con todo, dado el estado de la sociedad civil internacional en esta época, parece aconsejable maximizar sus alianzas orgánicas y sostenibles.

Finalmente, también cabe señalar que ahora hay una nueva coyuntura global (o «del estado del mundo») muy singular. Se trata de que los movimientos de la sociedad civil internacional tienen que enfrentarse por primera vez a actores económicos que ya no proceden del tradicional «Occidente imperialista», sino que provienen del sur. Un ejemplo de ello sucedió en Ecuador, donde los huaorani, que tuvieron éxito al expulsar de sus territorios a la Texaco, ahora tienen más dificultades a la hora de enfrentarse a los petroleros brasileños, argentinos y chinos. Irónicamente, en esta batalla tienen menos instrumentos para luchar que con los «gigantes del norte» sujetos a boicots y a juicios transnacionales.

Conclusiones

Lo expuesto hasta aquí no niega que, efectivamente, continúan las campañas, los proyectos, el control, y las instancias transnacionales de apoyo a los movimientos indígenas. Pero es posible señalar que se inicia una nueva etapa más estable que precisa de una lucha más lenta, compleja y ardua. Y en esta «batalla» aún no se sabe si van a triunfar las demandas más combativas y transformadoras de los pueblos indígenas, o si lo único que se conseguirá es el reconocimiento simbólico de la diferencia —tal como expone Assies (2004) al hablar de la victoria del «multiculturalismo liberal»—. Como se quejó, en 2005, un dirigente indígena mexicano en las jornadas que organizó la Fundación La Caixa hablando del poder político que tenía en la gestión de su autonomía regional: «No queremos la autodeterminación para administrar la miseria».

En este futuro posible la espada de la globalización habría cortado el nudo gordiano de la política de la identidad dejando intactas las telas de la marginalidad social, más allá de los espacios políticos ganados. Por ello ahora el desafío es ascender al nivel siguiente del «modelo espiral», el llamado *lip service* al cumplimiento, que supone la imbricación de los miembros de las comunidades indígenas como ciudadanos en todos los niveles: en sus comunidades, en sus propios estados y en el mundo cada vez más globalizado. Esto implica ampliar y rutinizar los espacios de participación y de decisión para todas las personas y los pueblos del mundo; es decir, impulsar la lucha universal para una democracia profunda y global. Y todo ello a la vez que se respeta y promueve la particularidad de la identidad indígena tanto en el ámbito transnacional como en los espacios cotidianos de la vida de los pueblos. En este sentido es preciso apuntar que en la lucha indigenista el eje de lo transnacional es la búsqueda de una realidad que se corresponda con el lema histórico de los movimientos indígenas, que reza «*somos iguales, somos diferentes*».

Bibliografía

- Assies, Willem *et al.* (2004), *The challenge of diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Thela Thesis, Amsterdam.
- Brysk, Alison (2000), *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and*

- International Relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- ed. (2002), *Globalization and Human Rights*, University of California Press, Berkeley.
- (2005), *Human Rights and Private Wrongs*, Routledge Press, Nueva York.
- Máiz, Ramón (2004), «La construcción política de identidades indígenas en América Latina», en Salvador Martí i Puig y Josep Sanahuja, eds., *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Martí Puig, Salvador (2004), «La emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo global y lo local», en Salvador Martí i Puig y Josep Sanahuja, eds., *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Oleson, Thomas (2005), *International Zapatismo: The Construction of Solidarity in an Age of Globalization*, Zed Books, Londres.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tarrow, Sydney (1997), *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*, Alianza, Madrid.
- Van Cott, Donna Lee, ed. (1994), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Zúñiga, Nieves (2004), «El movimiento indígena en América Latina: de objeto a sujeto», en Salvador Martí i Puig y Josep Sanahuja, eds., *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.

2. Tejiendo redes: organizaciones y capital social en los pueblos indígenas

Sarah Radcliffe

Introducción

Tras la movilización pacífica de la sociedad civil durante la década de 1980, los movimientos sociales indígenas de América Latina forjaron unas redes de apoyo transnacionales de amplio alcance e influencia con diversas instituciones y actores del desarrollo en la década de 1990 (Brysk, 2000; Radcliffe, 2002). Trabajando sobre la base de frecuentes contactos interpersonales y nuevas tecnologías de la información, y enmarcando su interacción en un discurso emergente sobre la personalidad cultural distintiva de los indígenas y el capital social étnico, estas redes transnacionales incluyen a pueblos indígenas, trabajadores de la política, académicos, miembros de ONG nacionales e internacionales (incluyendo la Fundación Interamericana), y miembros de organismos internacionales (incluyendo la ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.). Los circuitos transnacionales de ONG, las redes de apoyo transnacionales y los formuladores de políticas ofrecieron unos recursos considerables a los movimientos indígenas en términos de financiación, asistencia técnica y legitimidad política, y también desarrollaron discursos e imaginiería acerca de la «indígena-idad». Esta interdependencia global creciente dio a los grupos étnicos oportunidades inauditas de «entrar en los procesos políticos de los estados, las regiones y el sistema global» (Stack, 1985: 5), mientras que las organizaciones no gubernamentales internacionales con base étnica (ONGI) veían multiplicar por cinco su crecimiento entre 1970 y 1994 a 550 (Boulding, 1997). Las reivindicaciones indígenas abarcaron temas como la autodeterminación, los títulos de propiedad de la tierra, la educación bilingüe, la autonomía

y la creación de sociedades multiculturales y plurinacionales (Selverston, 1994; Van Cott, 1994; Assies *et al.*, 2001; Sieder, 2002).

Basándose en investigaciones recientes llevadas a cabo en Ecuador y Bolivia (véase www.transcomm.ox.ac.uk), este capítulo aborda la cuestión de cuál es la representación de los indígenas en estos circuitos transnacionales; concretamente, de qué manera la teoría del desarrollo político en torno al capital social ha contribuido a la construcción de una representación particular de los grupos indígenas, y la implementación de determinados tipos de intervenciones en forma de proyectos. En esta primera sección explico, brevemente, cómo ha sido interpretado y utilizado el concepto de capital social en la política del desarrollo, y exploro las formas en que la diferencia étnica ha sido asumida. La segunda sección describe las formas en que la política del desarrollo, basada en modelos de capital social, ha tratado a los indígenas andinos, y subraya cómo las representaciones de los indígenas andinos se organizan en torno a unas interpretaciones particulares del capital social. La sección siguiente examina las implicaciones de los modelos de capital social para los proyectos de desarrollo sobre el terreno y presenta el ejemplo del proyecto ecuatoriano PRODEPINE. La última sección evalúa las consecuencias del capital social en la teoría del desarrollo para las redes de apoyo indígenas.

El capital social y la teoría del desarrollo

Actualmente, el concepto de capital social es ubicuo en la teoría y en la política del desarrollo, en gran parte debido a su utilidad aparente para ofrecer un enfoque «de nivel medio» que se integra con gran flexibilidad con una serie de teorías del desarrollo (Bebbington, 2002: 801; De Filipis, 2002). El capital social se define como el pegamento social o «el conjunto de normas y relaciones sociales incrustadas en las estructuras sociales de la sociedad y que permiten a la gente coordinar sus acciones y alcanzar los objetivos deseados» (Narayan, 1999). Según sus defensores, el capital social se encuentra principalmente en las interacciones comunitarias y domésticas y comprende relaciones de confianza, redes, actividad asociativa y solidaridad, todo lo cual tiene consecuencias beneficiosas para el fomento de la renta y para el desarrollo social. No obstante, entre

los recortes y reducciones del Estado neoliberal el capital social corre el riesgo de convertirse en un simple «parche» para el desarrollo y de sustituir la acción y los recursos de las instituciones estatales por la acción no retribuida de los ciudadanos (Narayan, 1999; Fine, 2001; Harris, 2002; Molyneux, 2002).

El capital social ha sido equiparado a los mecanismos sociales mediante los cuales se forman las redes y el asociacionismo, y puede tomar una gran variedad de formas, como confianza, «pegamento social» y establecimiento de vínculos sociales verticales (*bridging*) y horizontales (*bonding*). A menudo sus defensores lo definen como algo más que un conjunto de normas y valores, algo más que unas simples redes sociales, y lo consideran como algo cualitativo que sobrepasa a la mera suma de sus partes. Como nos recuerda el teórico de la política Goran Hyden, los discursos históricos y contemporáneos en torno al capital social derivan de una tradición filosófica y política occidental en la que hay cuatro pensadores muy influyentes, a saber, Locke, Hegel, Paine y Tocqueville (Hyden, 1997; Woolcock, 1998). Estos pensadores están en el origen de las cuatro grandes escuelas de pensamiento sobre la sociedad civil que dominan el debate actual sobre el desarrollo, y cuyos ámbitos de referencia y supuestos básicos a menudo hacen que sean mutuamente incompatibles. Los autores influidos por la tradición lockeana tienden a hacer hincapié en la función del Estado constitucional como el árbitro que crea las normas en torno a las cuales se tiene que organizar la sociedad civil (Hyden, 1997). El trabajo del escritor más influyente en este campo, el teórico de la política Robert Putnam, se basa en Tocqueville y en la noción de que las asociaciones civiles son positivas en sí mismas y que las relaciones sociales son, inevitablemente, vínculos o situaciones en las que todos salen ganando (De Filippis, 2002).

La genealogía del capital social en el campo del desarrollo se ha ido clarificando cada vez más en los últimos años. Bebbington *et al.* (2004) hacen un repaso de los «debates sobre el capital social» que tuvieron lugar en el Banco Mundial en la década de 1990, y describen cómo las nociones de capital social posibilitaron que una serie de agendas para el desarrollo social variadas e innovadoras encontrasen un lugar en el interior de la agencia multilateral dominada por los economistas. En debates sobre las direcciones políticas, el concepto de capital social demostró ser de gran utilidad, especialmente combinado con el respaldo del entonces presidente del Banco y con la postura por parte de las ONG a favor de la

participación de la sociedad civil (Fox, 1997; Bebbington, 2002). A partir de estos complejos debates internos, la multilateral rápidamente entró a discutir el tema del capital social principalmente por medio del trabajo de Robert Putnam, y no tanto de los enfoques centrados en la política económica y en las redes sociales (Fox, 1997). Ampliando el marco de Putnam con la medición de la participación familiar en las asociaciones comunitarias, una serie de estudios políticos ha demostrado que cuanto mayor es la afiliación familiar en las organizaciones locales, más ricas son las familias (Narayan y Pritchett 1999; Grootaert y Narayan, 2001; Harris y De Renzio, 1997). El Banco Mundial y el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional han adoptado un marco para la comprensión de la sociedad civil basado en el trabajo de Putnam, lo que a su vez ha estimulado una extensión de su adopción y un debate más amplio (Harris y De Renzio, 1997; McAslan, 2002; Bebbington *et al.*, 2004). En las políticas y en la teoría del desarrollo contemporánea, el modelo de capital social de Putnam no tiene rival y define la pauta para la comprensión de los actores de la sociedad civil y del Estado. Dada la falta de un marco teórico claramente articulado y la existencia de diversas interpretaciones y lecturas del trabajo de Putnam —y de otros teóricos— los estudios sobre el desarrollo tienden a hacer hincapié en un aspecto u otro de su obra. Hablando en términos generales, la mayor parte de la actual literatura política tiende hacia una interpretación «conservadora-populista» del papel de la sociedad civil frente al Estado (Harris y De Renzio, 1997), que es la prolongación de una fuerte corriente neopopulista que se da en la teoría del desarrollo (Kitching, 1982; Blaikie, 2000: 1044).

Durante la última década, la política del desarrollo ha participado en debates sobre el capital social por medio de la concepción de Putnam de las asociaciones civiles y la acción colectiva. La interpretación dominante del desarrollo, según Putnam, sugiere que las asociaciones civiles básicas y las relaciones sociales están positivamente correlacionadas con las rentas más altas y con los resultados favorables del desarrollo. Desde su temprana adopción por la teoría del desarrollo, el capital social fue definido como una forma de organización (Harris y De Renzio, 2000). Las asociaciones civiles, incluyendo las instituciones «tradicionales» y las nuevas formas de organización, fundamentalmente las no gubernamentales, fueron identificadas como el *locus* principal del capital social, algo que cabía fomentar y construir. Por ejemplo, el estudio que Narayan y Pritchett llevaron a cabo en Tanzania por encargo del Banco Mundial

midió la densidad y naturaleza de las conexiones familiares, y llegó a la conclusión de que cuantos más contactos, mayor era el nivel de desarrollo económico (Narayan y Pritchett, 1999; Grootaert y Narayan, 2001). Los estudios usan variables secundarias para el capital social y llegan a conclusiones favorables a la «construcción del capital social» mediante intervenciones en forma de proyectos. En el contexto de las medidas encaminadas a fomentar la democracia, las organizaciones civiles son vistas como un medio para movilizar recursos al margen de la esfera estatal y para socializar a los individuos en una dirección democrática (Hyden, 1997: 12).

A pesar de llevar más de una década en circulación en el campo de las políticas del desarrollo, el concepto de capital social no ha perdido ni un ápice de su carácter polémico. En conjunto, las perspectivas críticas manifiestan su escepticismo respecto al desarrollo neopopulista, mientras que se muestran más variables en sus puntos de vista acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, reflejando de este modo los orígenes multipolares del concepto (Hyden, 1997). Muchos comentaristas académicos perciben este concepto como una especie de tapadera del neoliberalismo antiestatal (por ejemplo, Fine, 2001; Mayer y Rankin, 2002), comprensiblemente a la luz de la interpretación predominantemente tocqueviliana en este campo y a la del rápido y entusiástico apoyo que le dio el Banco Mundial. Otros lo perciben como una «categoría vacía»: si se equipara con el concepto de organización, el concepto de capital social ofrece pocos instrumentos analíticos y pocas pautas políticas claras (Harris y De Renzio, 1997). Una corriente de pensamiento alternativa considera el capital social como un intento estratégico por parte de los reformistas del desarrollo de tomarse en serio a los actores sociales como baluarte frente a la economía neoclásica, inclinada a «dejarlo todo en manos del mercado» (Pretty y Ward, 2001; Bebbington, 2002; Bebbington *et al.*, 2004).

Otras corrientes críticas sugieren que el enfoque de este concepto en las relaciones sociales de nivel local es una forma de eludir el necesario compromiso crítico con temas más amplios relativos al poder. Con la atención centrada en la cultura política (Hyden, 1997), los debates sobre sociedad civil/capital social se sitúan en el interior de un debate más amplio acerca de la política y el poder del desarrollo (Comaroff y Comaroff, 2002; Watts, 2002). La interpretación de la sociedad civil de los enfoques del capital social relativos al mantenimiento de la democracia apunta a una preocupación más amplia, urgente y justificada, acerca del desarro-

llo y de la buena gobernanza en el período posterior a la guerra fría (Leftwich, 1996). Y sin embargo, para algunos comentaristas los enfoques del capital social descartan las desigualdades de poder, ignorando el contexto político y económico dentro del cual tienen lugar las redes sociales, el desarrollo y la delegación de poderes (Fox, 1996). A un nivel básico, el compromiso crítico con el trabajo de Putnam va más allá del supuesto de que las redes representan una cooperación necesariamente beneficiosa entre los actores, destacando la naturaleza conflictiva de los resultados del desarrollo (Nederveen Pieterse, 2006; Silvey y Elmhirst, 2003). Además, la teoría social no determinista ha proporcionado una pléthora de perspicaces perspectivas analíticas en las que el concepto de capital social resulta sólo mínimamente útil, si no engañoso. Por ejemplo, en los estudios anglófonos sobre el desarrollo, la teoría de la estructuración (Bebbington, 2002), y los enfoques orientados al actor (Long y Long, 1992; Arce y Long, 2000) adquirieron una gran ascendencia en sus esfuerzos por trascender los modelos estructurales y deterministas. Resituando los estudios sobre el desarrollo en los actores, los medios de vida, las formas cotidianas de interacción y las relaciones fundamentales de poder, estos enfoques de nivel medio generalmente son considerados por los estudios académicos del desarrollo como un fundamento más riguroso para la comprensión que el concepto de capital social. Alejándose de estas teorías, la investigación fundamentada presenta puntos de vista muy perspicaces sobre las complicadas negociaciones y conflictos diarios que se dan entre diversos actores sociales.

Una crítica, emparentada con ésta, de los conceptos de capital social se centra en su incapacidad para proporcionar intuiciones de la diferencia social, específicamente de aquellos aspectos relativos al género y a la identidad étnica (y mucho menos de los relacionados con la invalidez, la generación y la sexualidad). Las relaciones de género y de identidad racial-étnica constituyen ejes clave de la división social y de la diferencia a todas las escalas de la intervención sobre el desarrollo (Kabeer, 1994; Dwyer y Drakakis-Smith, 1996). Sin embargo, los enfoques del capital social no han sabido abordar los complejos temas de la naturaleza de género de los medios de vida, los marcos políticos y las aspiraciones de las mujeres (Molyneux, 2002). Los actores marcados por la identidad de género contribuyen a, y pueden verse excluidos de, diferentes aspectos del capital social y a subsiguientes resultados del desarrollo, a menudo en unas condiciones de gran desigualdad (véase, por ejemplo,

Silvey y Elmhirst, 2003). Los enfoques del capital social han considerado las diferencias étnico-raciales en términos de diferencias culturales, sugiriendo que los grupos étnicos comparten unos «valores comunes y la cultura puede unirlos en una causa común para su mutuo beneficio» (World Bank, 2007). Estos valores incluyen la reciprocidad, la solidaridad vinculante y la confianza ejecutable, además de una economía moral que garantice el acceso a los recursos para los miembros del grupo. Si bien resulta innegablemente importante reconocer que los grupos étnico-raciales crean, en efecto, unas redes complejas y una solidaridad que trasciende las áreas locales, éstas se dan posiblemente en el contexto más amplio de unas manifestaciones, contingentes e históricamente arraigadas, de racismo y marginalización. En términos políticos, esto no implica que los grupos etnoculturales tengan unas identidades fijas (aunque pueden llegar a manifestar un esencialismo estratégico) ni que la cohesión de la comunidad según la identidad etnorracial no pueda enmascarar múltiples ejes de poder y diferencia en ámbitos como el género, la edad, la generación, la sexualidad y la nacionalidad (Shohat, 1998).

En relación con la identidad étnica, el modelo original de Putnam sugería que la acumulación de un capital social considerable se daba en el interior de unas poblaciones étnico-nacionales con una base local. De hecho, el éxito económico de los países recientemente industrializados ha sido atribuido a los valores compartidos y a los elevados niveles de confianza mutua existentes en el interior de dichos grupos. Al tratar de ir más allá de las generalizaciones excesivas acerca del par etnicidad-cultura (por ejemplo, la función de los valores confucianos) o de una negación del papel de la cultura, hoy el debate se ha desplazado hacia el examen de la naturaleza de los lazos de la sociedad civil y de la organización pro-pobres en las sociedades *multiétnicas*. Una investigación minuciosa realizada en México mostró que, al margen de las fuertes organizaciones locales de las poblaciones indígenas, sus derechos y poder de desarrollo dependen de su habilidad para negociar con las élites regionales y nacionales *no* indígenas (Fox, 1996). Tanto en relación con los valores de respeto mínimo amparados por la Constitución (Lehning, 1998) o como reconocimiento de la función del comercio intercultural mediante las redes étnicas (Nederveen Pieterse, 2006), el factor de la identidad (multi)étnica está adquiriendo cada vez más prominencia en los debates sobre el desarrollo social. No obstante, a cierta distancia de los debates académicos, a menudo el diseño de proyectos se muestra ciego a la cuestión de la identidad étnica,

como hemos apuntado más arriba para el tema del género (Fox y Gershan, 2000). Si bien una cosa es reconocer que se da un acceso —y una movilización del capital social— diferentes en función de la pertenencia a diferentes grupos étnico-culturales, el tema del racismo y la exclusión racial en la creación de un desarrollo desigual y exclusionario sigue sin ser convenientemente abordado (White, 2002).

En resumen, hoy los enfoques del capital social están muy presentes en las políticas y en la teoría del desarrollo. Al trabajar con una definición muy amplia y, por lo general, poco teorizada de la sociedad civil y de la diferencia social, los enfoques del capital social han tendido a crear una «caja negra» analítica (Radcliffe, 2004). Frente a la interpretación de Putnam, según la cual las redes de confianza son positivas para el desarrollo y la cohesión de la comunidad, algunos críticos han cuestionado la vaguedad del concepto, su incapacidad para distinguir entre diferentes escalas de la vida social, su implícito optimismo y sus implicaciones políticas antiestatales. Se afirma la existencia del capital social pero hay muy poca teorización sobre las *relaciones* sociales que constituyen este recurso/organización. Particularmente en la interpretación basada en Putnam, se atribuye capital social a un país, región o ciudad y luego apenas se examina la cuestión de la reproducción social. Aunque formulan cuestiones relativas a la interacción social, los enfoques del capital social dicen muy poco acerca de la *clase* de personas que inician y mantienen estas interacciones, y de las relaciones de poder en las que están inmersas al hacerlo. Una vez puesto en claro el carácter polémico de los significados del concepto de capital social, me centro ahora en el debate de cómo este concepto se ha aplicado y puesto en práctica en el desarrollo indígena en los Andes.

Las redes transnacionales de apoyo a los indígenas y el capital social

Recientemente, la teoría del desarrollo ha variado la forma en que toma en consideración a los pueblos indígenas. Esta sección examina cómo ha contribuido el concepto de capital social a esta transformación una vez firmemente establecido en las prácticas y redes transnacionales de desarrollo indígenas. Las estrategias convencionales de desarrollo rural pusieron de manifiesto una significativa y sistemática falta de financiación

para el desarrollo proindio, aunque luego se comprobó que los grupos indígenas estaban desproporcionadamente concentrados en las poblaciones más pobres de América Latina (Psacharopoulos y Patrinos, 1994). Los enfoques previos centrados en la cuestión de la pobreza solamente fueron perfeccionados después de una serie de críticas sistemáticas y ruidosas por parte de los movimientos indígenas y de los formuladores de políticas con una visión crítica.

Los enfoques del capital social han transformado las políticas del desarrollo orientadas a los pueblos indígenas de una manera crucial. Se ha considerado que cada vez es más evidente que las poblaciones étnicas tienen unos niveles *elevados* de capital social, a pesar de su pobreza material. Por ejemplo, el concepto tuvo un efecto considerable en la política del Banco Mundial relativa a los pueblos indígenas, lo que llevó a un cambio desde una gestión de la crisis (tras el reasentamiento y la destrucción medioambiental) a un enfoque más programático y centrado en la planificación (Bebbington *et al.*, 2004). En vez de tratar a los pueblos indígenas meramente como víctimas de la construcción de presas, por ejemplo, los enfoques del capital social empezaron a reconocer la singularidad de la sociedad indígena, en cuanto a sus redes y a la densa interacción entre los grupos de familias locales (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 18; Davis, 2002). El concepto de capital social es central en la formulación de una «política de etnodesarrollo» concreta que se fundamenta en el capital social de las poblaciones indígenas. Para el Banco Mundial, el capital social indígena proporciona una plataforma para el etnodesarrollo (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 180) en la que el reforzamiento del capital social contribuye al desarrollo (Davis, 2000).

Viéndose a sí mismo como un promotor de la participación indígena, el Banco Mundial ha hecho grandes inversiones en etnodesarrollo bajo la rúbrica global de la política social y de la política de desarrollo social neoliberal (véase el cuadro 1). En el paradigma neoliberal, la capacidad de la sociedad civil para producir, desde la misma base, resultados rentables desde el punto de vista del desarrollo, constituye un complemento al compromiso de reestructurar el bienestar social de los estados-nación. En principio, el etnodesarrollo comporta respetar la vía al desarrollo propia de los pueblos indígenas «para mejorar su situación material sin sacrificar su identidad cultural» (Plant, 1998: 1). De acuerdo con uno de los más importantes organismos para el desarrollo, el objetivo del etnodesarrollo es «mejorar la capacidad colectiva de la comunidad indígena»

CUADRO 1
*Distribución de los proyectos del Banco Mundial relativos
 a las poblaciones indígenas (1992-1996)*

Se estima que, entre 1992 y 1996, la sexta parte de la cartera de proyectos del Banco Mundial tuvo que ver con los pueblos indígenas y se distribuyeron de la siguiente manera (Davis, 2002):

Área/país y % de participación en la cartera total	Características del proyecto	Proporción de la cartera por tipo de desarrollo
América Central	52% proyectos dirigidos a indígenas	Proyectos de tipo rural y medioambiental, 48,5%
Bolivia, Paraguay, Perú, 24,7%	17% mecanismos de participación	Desarrollo humano, 30,3%
Brasil, 11,3%	10,2% componente indígena específico	
Colombia, Ecuador, Venezuela, 11,3%	9,2% proyectos independientes	
México, 10,3%	11,2 % no especificado	
Argentina, Chile, Uruguay, 7,2%		
Caribe, 4,1%		

(FIDA, citado en COWI/WB, 1999: 63). El etnodesarrollo emerge en la coyuntura de un cambio de paradigma en el desarrollo social hacia una mayor participación de las bases en el desarrollo (Cooke y Kothari, 2001; Hicke y Mohan, 2004), junto con la identificación de las poblaciones indígenas como poseedoras de un capital social considerable. Sin embargo, aunque está en la base de un cambio general de política, el concepto de capital social no es algo que esté flotando libremente en un campo global indiferenciado. Más bien es un concepto que se reelabora en cada uno de

los encuentros con los significados culturales y las categorías raciales bien fundamentados e históricamente poderosos que se dan en los Andes.

Aplicando el modelo de «capital social» en los Andes

Como a menudo recuerdan [los pueblos indígenas del Ecuador] a los demás, los indígenas también tienen unos atributos fuertes y positivos, particularmente su elevado nivel de capital social (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 18).

A partir del momento en que un documento temprano hizo referencia a la «energía social» de las organizaciones locales, incluyendo a los grupos indígenas de base (Davis y Partridge, 1994: 5), el concepto de capital social ha sido ampliamente usado para formular la idea de desarrollo indígena en los Andes, así como en otros países de América Latina con grandes poblaciones indígenas. De acuerdo con las teorías del desarrollo sobre los indios en Ecuador y Bolivia, el capital social se encuentra en sus valores compartidos, en diversos ciclos rituales comunitarios, y en «conceptos morales como los de reciprocidad y *compadrazgo*» (COWI/WB, 1999: 18). El intercambio no monetario y la reciprocidad entre miembros de las comunidades indígenas ejemplifica qué es el capital social según el discurso de la agencia de desarrollo multilateral, así como también lo hacen el «conocimiento ancestral tradicional» (Resumen ejecutivo, sin fecha), la identidad, el contacto directo con los territorios ancestrales y la capacidad para movilizar mano de obra (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 3). Se considera que los ciclos rituales comunitarios contribuyen al capital social (COWI/WB, 1999: 18), y las estructuras de liderazgo tradicionales adquieren una significación adicional en la medida en que están dotadas de autoridad, valores espirituales y un fuerte papel social. El claro apego de las comunidades indígenas a sus territorios y su capacidad para movilizar mano de obra también se atribuyen al capital social entre las poblaciones indígenas (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 3). Hablando de las comunidades bolivianas, un portavoz de Oxfam argumentaba que «éstas realmente mantienen su cultura y su identidad. Hay un auténtico vigor en su cultura, en sus tecnologías, en su sabiduría». Sobre estas bases, los círculos políticos de las agencias multilaterales, las

ONG internacionales y los organismos estatales consideran que los pueblos indígenas disponen de una provisión considerable de capital social:

En general, los pueblos indígenas de Ecuador sufren privaciones económicas pero están bien provistos de capital social (por ejemplo organización, pautas de solidaridad y unos valores sociales y culturales compartidos por todos) (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 6).

Si bien resulta muy significativo que conceptos desde hace tiempo estudiados por los antropólogos y los etnohistoriadores sean aceptados en la política del desarrollo, sigue siendo fundamental analizar qué papel han venido a desempeñar en las políticas y en la práctica.

En el marco del modelo del etnodesarrollo, los indígenas se convierten en partícipes de la formulación y ejecución de los proyectos, para que éstos se adecuen mejor a sus necesidades. La estabilidad social y las redes sociales se representan en el contexto de unas estructuras de liderazgo «tradicionales» caracterizadas por una autoridad de base comunitaria combinada con unos roles espirituales y sociales que se concreta en «asambleas [ciudadanas] democráticas, normas consensuadas, dirección rotatoria y un *ethos* igualitario» (Healy, 2000). Por ejemplo, los indígenas son adiestrados en la evaluación rural participativa del desarrollo de la comunidad, y las «tradicionales formas de organización, autogestión y administración» son estimuladas (*ibíd.*). El desarrollo desde el punto de vista comunitario no solamente refuerza y «revitaliza las formas tradicionales de autogestión y gobierno», sino que también pueden contribuir a la reinención de la tradición, a la «reintroducción de costumbres olvidadas» (World Bank, 2007). Así, la creación de capital social mediante proyectos e intervenciones para el desarrollo se convierte en uno de los criterios para determinar el éxito de un proyecto (véase el cuadro 2).

El crecimiento del capital social está discursivamente relacionado con el eventual crecimiento del capital productivo, si bien en combinación con la especificidad cultural indígena (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 4). La combinación del capital social con otros capitales tiene unos efectos sinérgicos, «la consolidación de la identidad cultural y la promoción de un desarrollo socioeconómico sostenible se refuerzan mutuamente» (Deruyttere, 1997: 9). El desarrollo del capital humano indígena, dice un informe, «ha dejado de ser una preocupación moral [...] y ha pasado a ser un imperativo económico» (Encalada *et al.*, 1999: 33).

CUADRO 2
*Factores que intervienen en el éxito de los proyectos
 de etnodesarrollo en América Latina*

Derechos humanos básicos
Derechos de propiedad territoriales y sobre los recursos
Seguridad en el consumo de alimentos
Educación intercultural y construcción de capital social
Participación indígena en planificación e implementación
Consolidación de las organizaciones indígenas
Diversificación de la producción
Asistencia financiera adecuada
Soporte técnico y adiestramiento
Apoyo estatal

FUENTE: Griffiths (2000: 16).

Los indígenas sin educación representan un «capital humano no utilizado» y un derroche de oportunidades (Davis, 2002). Las teorías de mercado neoliberales están implícitas en este discurso sobre las inversiones y las diferentes formas de capital; el mensaje básico de las mismas es que con el incremento del *stock* total de capital, crecerá en la misma medida la riqueza de la sociedad. El capital social se representa como siendo capaz de sustituir de una manera casi infinita a otras formas de capital; constituye el «capital de arranque para un desarrollo económico y social sostenible, debido a que se basa en los valores, aspiraciones y potencial de la gente, en vez de tratar de imponer un modelo de desarrollo de arriba abajo» (Deruyttere, 1997: 10). Por consiguiente, aunque aparentemente representa un reconocimiento de la diferencia cultural, en este punto el neoliberalismo retoma las tesis de la modernización y particularmente el modelo de desarrollo del «despegue» de Walt W.

Rostow, con sus trayectorias de desarrollo problemáticamente unidireccionales (Watts, 2006).

Los proyectos de etnodesarrollo tienden a hacer hincapié en la necesidad de que los indígenas lleven a cabo nuevas actividades generadoras de renta (aunque también pueden incluir la protección del patrimonio cultural y la consolidación de los componentes organizativos de la sociedad indígena). El Fondo Indígena de América Latina se presenta como una oportunidad para identificar y diseñar un «proyecto genuinamente indígena» basado en las aportaciones y en los recursos de actores transnacionales (financiación, capital humano y capital técnico). A escala local, el etnodesarrollo fomenta las exportaciones no tradicionales, como las de cacao orgánico, quinoa (una planta andina) y artículos de ropa y de madera como los propugnados en Bolivia (Healy, 2000). En los circuitos «alternativos» sobre la cultura y el desarrollo dominados por las ONG, se citan mercados-nicho similares como los de la etnoagricultura, la agricultura orgánica, la artesanía indígena, la educación y la comunicación para los grupos indígenas y populares (Radcliffe y Laurie, 2006; Radcliffe, 2006). También se citan otras posibles vías para el desarrollo económico derivadas de las ventajas étnicas, como la biotecnología, las bioprospecciones, los derechos de propiedad intelectual, las plantas medicinales, el etnoturismo y el ecoturismo, las cuales parecen ofrecer «valores que en Occidente se han perdido, [como] la generosidad, la bondad, el comunismo, la democracia participativa y los valores fuertes» (Wigberto Rivero, jefe del VAIPO).

En su aplicación al contexto andino —donde la discriminación racial ha sido enmascarada durante mucho tiempo por el discurso de la diferencia cultural— a menudo los enfoques del capital social llevan a una elisión entre capital social y «cultura». Si bien éste no es lugar para explorar este tema en profundidad (véase Radcliffe, 2006), ello es indicativo de un cambio global de paradigma muy discutido que combina cultura y desarrollo (UNDP, 2004). En relación con los grupos indígenas andinos, «la cultura se convierte en un activo más que en un impedimento» (Deruyttere, 1997: 9). Por primera vez, el «patrimonio cultural» de las poblaciones indígenas —rituales, lugares arqueológicos sagrados, costumbres, relatos folclóricos— se ha convertido en un componente legítimo de los proyectos de desarrollo.

Etnodesarrollo en acción: PRODEPINE, Ecuador

Para analizar más a fondo de qué modo los conceptos de capital social se relacionan con los movimientos por los derechos de los indígenas en América Latina, esta sección examina el caso específico de un proyecto de etnodesarrollo con la pretensión de documentar cómo el concepto amplio de capital social se aplica al nivel local. El proyecto ecuatoriano PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos de Ecuador, 1998-2003) ejemplifica de qué modo el capital social ha contribuido a configurar las instituciones y las prioridades del desarrollo (véase también Larreamendy, 2003; Radcliffe *et al.*, en preparación). Los postulados del capital social acerca del potencial para el desarrollo del asociacionismo de la sociedad civil llevaron a la elección de los beneficiarios del PRODEPINE por medio de aquellos indicadores que ponían de manifiesto la capacidad organizativa de los movimientos indígenas de base para acometer su propio desarrollo. Para el PRODEPINE se ideó un nuevo método y el Banco Mundial creó un «mecanismo objetivo para la identificación del beneficiario» que combinaba datos del censo sobre las poblaciones indígena y negra,¹ encuestas sobre necesidades básicas no satisfechas (consideradas como un indicador de pobreza) y la presencia de organizaciones de base. Las organizaciones locales (OSG, u organizaciones de segundo grado) fueron decisivas para determinar la definición de las áreas-objetivo y la operación de etnodesarrollo, y por consiguiente merecen ser comentadas aparte. Consideradas como redes sociales ejemplarmente beneficiosas, a las OSG se les otorgó un índice de capital social en función del número de «puntos» que obtenían en capacidad de gestión, capital humano y financiero y capital organizativo. El capital social se determinaba en función del número de asociaciones indígenas locales existentes a nivel parroquial o de distrito. Luego estas organizaciones eran clasificadas en función de la cantidad de capital social que poseían, abundante, limitado o nulo (Van Nieuwkoop y Uquillas, 2000: 19). El capital social era percibido como el «capital de los pobres» (Woolcock, 1998), y si las organizaciones de base tenían niveles bajos de capital social eran designadas como OSG necesitadas de asistencia para mejorar su gestión colectiva y en las que era preciso aplicar medidas de refuerzo institucional.

Esta determinación del capital social se combinaba luego con otras mediciones de la concentración de las poblaciones indígenas (y afroe-

cuatorianas), de las NBI (necesidades básicas insatisfechas, al menos una) y con las mediciones de la pobreza. Siguiendo las medidas neoliberales para identificar grupos específicos como objetivo en vez de financiar paquetes universales para el bienestar, los beneficiarios del PRODEPINE en las zonas rurales fueron identificados a nivel parroquial (Van Nieuwkoop y Uquillas). Cada distrito de Ecuador fue clasificado en función del índice numérico combinado correspondiente a la identidad étnica, al capital social, las NBI y la pobreza. Se identificaron 288 comunidades parroquiales necesitadas de intervención con este índice; 94 de ellas tenían la máxima prioridad, 90 una prioridad media y 43 una prioridad baja. Como máquina del orden, los índices numéricos representan el contexto social y político dentro del cual —según el discurso y las representaciones de las agencias multilaterales— viven los indígenas. De hecho, la áreas de proyecto estaban estrechamente asociadas con las organizaciones de base preexistentes (180 OSG en total) con las que las oficinas regionales del PRODEPINE establecieron contactos directos y con las que conjuntamente concibieron los planes de desarrollo local.

En el seno de las parroquias-objetivo, las organizaciones de base elaboraron proyectos de desarrollo local (PDL), a menudo con métodos participatorios para recoger los puntos de vista de las poblaciones locales. Según fuese la capacidad de las OSG para diseñar proyectos apropiados para los responsables de tomar las decisiones en PRODEPINE, a menudo el propio PRODEPINE proporcionaba profesionales para que colaborasen en la preparación de las propuestas de proyectos. Estos profesionales eran reclutados entre una población creciente de expertos en desarrollo de los pueblos indígenas y de raza negra (Laurie *et al.*, 2003). Los proyectos podían incluir múltiples grupos étnicos en función de la mezcla de poblaciones indígenas, mestizas y de raza negra existentes en el distrito. Luego los proyectos aprobados recibían financiación central, con subvenciones que rondaban los 150.000 dólares, y a menudo las OSG locales tenían un alto grado de autonomía sobre el proyecto. Complementando los recursos monetarios que les proporcionaban, los PDL recurrían, para su finalización, a las autoridades de la aldea, que movilizaban partidas de trabajadores «tradicionales» que proporcionaban la mano de obra necesaria. Los PDL tenían por objetivo mejorar las opciones de sustento y generación de riqueza entre los grupos indígenas, pero estaban diseñados para operar en el interior de las parroquias y no en áreas o conjuntos económicos más amplios. Si bien daban a entender

implícitamente que las OSG reflejaban el capital social, en la práctica las micropolíticas del proyecto ponían más énfasis en las capacidades de gestión de las «organizaciones ejecutivas» que en su creatividad, participación y políticas inclusionarias. Estos puntos sobre el uso de las autoridades «tradicionales», el alcance limitado de los proyectos y las capacidades gerenciales, son importantes. Volveré a ellos más abajo.

¿Redes facilitadoras o ataduras? Consecuencias del capital social

Tal como muestran los estudios sobre el activismo social transnacional, las redes de defensa y solidaridad forman unidades coherentes y mantienen diversas formas de representación, algunas de las cuales pueden estimular una acción transformativa y otras pueden reproducir imágenes negativas y discapacitadoras de determinados miembros de la red (Keck y Sikkink, 1998). Si consideramos la política transnacional del etnodesarrollo como uno de los productores de tales representaciones (véase Jackson y Warren, 2003), es importante examinar las formas mediante las cuales el capital social ha sido introducido en las representaciones y acciones calificadoras y descalificadoras a favor de los indios beneficiarios del proyecto.

En términos de redes facilitadoras creadas sobre la base de los conceptos de capital social, podemos destacar las formas en que se celebra la especificidad cultural, donde los productores indígenas son reconocidos como parte de una economía distinta ligada a los mercados globales y las organizaciones locales son percibidas como centrales para la gestión de los proyectos de desarrollo local. Sin embargo, estos componentes también tienen sus dimensiones descalificadoras, ya que las interpretaciones del capital social más corrientes en las teorías del desarrollo se han centrado en determinadas dimensiones particulares de la identidad cultural indígena o en sus objetivos productivos o en el rol de las organizaciones étnicas. Si bien era de esperar —dadas las formas en que el capital social ha sido incorporado a la teoría del desarrollo— que estos aspectos más inhabilitantes de la identidad indígena, la economía política y la capacidad de movimiento fueran destacados, esto necesariamente ha creado tensiones entre los movimientos políticos indígenas y los actores e instituciones que trabajan con ellos sobre el desarrollo.

Entre las representaciones descalificadoras de los grupos indígenas andinos que se encuentran en la política del desarrollo transnacional se incluyen las persistentes asociaciones de los indios con la vulnerabilidad y la pobreza; la regular asociación de los indios con los medios de vida campesinos y rurales e incluso sus vínculos con determinados lugares, como emplazamientos remotos, montañas andinas, etc. (para más detalles, véase Radcliffe, 2001 y Radcliffe *et al.*, en preparación). Además, en los proyectos de capital social de los Andes, las organizaciones para el desarrollo a nivel comunitario de las instituciones indígenas se convierten en el objetivo de las medidas participatorias, y no tanto las organizaciones de los movimientos sociales más politizados. Las asociaciones de donantes tienden a considerar a las organizaciones a nivel de comunidad como «tradicionales» al margen de su historia y de su dinámica, mientras que los movimientos sociales no son vistos como «tradicionales» y, en consecuencia, tienden a quedar al margen del ámbito de competencia de las agencias para el desarrollo (Andolina *et al.*, 2005). Debido a que promueve la utilización de las estructuras de la autoridad «tradicional», el PRODEPINE ha sido criticado por considerarse que de este modo exacerbaba las desigualdades dentro de los asentamientos indígenas y contribuía a reconstruir los antiguos cacicazgos (Breton, 2001). Podemos interpretar esto, junto con los modelos de capital social de las asociaciones cívicas que se dan a escala local y en el marco de un grupo étnico culturalmente específico, como la reducción de la cohesión social a una esfera monocultural e implícitamente monoétnica.

En cuanto a las representaciones más capacitadoras, están conectadas con las afirmaciones de los movimientos indígenas según las cuales su papel como productores es parte de una economía global competitiva, si bien combinada con un mínimo de seguridad en sus medios de vida y en su bienestar (véase Radcliffe, 2001 y Radcliffe *et al.*, en preparación). El desarrollo a nivel de comunidad no solamente refuerza y «revitaliza las formas tradicionales de autogestión y gobierno», sino que es una propuesta que concuerda perfectamente con varias agendas indígenas cuyo objetivo es conseguir autonomía y autogobernanza. Durante las últimas décadas, los movimientos indígenas de las Américas han invertido una cantidad considerable de tiempo y energía en la recuperación de los territorios étnicos, la memorialización de las costumbres y rituales y el control de los lugares sagrados. Además, la dimensión culturalista de la teoría del etnodesarrollo —ejemplificada por la afirmación general del Banco

Mundial de que puede contribuir a la «reintroducción de costumbres olvidadas» (World Bank, 2007)— alude al contexto de las políticas y constituciones multiculturales en las que la diferenciación etnocultural se da cada vez más por supuesta e impregna las nociones de democracia y ciudadanía (véase UNDP, 2004). En el caso del PRODEPINE también hemos de reconocer que, junto a los componentes negativos del proyecto, hubo fondos adicionales disponibles para la consolidación organizacional de los movimientos indígenas (principalmente de la CONAIE, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de ECUADOR, una vez que hubo maniobrado para excluir a otras confederaciones). Además, el departamento gubernamental de nivel nacional CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Ecuatorianos) fue el organismo ejecutivo del PRODEPINE y, como tal, recibió fondos para su propia consolidación institucional. En el momento en que nació el PRODEPINE, el personal de la CODENPE entrevistado interpretaba su función como la presencia ampliada de líderes e intelectuales indígenas en los organismos del Estado, y no sólo como gestores del proyecto de desarrollo. De hecho, los movimientos indígenas ecuatorianos, de un modo estratégico, continuaron siendo políticamente muy activos, creando espacios para la toma de decisiones por parte de los indígenas en el corazón del Estado y en el proceso político en sentido amplio (Zamosc, 2004). El proyecto estructuró las interrelaciones entre los líderes nacionales y sus partidarios locales, además de proporcionar recursos con los que mantener y dar un nuevo ímpetu al movimiento social (Larreameindy, 2003). El capital social no cierra todas las opciones; la función de la acción política y de la movilización de los indígenas sigue siendo muy significativa a diversas escalas, desde la local a la internacional.

Conclusiones

El capital social ha sido, a la vez, capacitador y sancionador en su aplicación a la política del etnodesarrollo en los países andinos de Ecuador y Bolivia. Con su énfasis en la especificidad cultural y en la necesidad de trabajar con las autoridades «tradicionales», y con su celebración de las características que antes eran percibidas como obstáculos al desarrollo moderno, las políticas basadas en el capital social han posibilitado un

compromiso contingente y polémico entre los movimientos indígenas de América Latina y un conjunto muy variado de actores del desarrollo. De este compromiso han surgido varias iniciativas importantes, como el Fondo Indígena regional para el desarrollo, y las políticas sobre pueblos indígenas del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, así como numerosos proyectos y redes locales y regionales, muchas de las cuales se han originado *no* en las teorías del capital social, sino en otras complejas alternativas y conexiones transnacionales (véase, por ejemplo, Rhoades, 2006). Es innegable que esto representa una profunda reorientación de la teoría del desarrollo en torno a los grupos étnicos;² si constituye o no una respuesta *suficiente* a las reivindicaciones políticas indígenas, ya es más discutible. Los movimientos indígenas desean el reconocimiento de su especificidad cultural y la correspondiente y necesaria transformación de las formas de «practicar el desarrollo».

Los movimientos indígenas han llevado a cabo una serie de campañas transnacionales a favor de sus derechos al desarrollo y a los recursos básicos sobre los que construir un desarrollo culturalmente apropiado, efectivo y socialmente sostenible. Los conceptos de capital social y su interpretación en las agencias internacionales del desarrollo parecen responder a esta laguna en la teoría y en la política del desarrollo. La política parece presentar soluciones a los problemas al colmar un «hueco», pero como señalan perspicazmente Shore y Wright (1997: 21), estos aparentes huecos «han sido ya rellenados con valores y preconcepciones morales». En relación con los indígenas, hemos visto que la política del etnodesarrollo se basa en una serie de preconcepciones de los indios americanos, y que sólo otorga un valor moral particular a ciertos aspectos de las demandas indígenas. Al hacer hincapié en la función de los indios como grupos emprendedores, estrechamente ligados a la comunidad y empobrecidos, los conceptos de capital social han sido introducidos en la presunta despolitización de las reivindicaciones étnicas (Ferguson, 1994). En cuanto a las políticas de desarrollo internacional, el capital social surgió en un proceso contingente de políticas institucionales internas como un concepto que permitía que los profesionales del desarrollo social reorientasen el desarrollo hacia los indígenas de los Andes. Aunque algunos comentaristas han argumentado que el concepto de capital social contribuyó a un profundo cambio de política en relación con los indígenas, se puede afirmar que la interpretación específica del concepto en las principales agencias para el desarrollo y su particular inserción en las

técnicas de microgestión de los proyectos han tendido a marginalizar algunas de las cuestiones que eran más importantes para los propios indígenas, a saber, sus derechos a tomar decisiones en el ámbito nacional, su acceso seguro a la tierra y a los recursos naturales, el reconocimiento nacional de la diferencia cultural y el fin del racismo.

Notas

1. En el momento en que se concibió el proyecto, no había preguntas en los cuestionarios del censo relativas a la identificación racial o étnica; la identidad étnica se determinaba mediante las preguntas concernientes al uso del lenguaje doméstico.

2. La actual teoría del desarrollo sobre la cultura indígena y el capital social constituye a la vez un eco y una vía que se aparta de los significados raciales y culturales de la historia andina. Durante la mayor parte del siglo xx, el desarrollo andino partía de la premisa de un mestizaje en virtud del cual los grupos indígenas tenían que «blanquearse» o incorporarse a una concepción del progreso, la modernidad y el desarrollo definidos «al estilo occidental». Las ideologías de principios del siglo xx propugnaban la integración de los indios en el moderno Estado-nación descartando las diferencias culturales. Los paradigmas más recientes, por tanto, desafían algunos de los supuestos básicos y de los antecedentes históricos de la teoría del desarrollo.

Bibliografía

- Andolina, Robert, Sarah Radcliffe y Nina Laurie (2005), «Development and Culture: transnational identity making in Latin America», *Political Geography*, 24 (6), pp. 678-702.
- Arce, Alberto y Norman Long, eds. (2000), *Anthropology, development and modernities*, Routledge, Londres.
- Assies, Willem *et al.*, eds. (2001), *The challenge of diversity. Indigenous people and reform of the state in Latin America*, Thela Thesis, Amsterdam.
- Bebbington, Anthony (2002), «Sharp knives and blunt instruments: social capital in development studies», *Antipode*, 34(4), pp. 800-803.
- (2004), «Social capital and development studies I: critique, debate, progress?», *Progress in Development Studies*, 4(4), pp. 343-349.

- Bebbington, Anthony, Scott Guggenheim, Elisabeth Olson y Michael Woolcock (2004), «Exploring social capital debates at the World Bank», *Journal of Development Studies*, 40(5), pp. 33-64.
- Blaikie, P. (2000), «Development post-, anti-, and populist: a critical review», *Environment and Planning A*, 32(6), pp. 1033-1050.
- Boulding, Elise (1997), «Foreword», en Jackie Smith, Charles Chatfield y R. Pagnucco, eds., *Transnational social movements and global politics: solidarity beyond the state*, Syracuse University Press, Syracuse, pp. ix-xi,
- Breton, Víctor (2001), *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Brysk, Alison (1994), «Acting globally: Indian rights and international politics in Latin America», en Donna Lee Van Cott, ed., *Indigenous people and democracy in Latin America*, Inter-American Dialogue/St.Martin's Press, Nueva York.
- (2000), *From tribal village to global village: Indian rights and international relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Castells, Manuel (1996), *Rise of the network society*, Blackwell, Oxford.
- Comaroff, J. y J. Comaroff, eds. (2002), *Millennial capitalism and the culture of neoliberalism*, Duke University Press, Londres.
- Cooke, B. y U. Kothari, eds. (2001), *Participation: a new tyranny?*, Zed Books, Londres.
- COWI/WB (1999), *Diagnóstico de las oportunidades económicas de los pueblos indígenas de Bolivia para acceder a mercados, tecnologías y recursos nuevos*, Informe ejecutivo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Davis, Shelton (2002), «Indigenous Peoples and Economic Development in Latin America: the experience of the World Bank», en Rachel Sieder, *Pluri-Cultural and Multi-Ethnic: Evaluating the implications for state and society in MesoAmerica and the Andes*, University of London, Londres.
- Davis, Shelton y William Partridge (1994), «Promoting the development of indigenous people in Latin America», Informe del World Bank Social Development, Washington, D.C.
- De Filippis, J. (2002), «Symposium on social capital: an introduction», *Antipode*, 34, pp. 790-795.
- Deruyttere, A. (1997), *Indigenous peoples and sustainable development: The role of the Inter-American Development Bank*, Inter-American Development Bank publication, n° 16, IADB, Washington, D.C.
- Dwyer, Denis y David Drakakis-Smith, eds. (1996), *Ethnicity and development: geographical perspectives*, Wiley, Londres.
- Encalada, Eduardo, Fernando García y Kristine Ivarsdotter (1999), «La participación de los pueblos indígenas y negros en el desarrollo del Ecuador», Informe para el InterAmerican Development Bank, Washington, D.C.

- Ferguson, James (1994), *The anti-politics machine: «Development», depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, University of Minnesota, Londres.
- Fine, Ben (2001), *Social capital versus social theory. Political economy and social theory at the turn of the millennium*, Routledge, Londres.
- Fox, Jonathan (1996), «How does civil society thicken? The political construction of social capital in Mexico», *World Development*, 24 (6), pp. 1089-1103.
- (1997), «The World Bank and social capital: contesting the concept in practice», *Journal of International Development*, 9 (7), pp. 963-971.
- Fox, Jonathan y John Gershman (2000), «The World Bank and social capital. Lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico», *Policy Sciences*, 33 (3-4), pp. 399-419.
- Griffiths, Tom (2000), *The World Bank and indigenous people in Ecuador and Bolivia*, informe preparado para el Forest Peoples Programme, Moreton-in-the-Marsh.
- Grootaert, C y D. Narayan (2001), *Local institutions, poverty and household welfare in Bolivia*, World Bank, Washington, D.C.
- Harris, John (2002), *Depoliticizing development: the World Bank and social capital*, Anthem Press, Wimbledon.
- Harris, J. y P. de Renzio (1997), «Missing link or analytically missing? The concept of social capital», *Journal of International Development*, 9 (7), pp. 919-937.
- Healey, Kevin (2000), *Llamas, weavings and organic chocolate: multicultural grassroots development experience from the Andes and Amazon of Bolivia*, University of Notre Dame Press, South Bend, IN.
- Hickey, S. y G. Mohan, eds. (2004), *Participation: From tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*, Zed Books, Londres.
- Hyden, Goran (1997), «Civil society, social capital and development. Dissection of a complex discourse», *Studies in Comparative International Development*, 32 (1) pp. 3-30.
- Jackson, Jean y Kay Warren, eds. (2003), *Indigenous movements self-representation and the state in Latin America*, University of Texas Press, Austin.
- Kabeer, Naila (1994), *Reversed realities. Gender hierarchies in development*, Verso, Londres.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998), *Activists beyond borders: advocacy networks in International politics*, University of Cornell Press, Ithaca, Londres.
- Kitching, Gavin (1982), *Development and underdevelopment in historical perspective*, Methuen, Londres.
- Kleymeyer, Charles (1992), «Cultural energy and grassroots», *Grassroots Development*, Inter-American Foundation, 16 (1), Washington, D.C., pp. 22-31.

- Larreameindy, Pilar (2003), *Indigenous networks. Politics and development interconnectivity among the Shuar in Ecuador*, tesis doctoral sin publicar, Department of Geography, University of Cambridge.
- Laurie, Nina, Robert Andolina y Sarah Radcliffe (2003), «Indigenous professionalization: towards the construction of a transnational community», *Antipode*, 35(3), pp. 463-491.
- Leftwich, A. (1996), *Democracy and development: Theory and practice*, Polity, Cambridge.
- Lehning, P. (1998), «Towards a multicultural civil society: the role of social capital and democratic citizenship», *Government and Opposition*, 38, pp. 221-242.
- Lloyd, John (1998), «The politics of indigenous identity in Ecuador and the emergence of transnational discourses of power and subversion», tesis doctoral sin publicar, University of Liverpool, Liverpool.
- Long, N. y A. Long (1992), *Battlefields of knowledge*, Routledge, Londres.
- Mayer, M. y K. Rankin (2002), «Social capital and (community) development: a North/South perspective», *Antipode*, 34 (4), pp. 804-808.
- McAslan, E. (2002), «Social capital and development», en V. Desai y R. Potter, eds., *The companion to development studies*, Arnold, Londres, pp. 139-143.
- Molyneux, Maxine (2002), «Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America», *Development and Change*, 33 (2), pp. 167-188.
- Narayan, Deepa (1999), «Bonds and Bridges: social capital and poverty», informe para el World Bank, Poverty Group PREM, Washington, DC., consultado vía Internet.
- Narayan, Deepa y Lant Pritchett (1999), «Cents and sociability: household income and social capital in rural Tanzania», *Economic Development and Cultural Change*, 47 (4), pp. 871-897.
- Nederveen Pieterse, Jan (2006), «Social capital and migration — beyond ethnic economies», en Sarah Radcliffe, ed., *Culture and development in a globalizing world*, Routledge, Londres, pp. 126-149.
- Partridge, William *et al.* (1996), *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*, World Bank website, www.worldbank.org.
- Plant, Roger (1998), «Issues in Indigenous Poverty and Development», *Working paper IND-105*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Pretty, J. y H. Ward (2001), «Social capital and the environment», *World Development*, 29 (2), pp. 529-548.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994), *Indigenous peoples and poverty in Latin America: an empirical analysis*, informe preparado para el World Bank, Washington, D.C.
- Putnam, Robert (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

- Radcliffe, Sarah (2001), «Development, the state and transnational political connections: state and subject formation in Latin America», *Global Networks*, 1 (1), pp. 19-36.
- (2002), «Indigenous people and political transnationalism: globalisation from below meets globalisation from above?», Transnational Communities Programme, *Working Paper WP-02-05*, disponible en www.transcomm.ox.ac.uk.
- (2004), «Geography of development: Development, civil society and inequality-social capital is (almost) dead», *Progress in Human Geography*, 28 (4), pp. 517-527.
- ed. (2006), *Culture and development in a globalising world. Geographies, actors and paradigms*, Routledge, Londres-Nueva York.
- Radcliffe, Sarah y Nina Laurie (2006), «Culture and development. Taking culture seriously in development for Andean indigenous people», *Environment and Planning D: Society and Space*, 24 (2), pp. 231-248.
- Radcliffe, Sarah, Nina Laurie y Robert Andolina (2002), «Decentralized boundaries around urban politics in an era of transnationalism and neoliberalism: indigenous municipalities in Andean Latin America», *Space and Polity*, 6 (3), pp. 289-305.
- Radcliffe, Sarah *et al.* (en preparación), «Development with identity. Social capital and culture», en R. Andolina, N. Laurie y S. Radcliffe, *Multiethnic Transnationalism: Indigenous development in the Andes*, Duke University Press, Durham/Londres.
- Rhoades, Robert, ed. (2006), *Development with identity. Community, culture and sustainability in the Andes*, CABI Publishing, Wallingford.
- Selverston, Melina (1994), «The politics of culture: indigenous people and the state in Ecuador», en Donna Lee Van Cott, ed., *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, Inter-American Dialogue/St Martins Press, Nueva York.
- Shohat, E., ed. (1998), *Talking visions: Multicultural feminism in a transnational age*, MIT Press, Nueva York.
- Shore, C. y S. Wright, eds. (1997), *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*, Routledge, Londres.
- Sieder, Rachel, ed. (2002), *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*, Palgrave, Londres.
- Silvey, R. y R. Elmhirst (2003), «Engendering social capital: women workers and rural-urban networks in Indonesia's crisis», *World Development*, 31 (5), pp. 865-879.
- Stack, John F., ed. (1985), *Ethnic identities in a transnational world*, Greenwood Press, Westwood, CONN.
- Uquillas, Jorge (2002), «Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de las organizaciones indígenas en el Ecuador. El caso de PRODEPINE», ponencia presentada en el Primer Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, Quito.

- Van Cott, Donna Lee, ed. (1994), *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, Inter-American Dialogue/St Martins Press, Nueva York.
- (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: the politics of diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Van Nieuwkoop, M. y J. E. Uquillas (2000), «Defining Ethno-Development in operational terms: lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project», *Working Paper*, n.º. 6, World Bank, Latin American and Caribbean Regional Office, Washington, D.C.
- Watts, M. (2002), «Alternative modern-development as cultural geography», en K. Anderson, M. Domosh, S. Pile y N. Thrift, eds., *Handbook of cultural geography*, Sage, Londres, pp. 432-453.
- (2006), «Culture, development and global neoliberalism», en Sarah Radcliffe, ed., *Culture and Development in a globalizing world*, Routledge, Londres, pp. 30-57.
- White, Sarah (2002), «Rethinking race, rethinking development», *Third World Quarterly*, 23 (3) pp. 407-420.
- Woolcock, Michael (1998), «Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework», *Theory and Society*, 27 (2), pp. 151-208.
- World Bank (2007), «Social capital ethnicity», consultado el 18 de junio de 2007.
- Zamosc, Leon (2004), «The Indian movement in Ecuador: from politics of influence to politics of power», en Nancy Postero y Leon Zamosc, eds., *The Struggle for indigenous rights in Latin America*, Sussex Academic Press, Brighton.

3. Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral

Manuel Alcántara Sáez y Patricia Marenghi

Introducción

La emergencia de partidos políticos organizados alrededor de identidades indígenas que consiguen importantes rendimientos electorales es uno de los hechos más novedosos y significativos de los últimos quince años de democracia en América Latina. La escasa visibilidad y la pobre influencia que ejerció el factor indígena en la configuración de las organizaciones partidistas y de los sistemas de partidos y en la construcción de las agendas políticas durante gran parte del siglo xx latinoamericano contrastan con la irrupción de estas cuestiones en el escenario político actual. La presencia de la «cuestión indígena» en el contexto de algunas sociedades latinoamericanas puede observarse con suficiente claridad en muchos aspectos, aunque para los fines que se plantea este capítulo es importante resaltar al menos dos: la inclusión de las «problemáticas étnicas» como uno de los ejes de competencia programática de los partidos políticos y la aparición organizaciones partidistas étnicas con posibilidades de triunfar en las elecciones. En este sentido, los análisis sobre estas cuestiones han suscitado pronósticos tanto pesimistas como optimistas sobre sus efectos para la democracia.¹

Muchos factores han sido esgrimidos para explicar la aparición de los movimientos y partidos políticos indigenistas en las últimas décadas y para analizar su éxito —fundamentalmente el crecimiento electoral—, con especial énfasis en los casos del Movimiento al Socialismo (MAS) boliviano y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) ecuatoriano debido a su llegada a la presidencia en los últimos comicios electorales. Los determinantes que más atención han

captado son fundamentalmente de tres tipos: institucionales y de condiciones políticas, internacionales e identitarios.

Los cambios institucionales que han producido una apertura en el sistema, como las transformaciones en el sistema electoral (la magnitud de los distritos, los requisitos de registro de los partidos para poder competir electoralmente, la creación de distritos especiales), han sido parte de la explicación dada a la formación de partidos indígenas en la década de 1990 y a su viabilidad electoral (Van Cott, 2003a, 2003b). En conjunción con estas variables, las condiciones políticas y los factores demográficos (Rice y Van Cott, 2004) unidos a los procesos descentralizadores y sus efectos (Rice y Van Cott, 2004; Van Cott, 2003a) también han sido considerados factores explicativos de esta cuestión.

Desde otra perspectiva se ha abordado el contexto internacional como elemento facilitador de la incorporación del tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda y como productor de visibilidad de los asuntos que les interesan gracias al reconocimiento y el trabajo de un grupo de organizaciones internacionales (Brysk, 2000). A ello se le ha sumado la presencia de redes de instituciones del sistema internacional con capacidad de generar legislación que ha llevado a muchos países latinoamericanos a incluir reformas constitucionales con el objetivo de insertar visiones que contemplaran el multiculturalismo y el pluralismo (Assies *et al.*, 1999; González Guerra, 1999; Van Cott, 2000b). Y por último, el diseño y establecimiento de tratados y la implementación de políticas específicas, que han contribuido a generar un nuevo escenario para el accionar de los movimientos y partidos indígenas en la región.²

Otra aproximación a los factores determinantes de la irrupción de los actores indígenas en la arena política es aquella que se ha detenido en la cuestión de las identidades. A la pregunta sobre las razones que explican la multiplicación de manifestaciones y demandas indigenistas, estos autores argumentan que las identidades colectivas indígenas contemporáneas son el resultado de un complejo proceso de construcción mediante movilización, organización y discurso en el seno de importantes cambios en los contextos sociales, económicos y políticos que las favorecen (Máiz, 2005) y el producto de la politización de clivajes sociales preexistentes.

Todos los estudios que sustentan estos argumentos explican la emergencia de movimientos y partidos indigenistas; es decir, responden a la pregunta de por qué antes no y ahora sí. Sin embargo, a pesar de que

en casi todos los países de América Latina en los que existe población indígena han irrumpido organizaciones de este tipo, en algunos casos éstas han sido exitosas electoralmente y en otros no. Por ello, este capítulo analizará cuáles son los factores que han propiciado mejores rendimientos electorales y cuáles han sido las estrategias que las organizaciones desplegaron para conseguir este objetivo. Muchos otros estudios se han encargado antes de estudiar las variables que intervienen en este proceso,³ pero pocos se han preocupado por indagar también en las particularidades internas de los partidos étnicos que han facilitado mayores o menores réditos electorales. Este capítulo es una primera aproximación a su revisión.

En este texto se entiende por partido étnico⁴ a «una organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes y miembros en su mayoría se identifican a sí mismos como parte de un grupo étnico no gobernante, y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural» (Van Cott, 2003a). Esta definición incluye también a aquellas agrupaciones que se llaman a sí mismas movimientos sociales para distanciarse retóricamente de las connotaciones negativas asociadas al concepto de partido de político (pero que cumplen con esa definición).

Teniendo como base esta definición, se examinan las organizaciones partidistas indígenas de los países de América del Sur que han conseguido, al menos, un diputado en las dos últimas elecciones legislativas nacionales.⁵ Éstos son: el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Bolivia; el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) de Ecuador; las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Indígena (ASI) de Colombia; y el Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) de Venezuela.⁶

El texto se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se examinan las similitudes que presentan los partidos analizados —y los sistemas políticos y contextos en los que emergen—, que configuran la base sobre la que se asientan su actuación, sus reclamaciones y demandas y su organización y funcionamiento. Las variables comunes a todos los casos abordados son: la coincidencia en las demandas; la participación ciudadana previa en los movimientos sociales; la presencia de una organización externa que controló el desarrollo de los partidos; y el nacimiento de éstos desde un espacio excéntrico.

Y en el segundo apartado se abordan las diferencias en las estrategias discursivas y organizativas que han hecho que algunos actores crecieran electoralmente —convirtiéndose en partidos exitosos— y que otros permanecieran con el mismo caudal escaso de votos elección tras elección. Las variables que difieren entre los casos y que apuntan a explicar los diferentes rendimientos electorales son: el factor demográfico como potencial electoral; la habilidad de los partidos para construir alianzas con otros grupos y organizaciones sociales y políticas; la cooptación del espacio de la izquierda y de los partidos populistas; y la existencia de un discurso incluyente.

Lo que tienen de similares: las características compartidas por todos los partidos étnicos

La coincidencia en las demandas

Todos los partidos étnicos de América del Sur tienen en común la defensa de una serie de *issues* que se plasman en sus principios programáticos y en sus programas de gobierno. La revisión de las propuestas presentadas en las plataformas de las últimas elecciones nacionales permite afirmar que estas organizaciones han incorporado temáticas similares en las agendas políticas y que las diferencias, entre los que han resultado más exitosos y los que no, guardan relación con el énfasis que le han dado a algunos temas sobre otros y con el grado o nivel de radicalización al que han llevado el discurso (este punto será tratado más adelante).

Como afirma Zúñiga (2004), una característica del movimiento indígena moderno es el panindigenismo cultural, que involucra elementos y conceptos comunes en las reivindicaciones de casi todas las organizaciones indígenas latinoamericanas.⁷ Estos temas incluyen la crítica al modelo neoliberal, el reconocimiento de una identidad y unos derechos propios y específicos, la educación multicultural y el uso de las lenguas indígenas, la demanda por reformas agrarias, una mayor autonomía territorial y la defensa de las riquezas naturales.⁸

El contexto en el que emergen los movimientos indígenas latinoamericanos en las décadas de 1980-1990 inaugura un ciclo de ofensivas contra la implementación de políticas neoliberales por parte de los go-

biernos de los países de la región que irán multiplicándose con el paso de los años. La crítica a las consecuencias de este modelo fue —y sigue siendo en la actualidad— el común denominador del discurso de estas organizaciones, que incide, fundamentalmente, en los efectos que han tenido las medidas puestas en práctica sobre la población indígena.⁹

Este nuevo escenario reformado, en el que el Estado ha perdido espacio y ha dejado de proporcionar los bienes y servicios característicos de otras épocas, ha sido especialmente perverso para la mayoría de la población indígena, que siempre ha mostrado una fuerte correlación con los niveles de pobreza.¹⁰ En este sentido, la vinculación entre población indígena y bajos niveles de desarrollo en los indicadores socioeconómicos —ya sean los ingresos, la educación, la salud o la vivienda— en una arena cada vez más desprovista de la presencia estatal como suministradora de bienes y servicios fue el terreno abonado para la actuación de los movimientos que utilizaron la crítica a las políticas neoliberales como disparador para su organización y sustento para sus peticiones.

Teniendo como base una confrontación abierta con el modelo neoliberal, un conjunto de reivindicaciones fueron construyendo una agenda común a todos los partidos étnicos. La demanda por reformas agrarias, que incluye la derogación de leyes anteriores y la propuesta de nuevas formas de redistribución de las tierras para las comunidades campesinas y pueblos indígenas, es un *item* que aparece en todos los programas electorales de los partidos étnicos. Lo mismo sucede con las peticiones de autonomía territorial, que con diferentes matices aparecen entre las propuestas de estos partidos. Van Cott (2000a) afirma que en los cuatro países, las organizaciones indígenas aprovecharon el debate nacional sobre las reformas constitucionales para presentar sus reclamaciones de autonomía como una solución a las crisis de gobernabilidad y legitimidad pero sólo en Colombia y Ecuador estas organizaciones lograron asegurar un régimen político territorial en el que las autoridades indígenas ejerceran las funciones de la Administración pública y manejaran los recursos estatales de una forma comparable a otras unidades gubernamentales subnacionales. Debido a los logros conseguidos en algunos contextos, las demandas sobre autonomía territorial han sido diferentes en las plataformas de los partidos étnicos, aunque han estado presentes en todos los casos.

Al mismo tiempo, aparece la reivindicación por los derechos de uso de los recursos naturales en los territorios indígenas y un nuevo modelo de propiedad y explotación de la riqueza natural que se aleja diametral-

mente de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos anteriores. Apoyados en viejos discursos, irrumpen nuevas demandas sobre la producción y comercialización de hidrocarburos y sobre el uso de los suelos y subsuelos, que se apoyan principalmente en proyectos de nacionalización y/o de propiedad comunal.

Otro punto compartido por las organizaciones partidistas de todos los países es el que se refiere al reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas y a los consecuentes derechos especiales para las comunidades que representan. A pesar de que con las reformas constitucionales llevadas a cabo en todos los casos analizados emergió un nuevo modelo de constitucionalismo, el multicultural, caracterizado por el reconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural de las sociedades latinoamericanas y la revalorización de la ley consuetudinaria (Freidenberg y Domingo, 2006), los programas de los partidos étnicos siguen incluyendo estas demandas con el objetivo de reafirmarlas y profundizarlas.

Unida a esta petición por el reconocimiento de identidades diferenciadas se ha puesto el acento en la defensa de la utilización de las lenguas indígenas y de una educación multicultural que recupere la cultura propia y le devuelva el estatus perdido durante años de políticas estatales de asimilación.

La participación ciudadana no convencional previa de los movimientos sociales

Íntimamente ligado a las reclamaciones antes mencionadas, la emergencia de los partidos políticos étnicos en América del Sur y su incorporación en la competencia electoral vino precedida, en todos los casos, por la aparición de movimientos indigenistas que germinaron como portadores de estas reclamaciones.¹¹ La multiplicación de movilizaciones y nuevas formas de lucha —marchas masivas de protesta, bloqueo de carreteras, toma de instalaciones oficiales y rebeliones regionales— tuvieron como principal consigna la lucha contra el neoliberalismo y la satisfacción de las demandas antes enumeradas.

En Ecuador, el potencial de la red de organizaciones indígenas locales, provinciales, regionales y nacionales se materializó a partir de numerosas acciones cívicas; por ejemplo el levantamiento contra el gobierno de Abdalá Bucaram en 1997 y a favor de la Asamblea Constituyente,

que se tradujo en reformas a la Constitución; el levantamiento de 2000 contra el gobierno de Jamil Mahuad, que culminó con su salida, sobre la base de demandas de transparencia en la política y la gestión pública y contra los programas económicos de desregulación y privatización; la movilización de septiembre de ese mismo año en contra de la «dolarización» y a favor del plebiscito para revocar el mandato del Congreso y de la Corte Suprema.¹²

En Bolivia, las organizaciones sociales fueron ganando espacio y visibilidad al protagonizar un ciclo continuo de protestas. Las más sobresalientes fueron la exitosa movilización de 2000, organizada para que el gobierno cancelara la concesión de la distribución de agua de Cochabamba a una empresa extranjera —«la guerra del agua»—; la revuelta de febrero de 2003, que enfrentó al gobierno con los coccaleros, liderados por Evo Morales; y las actividades de octubre de 2003 que provocaron la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien llevaba poco más de un año en el gobierno. Su sucesor, el vicepresidente Carlos Mesa, también se vio obligado a renunciar por las movilizaciones populares que exigían la nacionalización de la industria petrolera.

Aunque no al mismo nivel que en Ecuador o Bolivia, las protestas y movilizaciones en Colombia y en Venezuela han sido también muy abundantes. A las ya tradicionales manifestaciones contra las políticas de gobierno que han caracterizado a América Latina en su totalidad, en Colombia han existido movilizaciones ligadas a demandas de otro tipo, como la defensa de los derechos humanos o las peticiones por la negociación y la paz. En ambos casos, las reivindicaciones de las organizaciones indígenas formaron parte de protestas relacionadas principalmente con demandas territoriales o con la búsqueda de beneficios sectoriales. Por otra parte, desde 1998 en Venezuela la situación ha sido muy diferente ya que, en la mayoría de los casos, los indígenas tomaron parte de las movilizaciones y los enfrentamientos en abierta defensa del gobierno de Hugo Chávez.

La presencia de una organización externa que controló el desarrollo de los partidos

Esta actuación de los movimientos sociales previos a la conformación de los partidos estuvo promovida por la presencia de organizaciones sociales a partir de las cuales se constituyeron las organizaciones partidistas

indígenas. Éstas se desempeñaron como proveedores de diferentes tipos de recursos —líderes, activistas y financiación— que constituyeron la base del crecimiento electoral de los respectivos partidos a los que apoyaban.

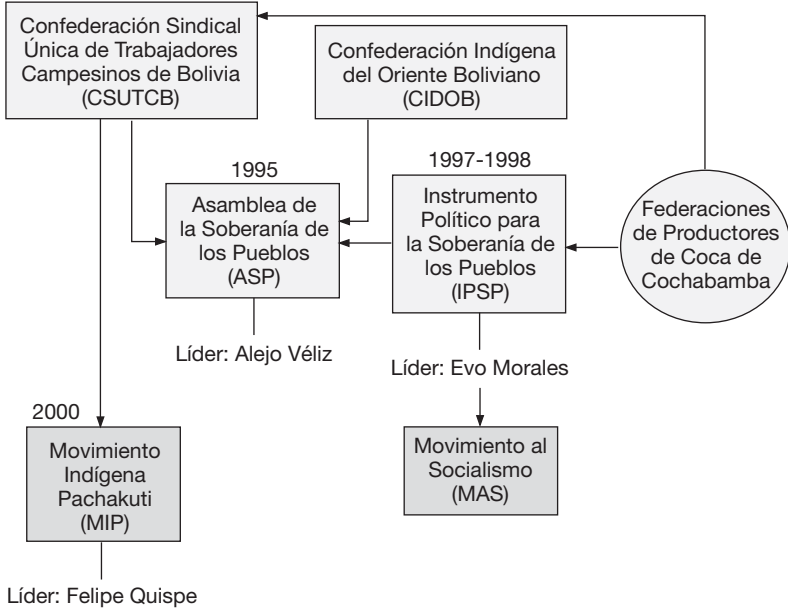
La Asamblea de Soberanía de los Pueblos (ASP), la organización que antecede al MAS, se crea el 27 de marzo de 1995 en Santa Cruz de la Sierra. Fue producto de las entrañas de la Central Obrera Boliviana (COB), de la CIDOB (Confederación Indígena del Oriente Boliviano), de la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CNCB), de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMCBS) y de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) (Véliz, 2005).

A comienzos de la década de 1990, la situación de la CSUTCB comenzó a modificarse; los líderes cocaleros de lengua quechua, fundamentalmente de la región de Chapare, ganaron espacios de poder y control sobre esta organización que había estado tradicionalmente dominada por activistas aymaras de La Paz¹³ (Madrid, 2005a). En 1997-1998 se abrió una profunda grieta en el movimiento campesino nacional entre los dos líderes más importantes de la ASP, el diputado nacional Evo Morales y el presidente del partido Alejo Véliz, que condujo a la división de la organización (Van Cott, 2003a). En este contexto, Evo Morales lideró la fundación de un nuevo partido, el Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP) mientras que Véliz continuaba como presidente de la ASP y ambos compitieron por separado en las elecciones municipales de 1999. El nuevo partido de Morales concurrió a esta contienda y a las sucesivas bajo las siglas del MAS para poder burlar los requisitos legales de la participación que establecían que sólo los partidos formalmente registrados podían competir en las elecciones.

El MIP se fundó el 14 de noviembre de 2000 en la localidad de Peñas, provincia de Los Andes del Departamento de La Paz, como instrumento político ideológico de las naciones indígenas y su principal líder es Felipe Quispe Huanta. Quispe afirma que su surgimiento estaba contemplado en el Estatuto de la CSUTCB, que claramente indicaba que debía crearse una organización política, la cual debía ser expresión de la nación indígena.¹⁴

Como puede observarse, la CSUTCB estuvo en la base de la creación de ambas organizaciones. Sus miembros dividieron el apoyo electoral¹⁵ mientras sus líderes seguían reclamando la representatividad de esta Confederación como núcleo central de su accionar.

FIGURA 1
Principales organizaciones externas que controlaron el desarrollo de los partidos étnicos de Bolivia

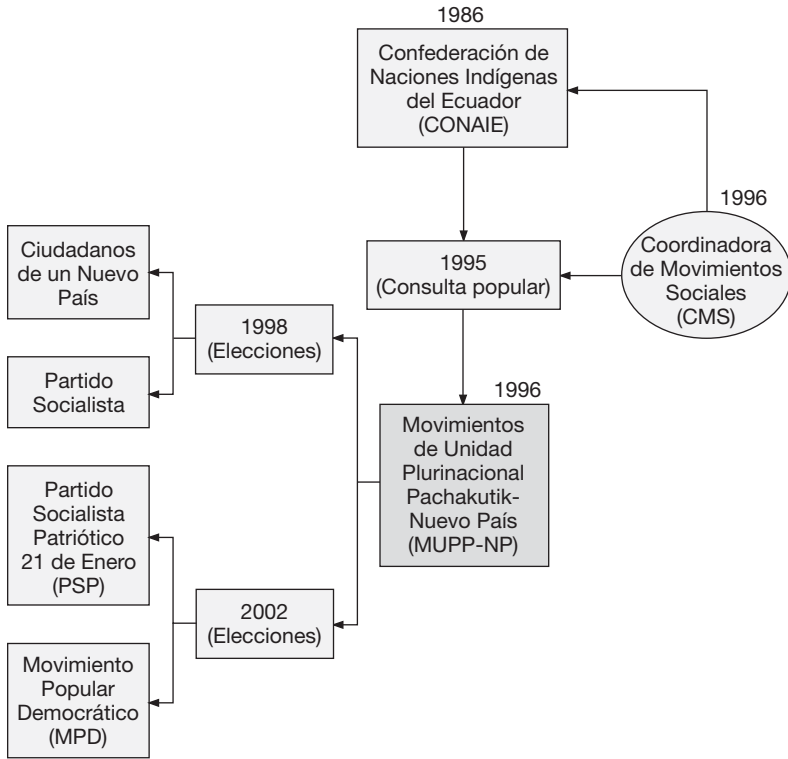


FUENTE: elaboración propia.

El MUPP surgió tras la decisión de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en su Congreso extraordinario realizado en enero de 1996, de concurrir a las elecciones nacionales¹⁶ mediante un brazo político, al que no deseaba conferir forma de partido político y cuyo devenir debería estar siempre condicionado por el peculiar carácter que tenía la Confederación aglutinadora de todo el movimiento indígena ecuatoriano (Alcántara, 2003)¹⁷ (véase la figura 2).

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue creada en 1986 y estuvo conformada por tres organizaciones regionales: los pueblos kichwas de tierras altas congregadas en el Ecuador Runakunapak Rikcharimui (ECUARUNARI), la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENAIE) que reúne a nueve nacionalidades de las tierras bajas y la Confederación

FIGURA 2
Principales organizaciones externas que controlaron el desarrollo de los partidos étnicos de Ecuador



FUENTE: elaboración propia.

de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE) que agrupa a cuatro nacionalidades de la costa.¹⁸

Un cambio crucial en la formación del movimiento político fue el desarrollo de una alianza estratégica con un amplio grupo de otros movimientos sociales, la mayoría de base urbana. Beck y Mijeski (2001), siguiendo el trabajo de Weiss (1999), afirman que una nueva generación de líderes laborales dirigidos por Marcelo Román, trabajaron para formar una alianza de trabajadores entre diferentes movimientos sociales (afroecuatorianos, mujeres, estudiantes y gremios) que se convirtió, en 1995,

en la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS). En los primeros momentos, la CONAIE no formó parte de esta alianza.¹⁹ Sin embargo, a finales de 1995, cuando el presidente Sixto Durán Ballén convocó a un referéndum (consulta popular) para obtener apoyo a la implementación de las reformas neoliberales, la CMS lideró la oposición y la CONAIE, junto con otros movimientos populares, se unieron a la movilización. El éxito en esta contienda estableció un puente entre la CMS y los nuevos líderes de Pachakutik y, en enero de 1996, el movimiento político tomó el nombre oficial de Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP).²⁰

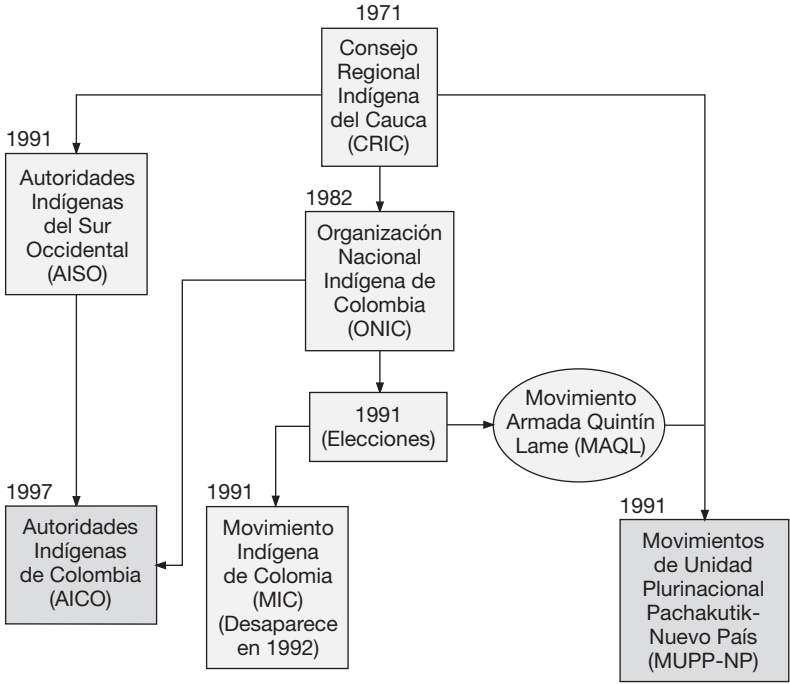
En el caso colombiano (véase la figura 3), el movimiento indígena surgió de los movimientos campesinos de las década de 1960 y 1970 en el departamento del Cauca. El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) creó la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en 1982, la primera organización indígena a nivel nacional, que tiene presencia en todos los departamentos y agrupa a más del 90% de la población indígena (Laurent, 1997).

Algunos militantes del CRIC, en desacuerdo con ciertas decisiones e influencias de asesores no indígenas, decidieron conformar la organización Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO), que a principios de la década de 1990 dio nacimiento a la Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

La ONIC participó activamente en la Asamblea Constituyente de 1991, consiguiendo la incorporación de la circunscripción indígena como parte del rediseño electoral. Durante el proceso de elaboración de las listas para las elecciones legislativas de 1992 se produjo la división de la ONIC en dos, constituyéndose la Alianza Social Indígena (ASI). Las comunidades de la zona andina propusieron la conformación de dos listas separadas mientras que las comunidades del llano y la selva insistieron en la participación a través de una lista única. Si bien esta última opción fue la que triunfó, los grupos indígenas aglutinados alrededor de la CRIC decidieron conformar la ASI y competir abiertamente contra la organización postulada por la ONIC.

Después de esas elecciones, la ONIC tomó la decisión de abandonar la competencia electoral y aquellos líderes que no estaban de acuerdo con esta determinación crearon el Movimiento Indígena de Colombia (MIC), que tuvo corta vida. Logró obtener un escaño en el Senado en 1991 y otro en 1994 y luego desapareció.

FIGURA 3
Principales organizaciones externas que controlaron el desarrollo de los partidos étnicos de Colombia



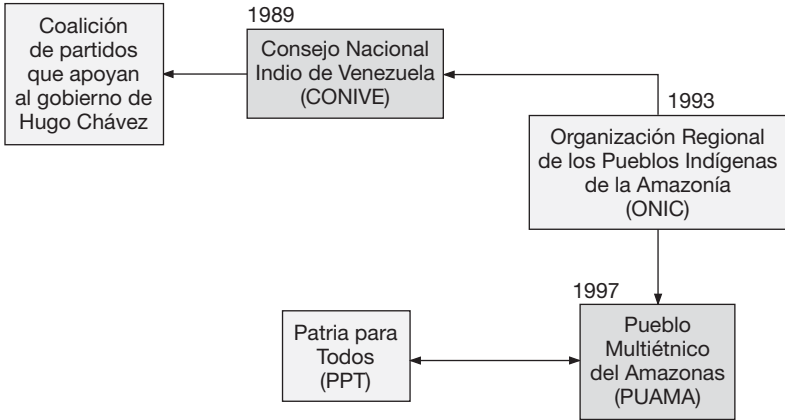
FUENTE: elaboración propia.

En este escenario, sólo dos organizaciones indígenas consiguieron representación parlamentaria continua desde la reforma constitucional que incorporó la circunscripción especial: la ASI y la AICO.

En Venezuela el partido Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA) nace a partir de la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Amazonas (ORPIA) en noviembre de 1997 durante la batalla en torno a la división territorial del Estado. El Consejo de Coordinación Política ha servido como nexo entre las dos agrupaciones, la ORPIA y su brazo político el PUAMA.

A su vez, la ORPIA es miembro del Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), la otra agrupación indígena que ha conseguido esca-

FIGURA 4
Principales organizaciones externas que controlaron el desarrollo de los partidos étnicos de Venezuela



FUENTE: elaboración propia.

ños en la Asamblea Nacional. CONIVE es una agrupación que reúne a más de 30 pueblos indígenas de Venezuela, y está integrado por unas sesenta organizaciones regionales, sectoriales y locales, sumando una población aproximada de 500.000 personas. Se constituyó el 31 de agosto de 1989, en Los Teques, Tierra de Guaicaipuro y comenzó su participación en las contiendas electorales a partir de 1999.

El desarrollo desde un espacio excéntrico

A diferencia de los partidos tradicionales latinoamericanos, que por lo general se han vertebrado nacionalmente desde el centro político del país hacia el resto de los territorios, los partidos étnicos surgen en los espacios descentrados, en la periferia, donde se organizan para desplegarse hacia otros territorios igualmente periféricos o hacia el centro²¹ o estancan su caudal electoral en esas regiones.

El MAS comenzó su andadura en las regiones cocaleras de Chapare, en el departamento de Cochabamba, para expandirse luego a los departamentos altos de La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca. La densa red de

apoyo de los productores de coca contribuyó a que el partido consiguiera importantes victorias en la áreas rurales de Cochabamba durante las elecciones municipales de 1995 y 1999 y en las generales de 1997. Sin embargo, a comienzos del nuevo siglo, el MAS aún era un partido regional menor que se apoyaba fuertemente en las uniones de cocaleros cochabambinos (Madrid, 2005a). Su alianza con otras organizaciones de base en las elecciones de 2002 le hizo ganar apoyos en las áreas urbanas, en las zonas de lengua aymara y entre la población no indígena.

El MIP, mientras tanto, ha tenido su desarrollo en el altiplano paceño. Su centro de apoyos fueron las habitantes del altiplano rural de lengua aymara y los ciudadanos de los barrios populares de El Alto y La Paz. Como se verá más adelante, un importante caudal electoral se ha trasvasado al MAS en la última contienda, dejando al MIP al margen de la competencia.

El MUPP-NP también nace en una zona periférica. Fue creado por difusión territorial, puesto que su estructura nacional ha sido producto de la agregación de intereses de organizaciones sociales dispersas territorialmente que, tras la identificación de objetivos comunes, decidieron agruparse y formar un único movimiento (Freidenberg, 2001). Su bastión electoral en las zonas serranas y amazónicas en las elecciones nacionales se debe a la presencia de una densa red de organizaciones de base ubicadas especialmente en las provincias del norte-centro de la región de la sierra —fundamentalmente en Pichincha, aunque también en Azuay, Cotopaxi y Chimborazo— y en algunas zonas de la región Oriente —como Napo, Pastaza y Morona Santiago.

En el caso de Colombia, ambas organizaciones tienen su origen en la región de Cauca. ASI nació impulsada desde allí y fue apoyada más tarde en ciertas zonas de Antioquia, Santander, Tolima y Chocó. AICO, por su parte, se conformó también en las zonas del Cauca, en Nariño y en la Sierra Nevada de Santa Marta. Ninguna de las dos organizaciones ha podido incrementar sustantivamente el número de apoyos electorales por lo que no han conseguido traspasar estas fronteras regionales. Lo mismo sucede con los casos de los partidos étnicos venezolanos PUAMA y CO-NIVE. Ambos se han creado, tienen sus bases y se mantienen sólo en el estado de Amazonas.

Lo que tienen de diferentes: las características que distinguen a unos partidos étnicos de otros

Hasta el momento se ha considerado una serie de factores que han sido comunes a todas las organizaciones partidistas étnicas analizadas. A continuación se abordarán otros determinantes que han operado de forma diferente en estos partidos y que han contribuido a diseñar escenarios electorales desiguales para cada uno de ellos con el paso de los años. De los partidos políticos de corte indigenista que han triunfado en las elecciones nacionales, algunos han conseguido incrementar su caudal electoral mientras que otros se mantienen mostrando resultados comparativamente pobres. Los dos casos con más éxito en este terreno han sido, como ya se ha dicho, el MAS boliviano y el MUPP ecuatoriano. En ambos casos, los partidos no sólo han conseguido aumentar el número de escaños legislativos nacionales sino que también han triunfado en las elecciones presidenciales. Los demás partidos, a pesar de haber obtenido algún escaño en las últimas elecciones, no han logrado crecer electoralmente, lo han hecho de manera muy moderada o han visto decrecer sus apoyos y han quedado cautivos del espacio regional de la política.

Para explicar el por qué de esta situación, cuatro factores serán tomados en consideración: a) el factor demográfico como potencial electoral; b) la habilidad de los partidos para construir alianzas con otros grupos y organizaciones sociales y políticas; c) la cooptación del espacio de la izquierda y de los partidos populistas; y d) la utilización de un discurso incluyente. La hipótesis que subyace en este análisis es que cuando los cuatro factores han estado presentes simultáneamente, los partidos políticos étnicos han conseguido el éxito electoral.

El factor demográfico como potencial electoral

La primera característica que salta a la vista cuando se busca explicar por qué unos partidos étnicos han sido más exitosos que otros es el factor demográfico. La población indígena, que es la base electoral de estos partidos, varía en los países abordados. En el caso de Bolivia el colectivo indígena conforma el 62,5% de la sociedad, en Ecuador el 24,8%, en Colombia el 2,7% y en Venezuela el 1,48%.²²

CUADRO 1
Características de los partidos étnicos analizados

País	Partido político	Año de creación	Fuente de creación-organización social externa de apoyo*	Origen y principales apoyos territoriales
Bolivia	MAS	1995: ASP 1998: IPSP 1999: MAS	(Confederación Indígena del Oriente Boliviano) Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)	Regional: Cochabamba. Se expandió principalmente a los departamentos de Oruro, Potosí y Cochabamba
	MIP	2000	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)	Regional: Altiplano de La Paz y El Alto
Colombia	ASI	1991	Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	Regional: Cauca, Antioquia, Santander, Tolima y Chocó
Ecuador	MUPP- NP	1995	Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE)	Regional: Serrano

Venezuela	PUAMA	1997	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas del Amazonas (ORPIA)	Regional: Amazonas
	CONIVE	1989	Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE)	Regional: Amazonas

* Una organización de apoyo es una agrupación que suministra un apoyo indirecto de militantes y/o recursos materiales al partido.
FUENTE: elaboración propia.

El trabajo de Rice y Van Cott (2004) advierte que la variable demográfica es importante tanto en la conformación de partidos indígenas en los países latinoamericanos como significativa en el desempeño electoral de estos actores. En la misma línea, en este trabajo se plantea que el factor demográfico, en conjunción con otros factores que también deben estar presentes, contribuye a explicar el éxito electoral. Como es patente en estos datos, Bolivia y Ecuador, que son los países «más indígenas», son también aquellos en los que ha surgido un partido que ha conseguido, comparativamente, más espacios de poder en la última década. Contrariamente, en Colombia y Venezuela, donde la población indígena es menor, los partidos se han estancado y no sólo no han traspasado los límites regionales en los que emergieron sino que, además, no han podido incrementar la cantidad de votos en estos bastiones.

El caso más atípico en la consideración de este factor es el MIP boliviano, que a pesar de competir con un electorado potencial significativamente alto, no ha logrado aumentar el caudal de votos y, en la elección de 2005 ha perdido relevancia dentro del sistema. La explicación a esta situación se encuentra en la incapacidad del MIP de conformar alianzas posteriores con otras organizaciones y, fundamentalmente, en el carácter excluyente de su discurso —factores que serán abordados en los siguientes apartados.

La habilidad de los partidos para construir alianzas con otros grupos sociales y políticos

Muchos críticos a la conformación de partidos políticos étnicos afirman que éstos no serán capaces de ganar apoyos electorales más allá de sus propios grupos de referencia debido a la rigidez de las fronteras del grupo y la intensidad de las preferencias de sus miembros²³ (Horowitz, 1985; Rabushka y Shepsle, 1972). Ésta es sólo una verdad a medias en el caso de América Latina, ya que si bien algunos partidos han seguido esta trayectoria, otros han conseguido diseñar estrategias de acercamiento a otros colectivos logrando expandir su base electoral.

En los años posteriores a 1999, el MAS comenzó una nueva etapa de cooptación de organizaciones sociales con el objetivo de incrementar su base de apoyos. Sin ser parte de una estrategia planeada, Morales y el MAS forjaron numerosas alianzas con otras asociaciones, como por ejemplo nuevos gremios campesinos, asociaciones de comercio, gremios urbanos y federaciones de pueblos originarios localizados a lo largo de todo el territorio (Madrid, 2005a: 12). Las organizaciones que tomaron parte de lo que podría llamarse una «segunda ola» de cooptación tuvieron su vinculación formal con la creación del «Estado Mayor del Pueblo»²⁴ —conformado en 2003—, que instaba al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa a dialogar sin condiciones y dar cauce a sus reivindicaciones, al mismo tiempo que llamaba a la movilización social y al bloqueo del territorio nacional.²⁵ Gracias en parte a estas alianzas con otras organizaciones sociales, en las elecciones de 2002 el MAS, por primera vez, ganó un significativo número de votos en áreas urbanas, en sectores de lengua aymara y entre la población no indígena (Madrid, 2005a: 12).

El caso del MIP, en este sentido, configura la otra cara de la moneda. Debido en parte a un discurso indianista más radical y al temor a perder su idiosincrasia —y ser tachado de todo aquello que Quispe ha acusado a sus competidores— el MIP ha tenido poco margen de maniobra para unir demandas con otros sectores y para provocar acercamientos a otras posiciones. Su radicalismo, su escaso pragmatismo y sus rivalidades con Evo Morales tampoco han contribuido al desarrollo de una proximidad entre ambos partidos. Como consecuencia, el MIP no ha cooptado nuevas organizaciones y se ha quedado aislado de otras agrupaciones con las que podría haber aunado fuerzas para mejorar su desempeño.

El particular ingreso del MUPP-NP en la competencia electoral como representante de las organizaciones indígenas nucleadas en la CONAIE y en alianza con la CMS determinó el perfil de Pachakutik como un movimiento alternativo integrador de demandas de múltiples sectores de la sociedad entre los que se incluyeron los indígenas, los sindicatos progresistas —los trabajadores públicos del sector petrolero y eléctrico—, los movimientos sociales —ecologistas, mujeres y jóvenes—, grupos religiosos —evangelistas—, ideológicos —partidos de izquierda— e intelectuales y empresarios —clase media serrana— (Freidenberg, 2001).

En el caso del MUPP-NP, su crecimiento electoral y la cooptación de espacios de poder se deben no sólo a su vinculación con organizaciones sociales de base (que fue fundamentalmente un proceso ligado a su creación) sino también a su alianza posterior con organizaciones políticas. En las elecciones de 1998, el MUPP-NP apoyó al candidato del Partido Ciudadanos de un Nuevo País, Freddy Elhers. En la elección de 2002, formó alianza con el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP), que llevó a Lucio Gutiérrez a la presidencia.²⁶ En esta elección, Pachakutik consiguió 11 diputados, muchos de ellos elegidos en alianza con el PSP y el MPD.

Por su parte, los dos partidos étnicos colombianos y los dos venezolanos no han establecido alianzas con otros grupos sociales pero algunos han desarrollado estrategias de acercamiento o fuertes simpatías con partidos relevantes del sistema político. En el caso de la ASI, su alianza «Compromiso Colombia» con el AD M-19²⁷ en las presidenciales de 1994 no sólo le valió serias controversias en el interior de la organización sino que fracasó electoralmente (consiguió un escaso 3,8% del voto nacional). Un nuevo intento fallido se produjo en las últimas presidenciales de 2006, con el líder Antanas Mockus, que no llegó al 1,23% de los votos válidos. Por su parte, la AICO no ha propiciado ninguna aproximación a otras organizaciones sociales o políticas.

En el caso de los partidos étnicos de Venezuela, el especial contexto en el que emergieron ha promovido una estrecha vinculación entre ellos y el gobierno de Hugo Chávez y los partidos que lo respaldan. Como se verá en el siguiente apartado, esto les ha permitido obtener diferentes tipos de beneficios pero ha influido al mismo tiempo para que no crezcan electoralmente. La única excepción es para PUAMA en la arena de la política regional, donde su vinculación con Patria para Todos, le

permitió obtener en 2000 la gobernación del estado de Amazonas. Así como PUAMA mantiene lazos con el PPT, CONIVE está estrechamente asociada a la coalición del presidente Chávez.

La cooptación del espacio de la izquierda y de los partidos populistas

En el éxito electoral del MAS y Pachakutik no sólo ha influido la vinculación con otras organizaciones sociales sino también la apropiación de un discurso y un espacio que ha pertenecido tradicionalmente a los partidos de izquierda y a los partidos populistas del espectro político. La conquista de estos espacios ha sido principalmente la consecuencia de una estrategia discursiva inclusiva (que se verá en el siguiente apartado) y de la utilización de incentivos selectivos. En este punto no se debe olvidar que el contexto tiene un papel muy importante: los partidos indígenas han usurpado con más facilidad estos espacios en aquellos sistemas en los que los partidos de izquierda y populistas tienen una larga trayectoria —y por lo tanto cargan con los fracasos y el descrédito de años de participación política— y en sistemas caracterizados por una alta volatilidad electoral y fragmentación partidista.

Bolivia

El MAS se presentó por primera vez a las elecciones nacionales en 2002. En ellas obtuvo 27 diputados, 8 senadores y quedó segundo en las presidenciales con un 20,94% de la votación, el 2% menos que el ganador. En las elecciones anticipadas de 2005, el MAS consiguió 72 escaños en la Cámara Baja, 12 senadores en la Cámara Alta y quedó primero en las elecciones presidenciales, triunfando por mayoría absoluta con el 53,74% de los votos, proclamando la fórmula Evo Morales-Álvaro García Linares al Poder Ejecutivo e instaurando el primer gobierno monocolor de la democracia boliviana (véanse los cuadros 2, 3 y 4).

Reflejo del descontento del altiplano paceño con las políticas neoliberales implementadas hasta entonces, en las elecciones presidenciales de 2002 el MIP obtuvo el 6,09% de los votos y en las legislativas

CUADRO 2
Elecciones presidenciales de Bolivia, 2002 y 2005

1ª vuelta 2002		2ª vuelta 2002		1ª vuelta 2005	
Partido	% votos	Candidatos Congreso	Votos en el Congreso	% votos	Presidente
MNR	22,46	G. S. de Lozada	84	6,47	
MAS	20,94	Evo Morales	43	53,74	Evo Morales
NFR	20,91			0,68	
MIR-NM	16,31				
MIP	6,09			2,15	
UCS	5,51				
ADN	3,39				
LyJ	2,72				
PS	0,65				
MCC	0,63				
CONDEPA	0,37				
UN				7,8	
PODEMOS				28,59	
OTROS				0,56	
TOTAL			155		

FUENTE: Alcántara y Freidenberg (2006) y Corte Electoral de Bolivia.

consiguió 6 escaños en la Cámara de Diputados. Este resultado se revirtió completamente en la siguiente elección de 2005, donde la organización de Quispe no consiguió ningún escaño y su porcentaje en la votación al Ejecutivo apenas significó el 2,15% del total nacional (cuadros 2, 3 y 4).

En una visión de conjunto, se deben señalar al menos dos cuestiones que dan cuenta de las diferentes trayectorias de ambos partidos. La primera es que el discurso del MAS logró conquistar espacios debido a la desaparición de la competencia de otras formaciones de izquierda que tuvieron un papel destacado en la década de 1990: la ausencia del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Movimiento Bolivia Libre (MBL) en la elección presidencial de 2005 facilitó la transferencia de

CUADRO 3

Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de Bolivia, 2002-2005

Partido	2002		2005	
	U	P	Total	
MNR	24	12	36	7
ADN		4	4	
MIR	15	11	26	
UCS		5	5	
MAS	14	13	27	72
NFR	5	20	25	
MIP	5	1	6	
PS	1		1	
PODEMOS				43
UN				8
TOTAL		130		130

FUENTE: Alcántara y Freidenberg (2006) y Corte Electoral de Bolivia.

CUADRO 4

Evolución de la composición de la Cámara de Senadores de Bolivia, 2002-2005

Partido	2002	2005
MNR	11	1
ADN	1	
MIR	5	
MAS	8	12
NFR	2	
UN1		
PODEMOS		13
TOTAL	27	27

FUENTE: Alcántara y Freidenberg (2006) y Corte Electoral de Bolivia.

votos al MAS en varias zonas bolivianas (como, por ejemplo, las de Chuquisaca y Chaco).

La segunda es que la progresión del MAS entre 2002 y 2005 se dio sobre todo en las tierras que en la primera elección habían apoyado las candidaturas de Reyes Villa (Nueva Fuerza Republicana, —NFR—), de Quispe (MIP), Costa Obregón (Libertad y Justicia —L y J—) y de Fernández (Unión Cívica Solidaridad —UCS—)²⁸ (Romero Ballivián, 2006). La elección de 2002 había mostrado una división del electorado entre un grupo relativamente satisfecho con la situación del país, inclinado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el MIR o Acción Democrática Nacionalista (ADN), y el sector más bien crítico, ganado a partidos que no dirigieron el gobierno, como el MIP, NFR, L y J, además del propio MAS. La votación dispersa en 2002 se reagrupó en 2005 alrededor de las promesas del MAS y en torno a una sola candidatura, la de Morales. En este caso, lo que el MIP perdió lo ganó el MAS, confirmando que el partido de Quispe fue incapaz no sólo de retener el espacio indígena y de la izquierda que había dominado anteriormente sino que no consiguió ni siquiera el número necesario de votos para mantener la personalidad jurídica,²⁹ contrariamente a lo que sucedió con el MAS, que aglutinó las simpatías de izquierda y las populistas aumentando diametralmente los votos obtenidos en las anteriores elecciones.

El trabajo de Madrid (2006) sobre el crecimiento del etnopopulismo³⁰ en Bolivia explica cómo el MAS ha conseguido el éxito electoral en los últimos años en buena medida debido a su capacidad de construir una coalición etnopopulista de indígenas, población pobre, ciudadanos desencantados de la política, activistas de otras organizaciones sociales y votantes de la izquierda (especialmente aquellos que defienden políticas estatistas y nacionalistas). Lo que cambió entre las elecciones de 1999 y las de 2002 no fue el movimiento indígena sino la imagen del MAS fuera de este movimiento. Fue exitoso allí donde otros partidos fracasaron: mientras que los anteriores partidos étnicos (como el MIP) concentraron sus estrategias, tanto de liderazgo como de apoyo, en la población aymara, el MAS construyó una base mucho más amplia, reclutando candidatos mestizos, blancos e indígenas y construyendo alianzas con una gran variedad de diferentes tipos de organizaciones (Madrid, 2006:6).

Ecuador

El MUPP-NP participó en tres elecciones presidenciales, la de 1996, la anticipada de 1998 y la de 2002. En 1996, el MUPP-NP presentó como candidato a Freddy Ehlers y obtuvo un 20,6% de los votos. Abdalá Bucarám, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) fue elegido presidente obteniendo ventaja en aquellas provincias con densa población indígena (Beck y Mijeski, 2001). La presidencia de Bucarám, que duró solo seis meses, fue sucedida por la de Fabián Alarcón, el líder del Congreso. Éste convocó a elecciones presidenciales y legislativas para 1998 (en lugar de 2000). Freddy Ehlers fue nuevamente el candidato oficial del MUPP-NP pero esta vez terminó cuarto, con el 14,74% de los votos. En 2002, el MUPP-NP concurrió apoyando como candidato a presidente a Lucio Gutiérrez del partido Sociedad Patriótica (PSP) (véase el cuadro 5). La alianza de ambos partidos, mas el Movimiento Popular Democrático (MPD), triunfó ese año, aunque la relación duró poco tiempo. Siete meses más tarde, Pachakutik salía del gobierno acusando al PSP de haber traicionado sus promesas electorales y de seguir las políticas dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y en 2005 Gutiérrez renunciaba en medio de un clima de enconadas protestas ciudadanas.

En las elecciones legislativas de 1996 el MUPP-NP consiguió ocho diputados —el 10% de la Cámara— y fue la cuarta fuerza política del

CUADRO 5
Resultados de las elecciones presidenciales de Ecuador, 2002
(dos primeros candidatos)

Año	Candidato	Partido	1ª vuelta (nº votos)	1ª vuelta (%)	2ª vuelta (nº votos)	2ª vuelta (%)
2002	Lucio Gutiérrez*	SP-MUPP- NP-MPD	913.113	20,43	2.726	476 54,38
	Álvaro Noboa	PRIAN	776.132	17,37	2.286.819	45,62

* En abril de 2005 Lucio Gutiérrez debió dejar la presidencia y le sucedió el vicepresidente Alfredo Palacio.

FUENTE: Alcántara y Freidenberg (2006) y Tribunal Supremo Electoral de Ecuador.

Congreso. En las elecciones de 1998 obtuvo un diputado más —el 6% de la Cámara—,³¹ entre los candidatos propuestos por el propio partido o en alianza con otras organizaciones políticas.³² Su mejor resultado, sin embargo, lo consiguió en las últimas elecciones de 2002 en las que el Pachakutik se alzó con 11 diputados (véase el cuadro 6).

Para comprender cómo logró incrementar Pachakutik sus apoyos electorales es necesario recordar la existencia de un clivaje regional que configura el sistema de partidos ecuatoriano y sobre el que se apoyan

CUADRO 6
Evolución de la composición del Congreso de Ecuador, 1996-2002

Año	1996	1998	2002*
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	1		1
Izquierda Democrática (ID)	2	3	14
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	2	1	—
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)			—
Partido Social Cristiano (PSC)	4	22	23
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	1	1
Frente Amplio de Izquierda (FADI)			—
Frente Radical Alfarista (FRA)	2		2
Democracia Popular (DP)	1	11	4
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	3	17	4
Partido Socialista Ecuatoriano			20
Movimiento Unidad Plurinacional			15
Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP)	1	7	2
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)		2	7
Partido Renovador Institucional			11
Acción Nacional (PRIAN)			—
Sociedad Patriótica (PSP)			10
Otros	1	2	6
Total de escaños	82	121	100

* Tras la crisis institucional de abril de 2005, la composición de los diferentes bloques que integraban el Congreso cambió debido a la renuncia de algunos diputados y la expulsión de otros.

FUENTE: Alcántara y Freidenberg (2006) y Tribunal Supremo Electoral de Ecuador.

subculturas políticas diferenciadas. El MUPP-NP tiene su feudo electoral en la sierra, junto con la Democracia Popular (DP) e Izquierda Democrática (ID). Precisamente de este último partido y de los partidos menores de izquierda ha captado apoyos desde su primera participación electoral, como es el caso del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) que ha visto disminuir enormemente su presencia en la vida política nacional y como consecuencia ha vertebrado alianzas con Pachakutik (Alcántara, 2003: 439). El descenso en el apoyo electoral y la profunda crisis interna de ID desde 1992 y hasta 1997 abonó el terreno para que el MUPP-NP conquistara estos apoyos de la izquierda a partir de la renovación y actualización de los temas de agenda de la izquierda y la incorporación de nuevos políticos en una arena caracterizada por la escasa renovación de sus élites.

Colombia

En todas las elecciones a la Cámara de Senadores desde 1991, la AICO ha conseguido un escaño. La misma estabilidad caracteriza a la ASI, que ha sacado un escaño en las elecciones de 1991, 2002³³ y 2006 y dos en la de 1998. La elección para Senado por la Circunscripción Especial Indígena de 2006 presentó inconvenientes debido a que el voto en blanco obtuvo la mayoría (58,21% de los votos). Por el sistema de residuos, ASI y AICO consiguieron estos dos escaños reservados (véase el cuadro 8). En la Cámara de Representantes estos partidos indígenas no han tenido casi ninguna presencia, a excepción del escaño conseguido por AICO en 2002 (véase el cuadro 7).

Estos datos permiten afirmar que desde 1991 y hasta 2002, los apoyos a las organizaciones étnicas se mantuvieron constantes y bajos, sufriendo una caída importante en 2006. Los partidos étnicos colombianos no han conseguido cautivar lealtades de izquierda debido en parte a una estrategia errática en la búsqueda de compañeros de viaje y a la falta de atención a las demandas de su electorado. Ejemplo de ello es la última elección presidencial en la que la ASI avaló al candidato Antanas Mokus, aunque la mayoría de las organizaciones indígenas apoyaron la candidatura de Carlos Gaviria (Polo Democrático Alternativo).

CUADRO 7

Evolución de la composición de la Cámara de Representantes de Colombia

Partido	1994	1998	2002
P. Liberal	88	86	55
P. Conservador	40	26	21
Mov. Nacional Conservador	6	4	2
Coaliciones	1	14	23
Fuerza Progresista	4	4	3
Nueva Colombia	2	1	
Conservatismo Independiente	1	2	
Mov. Integración Regional	1	2	3
Mov. Nueva Fuerza Democrática		3	2
ASI	1*		
AICO			1
Otros	19	17	58
Total	163**	161	166

* En coalición con otro partido eligió a la líder afrocolombiana Zulía Mena para la Cámara Baja del Congreso en el distrito reservado para las negritudes (Van Cott, 2003a).

** A los 163 representantes elegidos se añadieron 2 de la corriente de Renovación Socialista, designados por el gobierno nacional, en cumplimiento de la negociación de paz con este grupo guerrillero.
FUENTE: Alcántara y Freidenberg (2006) y Consejo Nacional Electoral de Colombia.

Venezuela

La primera elección legislativa en la que participaron PUAMA y CONI-VE fue la de 2000, en la que la primera organización consiguió un diputado y la segunda tres. Los mismos resultados se repitieron en 2005 (véase el cuadro 9), demostrando que ambas agrupaciones no han logrado conseguir una mayor representación parlamentaria. Los tres legisladores de CONI-VE provienen de la circunscripción especial indígena incorporada a partir de la reforma constitucional de 1999; el de PUAMA, en ambas contiendas, representa a la provincia de la Amazonía, su base territorial (donde el 43% de la población son indígenas).

A diferencia del MUPP-NP en Ecuador o el MAS en Bolivia, en Venezuela los partidos étnicos no han podido conquistar el espacio de la izquierda o el espacio populista debido, fundamentalmente, a la apari-

CUADRO 8
Evolución de la composición del Senado de Colombia

Partido	1991	1994	1998	2002	2006
P. Liberal		56	48	58	18
P. Conservador		20	15	20	18
P. Social de Unidad Nacional					20
Mov. Cambio Radical					15
Mov. Nacional Conservador		1	7	8	
Polo Democrático Alternativo					10
Coaliciones		2	7		
Convergencia Ciudadana					7
Mov. Alas-Equipo Colombia					5
Mov. Salvación Nacional		2	1	1	
Mov. Nacional Progresista		1	2		
Mov. Nueva Fuerza Democrática		4	1	1	
Mov. Oxígeno Liberal			2	2	
Mov. Defensa Ciudadana		2			
Mov. Reconstrucción Democrática		2	1		
AICO	1	1	1	1	1
ASI	1	—	2	1	1
MIC	1	1			
P. Colombia Democrática					3
Otros		14	15	7	4
Total		102	102	102	102

Fuente: Alcántara y Freidenberg (2006) y Consejo Nacional Electoral de Colombia.

ción en la última década de otras dos organizaciones partidistas —establecidas en torno a la candidatura de Hugo Chávez—: el Movimiento Quinta República (MVR)³⁴ y el partido Patria para Todos (PPT). Ambas se anticiparon a explotar ciertas banderas que han sido propias de los movimientos indígenas en otras regiones en un contexto de competencia política dominado por las agrupaciones tradicionales Acción Democrática (AD) y COPEI. En un clima de incremento de la polarización social y política del país hasta cotas desconocidas, el MVR y el PPT aglutinaron en un ideario difuso la crítica a la corrupción, la denuncia de la desigual-

CUADRO 9
Evolución de la composición de la Asamblea Nacional de Venezuela

Partido	2000	2005
AD	33	
COPEI	6	
LCR	3	
MAS	6	
PCV		7
IRENE		
MVR	92	118
UNT	3	
PRVZL	6	
MPJ	5	
Convergencia	1	
OFM		
Apertura		
PPT	1	10
CONIVE	3	3
LAPY	3	
MIGATO	1	
MDA	1	
PUAMA	1	1
PODEMOS		19
Lago		1
Amansa		1
Mep		1
Migato		1
Migente		1
Mupi		2
Uppi-Fiorp		1
Total	165	167

Fuente: Alcántara y Freidenberg (2006) y Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

dad social, el nacionalismo y el ensalzamiento de los ideales patrióticos, la concepción de una democracia basada en el participación directa, el acento en «lo popular» y el distanciamiento del capitalismo neoliberal

(Alcántara, 2003; Pereira Almao, 2001). Y al mismo tiempo no sólo consiguieron confraternizar con las agrupaciones indígenas sino que impulsaron su participación y organización a partir de la reforma constitucional antes mencionada, condenando a estas organizaciones al espacio acotado de las demandas propiamente indígenas.

El discurso incluyente

En consonancia con las críticas que antes se mencionaban sobre la incapacidad de los partidos étnicos de expandir su base electoral debido a la rigidez de sus grupos de apoyo y a la intensidad de las preferencias de sus miembros, Sisk (1996) argumenta que los líderes extremistas de estas organizaciones, en su intento por capitalizar el resentimiento de las masas, puján más fuerte que los moderados denunciando los actos de «acomodamiento» como si fueran una venta a los grupos de interés y considerándolos una traición y una humillación colectiva. Por el contrario, Madrid (2005b; 2006) afirma que en América Latina es improbable que esto ocurra debido a que en la región las identidades étnicas se caracterizan por su alto nivel de fluidez y ambigüedad. En la mayoría de los países, los mestizos son el grupo poblacional más extenso, lo que contribuye a oscurecer las líneas entre categorías étnicas y, al mismo tiempo, las relaciones étnicas en la región no están polarizadas.

Como ya se ha explicado antes, el MAS boliviano y el MUPP-NP ecuatoriano han logrado crecer electoralmente más allá de su grupo de referencia en contraposición con las ASI y AICO colombianas, PUAMA y CONIVE venezolanas y el MIP boliviano. La captación de apoyos electorales provenientes de fuera del colectivo indígena ha sido consecuencia —junto con los demás factores antes mencionados— de la utilización de un discurso incluyente que si bien apela a éstos como *target* central, no descarta el acercamiento a otros colectivos a partir del énfasis en asuntos clave que buscan satisfacer el interés general. Tanto Pachakutik como el MAS han optado por evitar la retórica incendiaria que puede enajenar a los miembros de otros grupos étnicos, han intentado cortejar activamente tanto a votantes no indígenas como a indígenas y han reclutado tanto candidatos indígenas como no indígenas para ocupar cargos. De esta manera, estos partidos han conseguido un mayor número de votos por medio de proyectos políticos más pragmáticos e inclusivos, ampliando

sus bases más allá del movimiento indígena que les dio vida y a través del uso de la retórica populista (Madrid, 2006).

Pachakutik se autodefine en el artículo 1 de su Estatuto como

un movimiento político con estructura orgánica, plurinacional y democrática con autonomía organizativa y con profundas vinculaciones con las nacionalidades, pueblos y movimientos sociales, *abierto a la participación activa y combativa de todo núcleo profesional, clasista, social o técnico* dispuesto a englobarse a la lucha indeclinable para la consecución e instauración del cambio social.

En el marco de esta concepción, Pachakutik ha hecho esfuerzos constantes por demostrar que es algo más que el brazo político de la CONAIE. El principal argumento que esgrimen los defensores de esta postura es que el movimiento representa y tiene que seguir representando una plataforma de intereses que va más allá de las organizaciones indígenas, sin desconocer su importancia capital, y que es necesario no radicalizar su posición hacia lo étnico porque el grueso del apoyo electoral no responde únicamente al voto indígena sino también a factores regionales e ideológicos (Sánchez López, 2004: 154).

García (2001: 34) afirma que el tipo de reivindicaciones que ha planteado el movimiento y los acuerdos a los que ha llegado con los gobiernos de turno a partir de marzo de 1999 demuestran un cambio importante que se evidencia en que, junto a las propuestas que involucran directamente a los pueblos indígenas, se incorporan cada vez con más fuerza otras propuestas que benefician al conjunto de la población pobre del país.³⁵ En este sentido, el movimiento ha registrado una serie de transformaciones en los objetivos, sentidos y repertorios de acción. Si en sus inicios emergió fundamentalmente a partir de un conflicto de carácter étnico y rural, se ha ido desplazando hacia un tipo de interpelación global de la matriz de dominación política y del mismo modelo de conducción económica vigente en la década de los noventa (Ramírez, 2001: 19).

Lo mismo puede decirse del MAS, que a partir de la apelación a otros grupos sociales ha moderando su discurso. Así lo demuestra su programa de gobierno para las elecciones de 2005 «Bolivia libre, soberana y productiva para vivir bien», que se centra más en las políticas generales que en los grupos a los que busca beneficiar. El diálogo del MAS con otros sectores lo ha llevado no sólo a incluir nuevas reivindicaciones en

su agenda sino también a suavizar el tono y el contenido de sus banderas tradicionales.

En el otro extremo están los partidos que han optado bien por apoyar demandas comunales extremistas a través de un discurso etnonacionalista radical que muestra una evidente hostilidad hacia el resto de la población, bien por un discurso centrado únicamente en su propio grupo de referencia o bien ambas opciones. Esto les ha imposibilitado expandirse electoralmente —incluso dentro de su propio grupo étnico— y los ha condenado a moverse en un espacio político muy reducido.

MUPP-NP y MAS *versus* MIP: el discurso de la moderación *versus* el discurso del radicalismo

El discurso incluyente de Pachakutik y del MAS antes descrito contrasta con la posición del MIP, que sobresale por la retórica exaltada con la que su líder, Felipe Quispe, ha interpelado al electorado boliviano. Quispe ha utilizado constantemente un discurso excluyente provocando el distanciamiento de muchos votantes no indígenas tanto como indígenas (por ejemplo, la población quechua) (Madrid, 2006). Como resultado, el partido no ha conseguido obtener votos fuera de las áreas de lengua aymara.³⁶ Hay muchos *issues* en los que este partido ha demostrado su extremismo. A modo de ejemplo, a continuación se desarrollan los dos que se han considerado más evidentes: el discurso etnonacionalista, y el antiinstitucionalismo.

El etnonacionalismo y el antiinstitucionalismo

Todos los partidos indigenistas latinoamericanos han desplegado, tanto en sus principios políticos como en sus programas de gobierno o plataformas electorales, una retórica etnonacionalista que subraya al mismo tiempo la defensa de un proyecto político nacionalista y una comprensión étnica del concepto nación. El MIP, a diferencia del MAS o el MUPP-NP, asienta sus propuestas en un discurso que tiene tintes étnicos extremos, como se advierte en el título de su programa de gobierno para el período 2006-2011: «Plan Pachakuti: por la reconstrucción de nuestros

territorios históricos-Con la geopolítica étnica Pachakuti».³⁷ En este sentido, el MIP mantiene un discurso fundamentalista de base étnica, que defiende la destrucción de Bolivia y la reconstitución del Kollasuyo con comunidades campesinas que se autogobiernen y una economía basada en la reciprocidad, en la mejor tradición de los ayllus. Su radicalismo guarda relación con su desarrollo histórico y con su grupo de referencia: es el heredero del discurso indianista³⁸ y de la comunidad aymara. Este indianismo enfatiza la base étnica de la subordinación de la población indígena y su abierta posición antioccidental y antiblanca (Van Cott, 2003a: 59).

Al mismo tiempo, el MIP ha radicalizado la retórica en la que se asientan todas las organizaciones indígenas: el fomento al antagonismo del pueblo contra la oligarquía.³⁹ Lo que diferencia a esta organización de las que presentan un discurso más moderado es la continua identificación de la oligarquía con los blancos o los criollos, y el pueblo con los indígenas. Es decir, la comprensión de las relaciones de clase en términos étnicos.

Otra coincidencia de las organizaciones étnicas en América Latina es una práctica discursiva antiinstitucional y una concepción de la democracia alejada del paradigma liberal. Sin embargo, para el MIP esta postura va más allá, considerando a los procedimientos de la democracia liberal como farsas impuestas por las élites dominantes —la oligarquía— que no permiten la verdadera representatividad de los intereses del pueblo y que impiden la entrada en la escena política de otros actores. Los partidos políticos son definidos como corruptos, incompetentes y serviles a fines particularistas más que universales.

Esta posición del MIP puede ejemplificarse con claridad en los acontecimientos previos a la conformación del partido, cuando aún no tenía una motivación electoral. Como consecuencia de su carácter revolucionario y de su posición antiinstitucional el MIP negó, en sus inicios, la posibilidad de competir con las reglas de juego establecidas y por ende, renegó de la competencia electoral. Las declaraciones de Quispe, en las vísperas de su participación en los comicios de 2002, lo demuestra:

Nosotros vemos en el MIP el instrumento político ideológico de otro Estado, de la nación Qullasuyana. No podemos tener relaciones con la otra Bolivia. Sé que vamos a tener problemas porque si entramos al juego estaríamos obligados a reconocer las leyes bolivianas y tener personería jurídica extendida por la Corte Nacional Electoral. Todo esto hay que pensarlo con

calma, nos hemos reunido anteriormente pero no hemos tratado el tema en concreto, hay sectores que piensan que hay que entrar en el juego político, pero yo personalmente no estoy de acuerdo en entrar en el juego de los q'aras (blancos), sometido a sus leyes, reconociendo al sistema imperante (Quispe, 2001).

MUPP-NP y MAS *versus* los partidos étnicos colombianos y venezolanos: nada sólo para indios *versus* todo sólo para indios

La diferencia entre los partidos indígenas colombianos y venezolanos y el MAS y Pachakutik reside en una característica distinta. No es el grado de radicalismo, sino su discurso focalizado que busca *únicamente* movilizar a su propio grupo étnico. La característica definitoria del discurso de estos partidos es que limitan su atractivo a un electorado sectorial particular y buscan explícitamente captar a los miembros del colectivo étnico al que interpelan.

El objetivo principal de estos partidos no es un programa o plataforma universalista, sino más bien asegurar beneficios (y protecciones) materiales, culturales y políticos para el grupo étnico en su competición con otros grupos. Dado el hecho de que los partidos étnicos movilizan fuertes *issues* emotivos y simbólicos de identidad y de supervivencia cultural, la movilización electoral no intenta atraer a otros sectores de la sociedad para que apoyen al partido, ya que sus intereses son percibidos como intrínsecamente en conflicto con esos otros grupos étnicos.

En todos los casos, ASI, AICO, CONIVE y PUAMA, sus reclamaciones y propuestas forman parte de una agenda más bien «local», que procura captar beneficios para un colectivo limitado de ciudadanos: aquellas comunidades indígenas a las que intenta representar.

Conclusiones

En un intento por comprender mejor a las organizaciones partidistas étnicas latinoamericanas, este capítulo ha analizado algunos de los factores que han contribuido al éxito electoral de unas y al estancamiento o co-

lapso de otras. Teniendo en cuenta un contexto general más amplio de estudios que han abordado tanto los factores que explican la emergencia de los partidos étnicos como los factores exógenos que influyen en sus rendimientos electorales, este análisis se ha centrado en aquellas otras características más internas a los partidos.

Se ha comenzado evaluando algunos rasgos comunes a todos los partidos indígenas de aquellos países de América del Sur en los que han conseguido, al menos, un diputado en las dos últimas elecciones legislativas nacionales. Es decir, de aquellos partidos étnicos con cierta relevancia dentro del sistema político en el que actúan.

Posteriormente se ha procedido a examinar las cuatro características comunes a todos estos partidos. La primera fue la inclusión —en los programas partidistas, plataformas electorales o principios ideológicos— de reivindicaciones y demandas similares vinculadas a temas como la crítica al modelo neoliberal, el reconocimiento de una identidad y unos derechos propios y específicos, la educación multicultural y el uso de las lenguas indígenas, la demanda por reformas agrarias, una mayor autonomía territorial y la defensa de las riquezas naturales. La segunda característica es que todos coinciden en el despliegue de movilizaciones previas a la conformación como partidos políticos. Las nuevas formas de protesta y las movilizaciones estuvieron encuadradas por movimientos sociales anteriores que configuraron el terreno para la aparición y creación de los partidos. Íntimamente relacionados con esta peculiaridad, aparecen el tercer y cuarto factor: el control de una organización externa en los momentos fundacionales y el nacimiento desde un espacio descentrado del sistema político. Cada uno de los siete partidos andinos analizados han tenido una organización detrás que facilitó y determinó su desarrollo y un enclave territorial excéntrico desde donde emergió. Sobre estos cuatro rasgos comunes, los partidos indígenas sudamericanos asentaron su actuación a lo largo de los últimos años.

Las trayectorias electorales de cada uno de ellos, sin embargo, han sido desiguales. Para responder el porqué, el tercer apartado examinó otros cuatro factores que influyen en el rendimiento electoral (el éxito del MAS y Pachakutik y el estancamiento o caída de todos los demás). Las variables que se utilizaron fueron: el factor demográfico como potencial electoral; la habilidad de los partidos para construir alianzas con otras organizaciones sociales y políticas; la cooptación del espacio de la izquierda y de los partidos populistas; y la existencia de un discurso incluyente.

El MUPP-NP y el MAS han sido exitosos gracias a la amplia población que se identifica como indígena en Ecuador y Bolivia; a su capacidad y relativo alcance para entablar vínculos en una segunda etapa con otros grupos sociales (en el caso del MAS) y políticos (en el caso de Pachakutik); y a la apropiación del espacio de la izquierda y del espacio populista (en el caso del MAS) y sólo de la izquierda (en el caso de Pachakutik) a través de un discurso incluyente que incorporó nuevos temas a la agenda política y actualizó viejas concepciones. El contexto partidista de alta fragmentación y la volatilidad electoral que históricamente ha distinguido a los dos países contribuyeron, sin duda, al logro de estas conquistas.

Contrariamente, el resto de los partidos étnicos analizados compitieron en un espacio caracterizado por la reducida población indígena (a excepción del MIP) que existe en Colombia y Venezuela, que dibujó una desigualdad comparativa fundamental e impidió ganar extensos apoyos del principal grupo de referencia en el inicio de su andadura. Este contexto adverso se conjugó con su incapacidad o su despreocupación por acercarse a otros colectivos y por ampliar el repertorio de sus propuestas. En este sentido, ASI, AICO, PUAMA y CONIVE optaron por relegar su participación al espacio local o regional de la política a través de la focalización en los asuntos propiamente indígenas. El MIP, por su parte, fue perdiendo los importantes apoyos que había conseguido en 2002 como consecuencia de la radicalización de su discurso, que aunque matizado en épocas electorales, lo definió como un partido extremista, fuertemente etnocentrista y antiinstitucionalista.

Lo que el futuro depara a estos partidos étnicos es difícil de precisar. Pachakutik ha dado un giro después de su fracaso en el gobierno de Gutiérrez y se ha planteado la momentánea exclusión de los espacios públicos de poder y la vuelta a la relación estrecha con la CONAIE y al discurso indígena. El MAS tiene cuatro años de gobierno por delante, en los que tendrá que demostrar cuáles son sus prioridades y hasta qué punto está dispuesto a negociar con otras posiciones, es decir, a volverse más pragmático, o si optará por una estrategia de radicalización. Lo mismo sucede con el MIP, aunque desde el lado opuesto. Su fracaso en los últimos comicios lo ha hecho casi desaparecer por lo que, o bien tendrá que escoger el camino de acercamiento al gobierno de Morales —cuestión sumamente complicada— o bien tendrá que esperar la llegada de un contexto más favorable, que se intuye lejano. La ASI y la AICO se enfrentan

a un escenario de pérdida de apoyos como resultado de las elecciones de 2006 y de confinamiento al espacio regional, con un gobierno nacional conservador que no presenta visos de que el tema indígena forme parte de sus preocupaciones. PUAMA y CONIVE tendrán que esperar a las elecciones de diciembre de 2006 para diseñar sus estrategias con arreglo a los espacios que pueda ganar o perder la coalición chavista.

Notas

1. La literatura sobre partidos étnicos ha resaltado la polarización y el conflicto como consecuencias sobre el sistema político. La explicación se basa, fundamentalmente, en el hecho de que los líderes tienen incentivos para hacer demandas comunales incendiarias (Horowitz, 1985; Rabushka y Shepsle, 1972; Sisk, 1996). Horowitz (1985: 291), argumenta que con la aparición de estos partidos con un discurso y demandas étnicas al gobierno, alentando la influencia de elementos chauvinistas dentro del grupo, los partidos que comenzaron por reflejar las divisiones étnicas han contribuido a profundizarlas y extenderlas. Para un análisis de las consecuencias positivas y negativas de la emergencia de los partidos políticos indígenas en la política latinoamericana, véase Madrid (2005b).

2. Para un recorrido cronológico minucioso y un análisis pormenorizado de todas las fases por las que ha transitado la creación de un «régimen internacional», véase Martí (2004).

3. Para una sistematización de estos factores, véase Freidenberg y Domingo (2006).

4. En este texto se utilizan indistintamente los conceptos partido étnico y partido indígena.

5. En cualquiera de las dos Cámaras en los casos de regímenes bicamerales.

6. Rice y Van Cott (2004) afirman que en Perú (igual que en Chile), la fuerte herencia de los partidos de clase organizados por la izquierda marxista continúa eclipsando políticamente el clivaje étnico, impidiendo la formación de partidos indígenas. Los movimientos indígenas existentes son limitados en sus objetivos, débiles en su alcance y marginados de los debates políticos. Los intentos regionales de formar partidos étnicos en Perú han fracasado. Por ejemplo, las dificultades para conseguir el número de firmas requeridas para registrar al partido Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP) obligaron a los miembros del partido a formar alianzas con partidos registrados para poder competir en las elecciones de 1998 y no les permitió competir bajo su propia etiqueta partidista.

7. Su manifestación más clara es la existencia de un único instrumento internacional que regula los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Zúñiga, 2004).

8. Todos ellos adquieren una gran visibilidad a partir de la «contracelebración» del quinto centenario del descubrimiento de América, que se irá acrecentando con el paso de los años.

9. La matriz estadocéntrica, caracterizada por la intervención política sobre lo económico a través del Estado, había sido la forma en que se organizaron las sociedades latinoamericanas desde el período de entreguerras. Su aniquilación, a partir de la puesta en marcha de las políticas del «Consenso de Washington», tuvo como rasgos sobresalientes la apertura indiscriminada de las economías nacionales, las privatizaciones a gran escala en casi todos los sectores, la desnacionalización y la desregulación. Dentro de un esquema en el que el Estado había ocupado casi todos los espacios, este cambio significó un alto crecimiento de la desconfianza política debido a la disminución de la capacidad de los gobiernos para proteger a los ciudadanos ante la inseguridad económica (Paramio, 2002).

10. Alrededor del 80% de los indígenas latinoamericanos son pobres. De éstos, más de la mitad son extremadamente pobres. Existe una fuerte correlación entre pobreza y etnicidad (Zúñiga, 2004: 36).

11. El análisis de los movimientos sociales es crucial para el total entendimiento de la formación de partidos étnicos porque ésta siempre estuvo antecedida por un nivel de organización política y de movilización sin precedentes de los movimientos indígenas; los partidos más exitosos fueron movimientos sociales que participaron en elecciones, o partidos que mantuvieron fuertes lazos con su movimiento social «paternal» (Van Cott, 2003a).

12. En los años anteriores, el movimiento indígena había promovido y apoyado el levantamiento del INTI Raymi de 1990 que se tradujo en el acceso a territorios importantes para los indígenas de la Amazonía, la contramovilización durante los festejos del 500 aniversario del descubrimiento de América y la movilización de 1994 contra la política neoliberal de la reforma agraria.

13. Madrid (2005b) afirma que el MAS tiene sus orígenes en los gremios cocaleros de la región de Chapare, en el Departamento de Cochabamba. Estos gremios datan de 1960 pero se fortalecieron y radicalizaron a partir de la llegada de la migración indígena quechua de la zona andina alrededor de 1980. Muchos de estos inmigrantes previamente habían sido mineros comprometidos con el activismo laboral y, por lo tanto, dotados de experiencia, o habían sido trabajadores o campesinos afectados por las reformas económicas liberales que el gobierno boliviano implementó a partir de 1985. A principios de la década de 1990 la unificación de los gremios ligados al cultivo de la coca se convirtió en el movimiento de trabajadores más poderoso y militante del país y fue ganando el control de la confederación boliviana de gremios campesinos, la Confederación

Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que había estado tradicionalmente dominada por el activismo aymara desde La Paz. En marzo de 1995 la CSUTCB, en coordinación con otras organizaciones, decidió crear la ASP para competir en las elecciones municipales de 1996.

14. Quispe afirma: «Por eso decidimos crear nuestra propia organización dirigida por nosotros mismos y con el propósito de entrar en la lucha en la arena política, para estar frente a frente con los partidos de la élite opresora. Observamos el panorama y encontramos la necesidad de crear un movimiento político que se sitúe a la cabeza del movimiento indígena y que sea, a la vez, guía y dirección para las futuras luchas, por eso ha nacido en MIP. Vamos trabajar a nivel nacional y tal vez con el tiempo el MIP se convierta en un poderoso movimiento indígena de Sudamérica» (Quispe, 2001).

15. Otra parte importante apoyó a Alejo Véliz, que fue elegido diputado en 2002 con Nueva Fuerza Republicana (NFR).

16. Sánchez López (2004) afirma que la reforma electoral, que rompió con el monopolio de participación electoral a través de partidos políticos reconocidos como tal en el Tribunal Supremo Electoral, sirvió como incentivo para que comenzaran a formarse organizaciones locales o provinciales nucleadas por el movimiento indígena, que tenían la intención de participar en las elecciones con candidatos propios. Este proceso fue cobrando fuerza y terminó trasladándose al nivel nacional.

17. La relación de MUPP-NP con la Confederación indígena es sumamente estrecha y el primero se puede considerar como el brazo político de la CONAIE. Aunque su vinculación se ha dado a través de un Consejo Político para evitar la excesiva dependencia entre las dos estructuras, es el caso de una organización que controla a un partido político. Una muestra de ello está en que por lo menos un 50% del Comité Ejecutivo de MUPP-NP se hallaba integrado en 1998 por representantes de esta organización social (Freidenberg, 2001).

18. La semilla de los movimientos indígenas ecuatorianos contemporáneos surgió en el contexto de las nuevas leyes nacionales que autorizaban la formación de organizaciones comunitarias que podían recibir fondos del Estado a partir de diversos proyectos de desarrollo. Entre 1974 y 1990 el número de comunidades, asociaciones, cooperativas y centros indígenas registrados creció de 1.530 a 2.236. En muchos casos, con la asistencia de las ONG, éstos se organizaron en federaciones dentro de los contextos provinciales (Beck y Mijeski, 2001).

19. Desde la formación de la CONAIE —y en la mayoría de las organizaciones locales y provinciales anteriores— los líderes habían intentado mantener una agenda que incluía políticas en beneficio de los intereses económicos, sociales, legales y culturales de los pueblos indígenas. Aun reconociendo que estos intereses coincidían con las reivindicaciones de otros movimientos sociales, la

tendencia de la CONAIE fue actuar independientemente y sólo brevemente establecer alianzas tácticas (Beck y Mijeski, 2001).

20. Freddy Ehlers, un conocido presentador de televisión pero nuevo en la escena política, fue reclutado como líder de la CMS y concurrió a las elecciones como candidato a presidente —junto a Susana Vinuesa de Tama como vicepresidente— y Luis Macas, el presidente de la CONAIE encabezó la lista de candidatos al Congreso.

21. El análisis de Alcántara sobre los partidos políticos latinoamericanos hace una división de la ubicación territorial de las organizaciones partidistas en su origen. En este sentido, la categoría capitalino concentra el 47,6% de los casos estudiados; la regional el 11,1%; la nacional el 33,3% y en el exilio el 7,9%. Los partidos de origen regional son principalmente brasileños y ecuatorianos, donde la variable regional influye poderosamente en la conformación del sistema de partidos y en las relaciones que se establecen entre los actores políticos (Alcántara, 2004: 89).

22. Los datos fueron extraídos de las siguientes fuentes: para Bolivia: Censo Nacional de 2001, disponible en <http://www.ine.gov.bo>; para Colombia: Censo Nacional de 1993 disponible en <http://www.dane.gov.co>; para Ecuador: Censo Nacional de 2001, Centro de Documentación del INEC; para Venezuela: Censo Indígena de 1992, disponible en <http://www.pueblosindigenas.org.ve>.

23. Madrid (2005a) afirma, comentando las posiciones de estos críticos, que los líderes de los partidos étnicos se concentrarán para movilizar los votos de su propio grupo étnico apoyándose en los prejuicios y resentimientos y exagerando el riesgo que representan otros grupos étnicos, y los líderes moderados serán rápidamente reemplazados por aquellos más extremistas en un proceso que se conoce como *outbidding* (pujar más fuerte que otros).

24. El Estado Mayor del Pueblo Boliviano estuvo conformado por la Central Obrera Boliviana, Centrales Obreras Departamentales, (Cochabamba, Oruro, La Paz, Potosí, Sucre) Confederación de Trabajadores Fabriles de Bolivia, Confederación de Colonizadores de Bolivia, Confederaciones de Maestros Urbanos y Rurales, Confederación de Mujeres Campesinas, Confederación de Trabajadoras del Hogar, Federación de Trabajadores Fabriles de Cochabamba, Federación de Constructores Federaciones de Maestros Urbanos, Rurales y del Trópico Cochabambino, Federaciones de Trabajadores Campesinos (Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Centrales Sindicales de Trabajadores Campesinos de La Paz), Federación de Regantes, FUL — UMSS, Federaciones de Cocaleros, Movimiento Sin Tierra, Federación de Mujeres Campesinas «Bartolina Sisa», prestatarios, CONALTAVIS, desocupados, Comité de Defensa del Patrimonio Nacional y delegados de base de todos estos sectores (Estado Mayor Del Pueblo Boliviano, 2003).

25. «Por tanto, este Estado Mayor del Pueblo da un plazo de 48 horas manteniendo y masificando las medidas de presión contra el gobierno para que

dé una respuesta favorable a todas y cada una de las justas y legítimas reivindicaciones de todos los sectores populares; caso contrario, ante la incapacidad gubernamental, la opción represiva y criminal y la acción de alta traición a la Patria, declararemos la consigna de «FUERA GONI Y CARLOS MESA POR INCAPACES, ASESINOS DEL PUEBLO Y TRAICIÓN A LA PATRIA» (Estado Mayor Del Pueblo Boliviano, 2003). Al mismo tiempo se declara la movilización y masificación del bloqueo en todo el territorio nacional, tanto en el campo como en las ciudades, contra el gobierno y la embajada norteamericana.

26. En la alianza que lleva a Gutiérrez al poder está, por una parte, Pachakutik, que expresa un contingente predominantemente indígena que busca la transformación del Estado introduciendo reformas y enarbola la bandera de la resistencia contra los ajustes estructurales; el PSP, que evidencia un componente predominantemente militar en su contenido y su base social y finalmente el Movimiento Popular Democrático (MPD), que sustenta un control férreo del magisterio (Ibarra, 2002). Las raíces de la alianza PSP-Pachakutik se encuentran en los momentos posteriores al levantamiento indígena de junio de 1990 y cristalizan en el golpe militar indígena del 21 de enero de 1999 (véase Ibarra, 2002).

27. La aceptación por parte de la ASI de «caminar» al lado de la AD M-19 en esas elecciones presidenciales se puede explicar por la existencia de una amistad tradicional entre las dos fuerzas político-sociales y por un pasado común en la lucha armada (Laurent, 1997).

28. La correlación entre la progresión de Morales y la votación acumulada de los cuatro partidos llega a un significativo 0,63 en el nivel municipal (Romero Ballivián, 2006: 58).

29. El 9 de enero de 2006, la Corte Nacional Electoral de Bolivia, en conformidad con la Ley de partidos y con los resultados de las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005, decide cancelar la personería jurídica y el registro del MIP, por no haber obtenido en esa elección más del 3% del total de votos válidos. El MIP consigue 61.984 votos en esta elección, el 2,16% del total de votos válidos. Conjuntamente con el MIP, pierden la personería y el registro el Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia (FREPAB), Nueva Fuerza Republicana (NFR) y la Unión Social de Trabajadores de Bolivia (USTB).

30. Madrid (2006: 2-3) afirma que los partidos etnopolulistas, al igual que los partidos étnicos (y a diferencia de los partidos populistas) desarrollan un perfil claramente étnico. En sus plataformas y en su retórica, enfatizan las demandas del grupo étnico y utilizan los símbolos políticos y culturales asociados con ese grupo. Sin embargo, a diferencia de los partidos étnicos, los etnopolulistas son incluyentes. Allí donde las organizaciones partidistas étnicas suelen emplear una retórica excluyente, las etnopolulistas buscan captar a una variedad amplia de grupos étnicos.

31. Las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional entraron en vigor para estas elecciones y la Cámara de Diputados aumentó el total de sus miembros de 100 a 121.

32. Para un análisis minucioso de la pérdidas y ganancias en votos de una elección a otra, véase Beck y Mijeski (2001).

33. La ASI obtuvo su escaño por la circunscripción nacional, mientras que AICO consiguió el suyo en la circunscripción especial. El otro escaño correspondió a Francisco Rojas Birry, candidato histórico de la ASI, pero que en esta ocasión compitió por el Movimiento Huella Ciudadana.

34. El MVR, liderado por Hugo Chávez, participó por primera vez en las elecciones de 1998 bajo el nombre de Polo Patriótico (integrado por el propio MVR, el PPT, el MAS, el PCV y el MEP, además de otros partidos pequeños). Representaban a un conglomerado de fuerzas heterogéneas en las que sobresalían elementos de izquierda tradicionalmente excluidos del sistema. El MVR tiene su origen en 1997, cuando el Movimiento Bolivariano-200 (MBR-200) decidió presentarse a la liza electoral del año siguiente (Alcántara, 2003: 562).

35. Por ejemplo, en el levantamiento de marzo de 1999, de los once puntos, cinco tenían que ver con los pueblos indígenas y los seis restantes eran de beneficio general. En el siguiente levantamiento, en julio de 1999, todos los nueve puntos negociados tenían aplicación nacional. Lo mismo sucedió con el levantamiento de 2001, en el que la consigna explícita fue «nada sólo para los indios», por el cual de los veintiún puntos planteados por el movimiento —y convertidos en veintitrés en el acuerdo— sólo cuatro se refieren de forma específica a los pueblos indígenas (García, 2001: 34-35).

36. De la misma manera que sucede con los partidos o movimientos que se apoyan en otros clivajes (por ejemplo el de clase) su grado de radicalismo o moderación dependen de las estrategias de sus líderes, de las singularidades de sus seguidores y de las ataduras con otros grupos sociales o políticos, por nombrar sólo algunas cuestiones. Y, del mismo modo, sus propuestas políticas y sus posiciones a lo largo del tiempo pueden ir modificándose como consecuencia del cambio tanto de factores endógenos como exógenos a la organización.

37. Los antecedentes históricos que plantea la plataforma de gobierno del MIP alientan la interpretación de una historia de la región que comienza con la usurpación territorial, la explotación inhumana de la población, el genocidio y la desarticulación del Estado del Tawantinsuyu. Como punto de partida para comprender los problemas que amenazan a Bolivia, el MIP se remonta a 1492 y 1532; fechas que marcan el inicio de una la historia repetida de sometimientos (MIP, 2005).

38. El discurso indianista también fue la base de organizaciones anteriores que no consiguieron prosperar electoralmente, como el Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA), cuyo máximo exponente fue Fausto Reynaga (Van Cott, 2003a).

39. Ésta es una de las características que comparten todas las organizaciones que fomentan la movilización de los grupos indígenas. Es un elemento propio del tradicional populismo que ahora rescatan los líderes de organizaciones indígenas con el objetivo de captar electoralmente a los excluidos y marginados del sistema político.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2003), *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1, Tecnos, Madrid.
- (2004), *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2006), «Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: América del Sur», en Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg y José Deniz, eds., *Reformas económicas y consolidación democrática en América Latina. 1980-2006*, Síntesis, Madrid.
- Assies, Willem, Gemma van Der Harr y André Hoekema (1999), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, México.
- Beck, Scott y Kenneth Mijeski (2001), «Barricades and Ballots: Ecuador's Indians and the Pachakutik Political Movement», *Ecuadorian Studies*, n° 1, septiembre.
- Brysk, Alison (2000), *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University, Stanford.
- Estado Mayor del Pueblo Boliviano (2003), «Manifiesto del Estado Mayor del Pueblo Boliviano», *Revista del Observatorio Social del América Latina*, n° 10, enero-abril, pp. 61-62.
- Freidenberg, Flavia (2001), «Ecuador», en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, eds., *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Freidenberg, Flavia y Pilar Domingo (2006), «¿Por qué se mueve esa gente? Movimientos indígenas y nuevas formas de representación política en Bolivia y Ecuador», comunicación presentada al *Congreso de la Latin American Studies Association (LASA)*, San Juan de Puerto Rico.
- García, Fernando (2001), «¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001», *Íconos*, n° 10 (abril 2001), pp. 34-38.
- González Guerra, Gisella (1999), *Derecho de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, CNDH, México.

- Horowitz, Donald (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley.
- Ibarra, Hernán (2002), «El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar», *Ecuador Debate*, n° 57.
- Laurent, Virginie (1997), «Población indígena y participación política en Colombia», *Análisis Político*, n° 3, pp. 63-81.
- Madrid, Raúl (2005a), «The Determinants of the Electoral Performance of Ethnic Parties in Latin America: The Case of the MAS in Bolivia», comunicación presentada al *Congreso de la American Political Science Association (APSA)*, Washington.
- (2005b), «Indigenous Parties and Democracy in Latin America», *Latin America Politics and Society*, n° 47, pp. 161-179.
- (2006), «The Rise of Ethno-Populism in Latin America: The Bolivian Case», comunicación presentada al *Congreso de la American Political Science Association (APSA)*, Filadelfia.
- Máiz, Ramón (2005), «El indigenismo político en América Latina», comunicación presentada a las Jornadas «Pueblos indígenas de América Latina», Barcelona.
- Martí i Puig, Salvador (2004), «Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina», *Documentos del CIDOB*.
- (2006), *Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indigenistas en América Latina.*, CIDOB-Occasional Working Papers, n° 10, Barcelona.
- MIP (2005), *Plan de gobierno 2006-2011*, «Plan Pachakutik».
- Paramio, Ludolfo (2002), «La globalización y el malestar en la democracia», *Rev. Int. de Filosofía Política*, n° 20, pp. 5-24.
- Pereira Almas, Valia (2001), «Movimiento V República», en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, eds., *Partidos políticos de América Latina*, Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral, México, pp. 585-599.
- Quispe, Felipe (2001), «Preparando la revolución indígena en Bolivia», *Rebelión* [en línea]. [Consulta: 28 de julio de 2006]. http://www.rebellion.org/sociales/entrev_quispe080201.htm
- Rabushka, Alvin y Kenneth Shepsle (1972), *Politics in Plural Societies*, Merrill, Columbia.
- Ramírez, Franklin (2001), «Etiquetamiento y control político: las paradojas de la cuestión indígena en Ecuador», *Nueva Sociedad*, n° 176 (noviembre-diciembre), pp. 17-23.
- Rice, Roberta y Donna Lee Van Cott (2004), «The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America: A Subnational Statistical Analysis», comunicación presentada al *Congreso de la Latin American Studies Association (LASA)*, Las Vegas, Nevada.

- Romero Ballivián, Salvador (2006), *El tablero reordenado*, Corte Nacional Electoral, La Paz.
- Sánchez López, Francisco (2004), «“No somos parte del gobierno, somos gobierno”». Un análisis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País», en Salvador Martí y Josep Sanahuja, eds., *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Sisk, Timothy (1996), *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, U.S. Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Van Cott, Donna Lee (2000a), «Explaining Ethnic Autonomy Regimes in America Latina», comunicación presentada al *XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, Miami, 16-18 de marzo.
- (2000b), «Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Right», *Parliamentary Affairs*, n° 53.
- (2003a), «Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica», *Análisis Político*, n° 48 (enero-abril), pp. 26-51.
- (2003b), «From Exclusion to Inclusion: Bolivia’s 2002 election», *Journal of Latin America Studies*, n° 35 (4 de noviembre).
- Véliz, Alejo (2005), «Las elecciones de 2005 son sencillamente un aborto porque el pueblo nunca lo ha pedido», *Consejo Andino de Naciones Originarias* [en línea]. [Consulta: 2 de agosto de 2006]. http://www.pusinsuyu.com/html/alejo_veliz.html
- Zúñiga, Nieves (2004), «El movimiento indígena en América Latina: de “objeto” a “sujeto”», en Salvador Martí y Josep Sanahuja, eds., *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 35-53.

4. De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas

Donna Lee Van Cott

La característica más sorprendente de los movimientos sociales de los pueblos indígenas en la última década ha sido la decisión de muchos de ellos de fundar sus propios partidos políticos. Y es sorprendente porque, en muchos casos, las organizaciones de los pueblos indígenas habían rechazado previamente las formas occidentales de hacer política y la normativa subyacente a las mismas: el individualismo y el carácter competitivo. Aunque en algunos casos las organizaciones indígenas habían establecido alianzas con algunos partidos políticos, en la mayoría de las ocasiones se habían mantenido al margen de las elecciones políticas para evitar la mancha de la corrupción y debido a la poca estima que tienen por los partidos la mayoría de latinoamericanos.

Tal vez no les quedaba otra alternativa. Una vez convertidos en movimientos sociales poderosos, capaces de bloquear determinadas iniciativas políticas del gobierno y de movilizar a miles de indígenas y de simpatizantes, la creación de sus propios vehículos electorales era el paso próximo más lógico. Tener la capacidad de actuar como un movimiento social en la calle, al margen del sistema, y al mismo tiempo hacerlo dentro del sistema como un componente más de los congresos, las burocracias ejecutivas o la fuerza dominante en los gobiernos locales, maximiza la influencia que los movimientos sociales indígenas pueden ejercer frente a sus oponentes. El éxito electoral alcanzado por algunos de estos partidos políticos surgidos de los movimientos sociales indígenas es una de las tendencias políticas más importantes de la política latinoamericana contemporánea. En Bolivia, el partido de base indígena Movimiento al Socialismo (MAS) llevó a su líder a la presidencia en diciembre de 2005 y controla el bloque más numeroso del Congreso; quedó en primer lugar

en las elecciones municipales de 2004, con el 18,5% de los votos y estando presente en 178 de los 327 municipios del país. En Ecuador, el partido Pachakutik, igualmente surgido de un movimiento de base indígena, formó parte de la coalición ganadora que eligió presidente a Lucio Gutiérrez en 2002, obteniendo cinco escaños en solitario y nueve más formando alianza con otros partidos. El año 2004, Pachakutik obtuvo 16 de las 215 alcaldías del país, aunque en 1998 había conseguido 27. Aparte de sus logros electorales, los partidos políticos surgidos de movimientos sociales de base indígena constituyen un modelo del tipo de vínculo votante-partido que los científicos sociales confían que acabará surgiendo en toda la región, dado que en estos momentos el sistema de los partidos políticos se está desmoronando y la opinión pública sobre los partidos políticos está en su nivel más bajo. Debido a que los nuevos partidos indígenas están orgánicamente ligados a unos movimientos sociales bien arraigados en las redes de la sociedad civil, y debido a que sus líderes son responsables ante las organizaciones de base, es probable que consigan fidelizar más al votante y presentar ofertas programáticas más consistentes que las de los partidos personalistas, clientelistas y populistas a los que están reemplazando (Roberts, 1998). Éstos son, según la terminología de Maguire, «partidos de movimiento», partidos organizados por los movimientos sociales para promover sus objetivos (1995: 201-205); según la terminología de Roberts, estos partidos siguen un «modelo orgánico», en la medida en que no existe una clara distinción entre el vehículo electoral y el movimiento social emparentado con el mismo (1998: 75). De hecho, los líderes de estos nuevos partidos insisten en que en realidad no son partidos políticos, sino movimientos políticos. Desde el punto de vista de la ciencia política, la distinción es puramente semántica, dado que el hecho de que participen en las elecciones con el propósito de obtener cargos políticos para sus miembros nos autoriza a clasificarlos como partidos, pero ello demuestra también el deseo de los partidos indígenas de hacer hincapié en la constante primacía del movimiento, por delante del instrumento político del que se sirven.

En otro lugar (Van Cott, 2005) he analizado los orígenes de estos partidos y las razones de su rápido éxito electoral. En este ensayo trato de identificar los difíciles retos a los que tienen que enfrentarse los movimientos indígenas y sus vehículos electorales mientras se adaptan a sus nuevas funciones y se esfuerzan por encontrar una forma de coexistir. Mis conclusiones se basan en investigaciones empíricas efectuadas en

Bolivia y Ecuador el año 2005 y en observaciones informales de otros casos de América Latina de la última década. Los partidos indígenas ecuatorianos de los que me ocupo son el Movimiento Unido Pluricultural Pachakutik (MUPP o Pachakutik), fundado en 1996 por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y Amauta Jatari, fundado en 1997 por la Federación Ecuatoriana de Iglesias Evangélicas (FEINE). Los partidos bolivianos estudiados son el MAS, que fue creado originalmente como la Asamblea para la Soberanía de los Pueblos (ASP) en 1995 por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) —una decisión encabezada por el movimiento de los cultivadores de coca—. Felipe Quispe, encabezando una facción rival del CSUTCB, fundó el Movimiento Indígena Pachakutik (MIP) el año 2000.

Divido mi planteamiento en dos partes: la correspondiente a los retos con que deben enfrentarse los movimientos y partidos indígenas cuando hacen campaña para obtener cargos políticos, y la correspondiente a los que tienen que afrontar los partidos cuando entran en el gobierno. Me refiero a estas dos funciones distinguiéndolas como «partidos de movimiento» y «partidos de gobierno».

Retos para el partido de movimiento

Las organizaciones de los movimientos sociales indígenas que constituyen vehículos electorales se encuentran con que es imposible extrapolar la lógica de los movimientos sociales a estos espacios políticos formales individualistas y competitivos. Mientras que los movimientos sociales son gobernados en virtud de normas de selección de liderazgo y de toma de decisiones arraigadas en prácticas culturales tradicionales o desarrolladas durante años de luchas de los movimientos campesinos, las elecciones son reguladas por una serie de normas legales y de exigencias políticas. Cuando las dos lógicas colisionan, el resultado más probable es el conflicto y la confusión. Los retos siguientes son comunes a todos los partidos de movimiento estudiados.

La competición por las candidaturas provoca divisiones internas

La historia de Pachakutik ejemplifica este reto. Cuando la CONAIE creó Pachakutik —a instancias de los movimientos indígenas de las tierras bajas y con la colaboración de diversos movimientos sociales ecuatorianos— el movimiento indígena tenía una fuerza y una unidad considerables. Venía de obtener la victoria en las campañas de dos referéndums sucesivos. Después de la creación de Pachakutik, la competición por el acceso a las candidaturas y a los cargos pagados, así como las ambiciones personales dentro del movimiento indígena y de las organizaciones afiliadas al mismo, provocaron divisiones en el movimiento. Varios individuos y grupos a los que se había impedido el acceso al poder cuando Pachakutik entró en el gobierno consintieron en ser utilizados por los partidos políticos rivales en su intento de debilitar y dividir a Pachakutik. En respuesta a esta situación, Pachakutik reprodujo en su interior muchos de los problemas de un sistema de partidos políticos en descomposición. Los miembros de su delegación parlamentaria se negaron a trabajar juntos y se enzarzaron en una lucha por el poder y la influencia. La fragmentación entre los líderes de Pachakutik que trataban de obtener un cargo político se intensificó en 2003 después de la expulsión de Pachakutik del gobierno Gutiérrez.

En cuanto Pachakutik abandonó el gobierno, sus alcaldes perdieron influencia y, con ello, acceso a los recursos que necesitaban para mantener los apoyos que tenían. Ante la proximidad de las siguientes elecciones municipales, los antiguos líderes de Pachakutik y de los movimientos sociales aliados trataron de formar alianzas, o fueron reclutados para formarlas, con otros partidos políticos que no habían sufrido la pérdida de prestigio que Pachakutik había experimentado después de su transitoria alianza con Gutiérrez —una alianza a la que muchos votantes indígenas se habían opuesto—. Muchos líderes indígenas importantes se unieron a Izquierda Democrática (ID), un importante partido de centro-izquierda de la sierra, abriendo de este modo una brecha entre los movimientos indígenas que apoyaban a Pachakutik y la ID, y provocando la desarticulación tanto del partido como del movimiento. En 2004 muchos de los antiguos partidarios de Pachakutik estaban desilusionados porque el partido no había conseguido sus principales objetivos: un cambio fundamental en la estructura y en las normas de gobierno y una mayor consolidación del

movimiento indígena y de las organizaciones afiliadas al mismo. Para muchos, Pachakutik se había convertido en un partido como los demás, con demasiados líderes que buscaban obtener cargos por razones personales (entrevistas confidenciales, dirigentes de Pachakutik, Riobamba, 29 de junio de 2005; Guaranda, 4 de julio de 2005).

Jorge León considera la deserción de Pachakutik por parte de muchos líderes indígenas importantes como la consecuencia inevitable del éxito que habían tenido la CONAIE y Pachakutik a la hora de reunir un grupo de candidatos políticos indígenas con talento y experiencia. El hecho de que hubiera más candidatos aspirantes a un cargo que candidaturas en las listas de Pachakutik llevó inevitablemente a muchos líderes políticos, que se sintieron frustrados, a buscar otros vehículos para poder entrar en el gobierno. Aunque esto ha debilitado a Pachakutik, y al movimiento indígena en general, también ha revitalizado a los partidos políticos, particularmente en las tierras altas, y ha favorecido especialmente a ID (entrevista, Quito, 16 de junio de 2005). Irónicamente, el propio éxito de Pachakutik puede haber creado las condiciones para su eventual obsolescencia, en cuanto los indígenas han conseguido acceder a las mejores candidaturas en las listas de los partidos más importantes. En respuesta a ello, Pachakutik tendrá que redefinir su papel en relación con un sistema de partidos que se está volviendo cada vez más multiétnico, por lo menos en las contiendas electorales locales en las que más se movilizan los votantes indígenas.

La competencia por las candidaturas a nivel nacional se incrementa por cuanto los líderes de los partidos políticos nacionales tratan de consolidar su estructura organizativa y de posicionarse ellos mismos frente a otros partidos políticos. A los líderes nacionales les interesa maximizar su control sobre los afiliados locales para poder tener un mayor margen de maniobra para formar alianzas políticas dentro y fuera del partido. Si bien los afiliados locales pueden ser relativamente homogéneos, cultural y socialmente, en los niveles geográficos más altos, o en aquellos distritos con menos población indígena, las alianzas con otros grupos étnicos, partidos políticos y movimientos sociales pueden ser necesarias para obtener la victoria electoral. De este modo se da una tendencia, por parte de los líderes nacionales, a tratar de imponer sus candidatos sobre los afiliados de los escalones inferiores, que insisten en elegir a sus propios candidatos. Los líderes nacionales tratan generalmente de imponer candidatos que *no* son líderes destacados del movimiento social

orgánicamente relacionado con la estructura local del partido, para de este modo ampliar sus alianzas y alcanzar sus objetivos nacionales — como el de aumentar el número de mujeres alcaldes para ajustarse a las normas nacionales de paridad de género —. Estas prácticas generan conflictos entre los líderes locales y nacionales del partido, y entre los líderes del partido y los movimientos sociales indígenas locales.

Los recursos humanos y financieros son escasos y dispersos, y se desvían de la actividad del movimiento social

Cuando los movimientos sociales forman vehículos electorales, muchos recursos y energías se desvían hacia las campañas electorales. Dada la escasez de recursos humanos y financieros en los movimientos indígenas, esto tiende a canalizar recursos que de otro modo se emplearían en actividades del movimiento social, como la organización de protestas y otros esfuerzos encaminados a presionar al gobierno y forzarle a cambiar sus políticas. Los líderes del movimiento y del partido disponen de menos tiempo para reunirse con las organizaciones de base y fortalecer el movimiento, que en el pasado ha requerido un contacto constante entre los dirigentes y las bases. Muchos líderes carismáticos y con experiencia prefieren optar a un cargo electoral que trabajar en el interior del movimiento, o bien el propio movimiento los designa para hacer el trabajo electoral.

Si los candidatos indígenas obtienen un cargo, es posible que el gobierno y algunas instituciones internacionales importantes prefieran trabajar directamente con los funcionarios indígenas electos y no con los representantes del movimiento. Esto fue lo que ocurrió en Colombia durante la administración Samper, cuando el departamento de asuntos indígenas se reunía con los senadores indígenas y marginaba a los líderes más radicales del movimiento social indígena nacional de la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). La ONIC se registró como partido político para las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 (en las que obtuvo un escaño) y también participó en las elecciones nacionales de 1991, colocando un senador en la circunscripción indígena especial. Sin embargo, la participación en las elecciones provocó una intensa competencia y desunión dentro del movimiento a causa de

las candidaturas y apartó a la organización de su papel como movimiento social. Como consecuencia de ello, la organización se dio de baja en el registro de partidos y dejó de competir en las elecciones en 1993 (Ramírez de Jara, 1997).

La coexistencia de partido y movimiento genera confusión dentro del movimiento respecto a las jerarquías en la dirección y en la toma de decisiones.

Aunque ambos partidos iniciaron su andadura como instrumentos de las organizaciones de movimientos sociales existentes, los líderes del Pachakutik y del MAS erigieron rápidamente una mínima infraestructura institucional encaminada a reforzar su nuevo papel como vehículo electoral y como fuente de recursos técnicos, humanos e ideológicos al servicio de los gobiernos locales. Este proceso tiende a levantar algunas ampollas debido a que las relaciones de autoridad y responsabilidad cambian entre los líderes indígenas, ya que unos son elegidos para ocupar cargos en el gobierno, otros compiten por ocupar cargos de designación pagados y otros por cargos en la dirección del partido político local afiliado o por posiciones de mayor rango dentro del partido. Al mismo tiempo, determinados líderes indígenas conservarán sus posiciones dentro del movimiento social indígena en el ámbito local y en ámbitos geográficamente más altos.

Los conflictos y tensiones que se dan cuando los movimientos sociales intentan mantener el control sobre su vehículo electoral y cuando sus representantes con cargo y los líderes del partido luchan por la independencia, son más frecuentes en el caso de los partidos más importantes y heterogéneos —el Pachakutik en Ecuador y el MAS en Bolivia—, dos partidos que controlan gobiernos locales que abarcan una extensa área geográfica mediante un amplio surtido de alianzas entre movimientos sociales y partidos políticos. En las zonas más heterogéneas es más difícil que el Pachakutik o el MAS puedan dar satisfacción a los movimientos campesinos/indígenas afiliados, que tienen que compartir recursos, candidaturas y puestos de designación en el gobierno con otros aliados. Las luchas entre las organizaciones indígenas y otros partidos indígenas aliados no son un problema tan importante para los dos partidos menores, MIP y Amauta Jatari, debido a que los dos solamente controlan el gobier-

no municipal en aquellas áreas rurales étnica y socialmente homogéneas que constituyen su principal baluarte de apoyo: unas cuantas provincias aymará en el Departamento de La Paz y en la provincia de Chimborazo, respectivamente. En estas regiones, en 2005, hubo pocas diferencias entre las estructuras locales indígena-campesinas y las estructuras del partido.

En Bolivia se produjeron tensiones entre las organizaciones locales del movimiento social y los líderes nacionales del MAS después de las elecciones del 2002, cuando el MAS empezó a erigir un aparato al estilo de un partido mucho más formal. En el momento de su fundación original, había muy pocas diferencias entre el movimiento y el partido —este último era meramente el instrumento político del primero. Igualmente, en las áreas rurales de Oruro y Potosí, en las que el sindicato campesino es la principal organización de la comunidad, hay muy poca diferenciación entre la organización social y el MAS —los líderes sindicales simplemente ejercen una serie de funciones políticas adicionales—. Incluso a nivel nacional, los líderes del MAS y de la federación de cultivadores de coca se reúnen con frecuencia en asamblea para tomar decisiones, y resulta difícil distinguir entre quienes representan al partido y quienes representan al movimiento. No obstante, si en 1999 la norma era que las centrales —las unidades básicas del movimiento de los cultivadores de coca— eligiesen a sus propios candidatos para las elecciones municipales, en 2004 los líderes de los niveles altos del MAS trataron de imponer sus candidatos. Algunas veces lo consiguieron y otras no. Al crecer el MAS fuera de sus bases naturales y hacia zonas urbanas más heterogéneas, tuvo que hacer frente a una mayor competencia y se vio obligado a establecer alianzas con diferentes movimientos populares y de clase media. En tales casos ha sido normal, desde 2002, que los líderes nacionales del MAS intervengan para resolver disputas sobre las candidaturas, a menudo a expensas de las organizaciones locales de campesinos. El cambio hacia una conducta más partidista ha llevado a muchos militantes a creer que el MAS ha traicionado los objetivos originales del movimiento de los cultivadores de coca —defender su territorio y su derecho a cultivar hojas de coca—. Incluso se han producido conflictos en el bastión del MAS en el Chapare, principalmente entre las centrales campesinas provinciales y el aparato del partido del MAS (entrevistas, Rafael Archondo, 1 de agosto de 2005; Abraham Borda, 26 de julio de 2005; Fernando Mayorga, 8 de agosto de 2005; Eduardo Córdova, 3 de agosto de 2005; Pablo Regalsky, 8 de agosto de 2005).

La cuestión de quién dirige el movimiento indígena — si el partido o la organización del movimiento social — ha sido particularmente polémica en Ecuador debido a que, poco después de su creación, la CONAIE rechazó reconocer al Pachakutik como su representante. Según Raúl Baca, el veterano líder de la ID, uno de los principales problemas fue el rechazo por parte de ECUARUNARI, la organización de los indígenas de la sierra, a someterse a cualquier otra organización o partido. Tras haber organizado el movimiento indígena en su más populosa zona de dominación, la organización se resistía a ceder autonomía a la organización nacional de la CONAIE (entrevista, Quito, 23 de junio de 2005). De hecho, la organización de la sierra acordó a regañadientes crear el Pachakutik después de que la organización de las tierras bajas CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) ya hubiese anunciado su intención de competir en las elecciones nacionales de 1996 (Lucero, 2002: 89). La dirigente de la CONAIE Nina Pacari puso de manifiesto la existencia de una importante fisura entre el partido y el movimiento cuando, en 1999, entró en el Congreso con el Pachakutik y aceptó la segunda vicepresidencia de la legislatura firmando un acuerdo con el Partido Social Cristiano, de tendencia conservadora. Muchos líderes del movimiento asumieron que esto implicaba establecer una alianza con la coalición neoliberal gobernante. Ese mismo año la CONAIE organizó importantes protestas en la capital, Quito, de las que excluyó a la delegación del Pachakutik. A consecuencia de ello, la imagen pública del Pachakutik sufrió un grave descrédito. En enero del 2000, de nuevo, cuando la CONAIE encabezó un movimiento para derrocar al gobierno ecuatoriano, pidió a todos los partidos políticos — incluida la delegación del Pachakutik — que dimitiesen. Los líderes del Pachakutik se negaron a verse embadurnados con la misma brocha de la corrupción y la incompetencia con que la CONAIE había marcado a la clase política, y rechazaron la exigencia de la CONAIE de organizar un plebiscito para revocar el mandato de la asamblea legislativa (Van Cott, 2005: 130-31).

La lucha por el poder entre la CONAIE y el Pachakutik se intensificó durante el gobierno Gutiérrez. En la campaña presidencial del 2002, el ECUARUNARI perdió la batalla para imponer a su propio candidato — el popular alcalde de Cotacachi Auki Tituaña — y aceptó de mala gana un candidato de compromiso, Lucio Gutiérrez. Baca interpreta lo que sucedió a continuación:

Siempre ha habido esta relación de que ECUARUNARI era una fuerza política extraordinaria, que tenía los mejores líderes. Admitiendo que las cosas son de esta manera, cada vez que hay problemas, ECUARUNARI se separa. Cada vez que aparecen problemas que afectan a la CONAIE o cuando se produce un conflicto agrario, se separan, van por su lado, y confunden a los demás. Así pues, evidentemente, en la lucha política, cuando la CONAIE estaba luchando, porque ellos estaban diciendo que «Lucio Gutiérrez nos ha abandonado», había un problema importante, el de haber ganado un proceso electoral con una serie de promesas y estar luego en otra fase. [...] Así que el movimiento indígena se quedó al margen. Es decir, el Pachakutik se quedó fuera.

Pero la CONAIE, por medio de otras organizaciones, empezó a ocupar los espacios políticos que había dejado vacíos el Pachakutik. Así que en el Ministerio de Bienestar Social tenemos un grupo indígena, y lo que era más grave, teníamos un expresidente de la CONAIE, [el líder de la Amazonía] Antonio Vargas, en el gobierno. Eso era muy confusionista y, naturalmente, produjo divisiones (entrevista, Quito, 23 de junio de 2005).

Un militante del Pachakutik de Guaranda describe el problema de esta manera:

Hemos dado prioridad a la relación con el gobierno y no a la relación con nuestras comunidades. Deberíamos tener un grupo de personas especializadas que tratase con el gobierno y el resto de los líderes tendrían que trabajar con las bases. Pero no lo hay. Así que hemos dado prioridad al trabajo de los contactos y relaciones con las estructuras del gobierno y nos hemos olvidado de lo otro. Y esto es una gran decepción, una verdadera [...]. Es un problema grave. Sí, es verdad que hemos creado muchos espacios, pero también lo es que no hemos sido capaces de regular cuál es la función de cada uno de estos espacios. Los líderes del Pachakutik hacen lo que debería estar haciendo la CONAIE; los líderes de la CONAIE hacen de todo, excepto lo que deberían estar haciendo. [...] O sea, esto es realmente un caos. Si no regulamos las actividades específicas de cada tipo de líder en cada uno de los niveles de los que es responsable, no vamos a poder avanzar. Porque hay competencia respecto a quién hace qué (entrevista, 7 de julio de 2005).

Hasta 2005 por lo menos el MAS no ha tenido que ocuparse de esta abierta confrontación entre movimiento y partido. Para el MAS, el problema ha sido establecer unos límites claros entre uno y otro. Los límites son particularmente borrosos en las áreas rurales en las que el movi-

miento de los cultivadores de coca o los afiliados municipales de la organización nacional de campesinos CSUTCB son miembros del partido, y tanto los temas agrarios como los políticos se discuten en asambleas regulares. Esta misma falta de nitidez en los límites es la que se da a nivel nacional (entrevista, Rafael Archondo, La Paz, 1 de agosto de 2005). El mejor ejemplo de ello es el hecho de que Evo Morales fue simultáneamente el máximo dirigente de las Seis Federaciones de cultivadores de coca de Cochabamba, presidente del partido MAS y diputado nacional del MAS entre 1997 y 2002, y continúa siendo presidente de Bolivia, líder del MAS y líder de los cultivadores de coca. Tal vez la consecuencia más importante de esta falta de nitidez en los límites es la poca claridad que hay respecto a las estructuras para la toma de decisiones y respecto a los mecanismos para ejercer la autoridad. El MAS carece de un comité central o de un organismo directivo oficial. No existen unas estructuras formales en el partido para la toma de decisiones, con unas reglas claras. Las decisiones se toman de un modo absolutamente *ad hoc* en unas asambleas en las que participan funcionarios del partido, representantes del movimiento social y consejeros seleccionados (entrevistas, Rafael Archondo, 1 de agosto de 2005; Fernando Mayorga, 8 de agosto de 2005). Solamente el carisma y la indiscutible capacidad de liderazgo de Evo Morales mantienen la unidad del proyecto. Evo es capaz de imponer la disciplina o de negociar un compromiso cuando surgen las contradicciones. Pero es improbable que pueda seguir desempeñando este papel del mismo modo que lo hizo en el pasado ahora que es el presidente de Bolivia, o que cualquier otro pueda ocupar su lugar. La importancia excepcional de Morales como líder nacional y como árbitro político hace que el caso del MAS sea distinto de todos los demás aquí estudiados.

Un desarrollo reciente amenaza con difuminar aún más los límites existentes entre los movimientos indígenas y los partidos en Bolivia. El año 2004 el Congreso boliviano aprobó una enmienda constitucional que permitía a los ciudadanos formar agrupaciones, y a los pueblos indígenas participar en las elecciones sin necesidad de registrarse como un partido político, aunque sí tienen que satisfacer el requisito de presentar un número determinado de firmas. Muchas organizaciones indígenas que llevaban tiempo pidiéndola han decidido aprovechar esta oportunidad. Antes de esta reforma constitucional, los pueblos indígenas o bien habían obtenido cargos por medio de los partidos políticos establecidos —que tendían a explotarlos y a traicionarlos— o bien habían formado sus

propios partidos —lo que exige cumplir el requisito de conseguir un número bastante alto de firmas, así como obtener un 3% de los votos para poder seguir inscritos. En las elecciones municipales de 2004, 41 organizaciones indígenas eligieron sus propios concejales en 60 municipalidades, principalmente en la zona rural de Oruro, en La Paz y en Potosí (Enlared Municipal, 2005). Solamente en el Departamento de La Paz, aproximadamente 60 grupos de ciudadanos y de pueblos indígenas obtuvieron cargos en las elecciones municipales de 2004, haciéndose con un espacio que hasta entonces había estado ocupado por los partidos políticos, incluyendo aquellos controlados por el MAS. De hecho, los grupos de ciudadanos y de pueblos indígenas consiguieron el mismo número de alcaldías (23) que el MAS.

Todavía es muy pronto para decir qué sucederá con las municipalidades controladas por las agrupaciones de ciudadanos y de pueblos indígenas. Desde las elecciones de 2004 se percibe una clara tendencia a que las organizaciones indígenas y de campesinos prefieran presentarse por su cuenta, y no como afiliados del cada vez más burocratizado y jerárquico MAS, o del cada vez más marginal y autoritario MIP (entrevistas confidenciales, La Paz, 26 de julio de 2005; 27 de julio de 2005).

Los líderes del movimiento tienen que pasar de la lógica de la «disciplina del movimiento» a la lógica de la democracia, la tolerancia y la negociación

Los movimientos indígenas de los Andes están entrando en la política electoral tras generaciones de confrontaciones con el Estado. Es posible que los años de represión y persecución les hayan inculcado una práctica de «disciplina de sindicato» que es necesaria para mantener la unidad y, con ella, la supervivencia. Es posible que las disensiones internas sean castigadas y los disidentes expulsados. Pero las campañas electorales no son guerras, y los partidos indígenas que mantienen prácticas que las personas ajenas a ellos consideran autoritarias, tienen que soportar críticas muy duras y tienen problemas para crecer más allá de una estrecha base. Durante las campañas de 2002 y 2004, tanto el MAS como el MIP fueron criticados cuando se supo que sus militantes se habían negado a que otros partidos hicieran campaña en sus bastiones tradicionales de Chapare Co-

chabamba) y Achacachi (La Paz), respectivamente. Un fenómeno similar puede darse en Ecuador. Un anteproyecto de 1999 del Plan de Desarrollo de Guamote (Chimborazo) reconocía que los estilos autoritarios de liderazgo eran un problema (Cameron 2003: 235). Al igual que en Bolivia, hay una ética de la «disciplina campesina» que impregna la cultura política en aquellas poblaciones en las que las luchas por la reforma agraria han sido particularmente violentas y prolongadas, debido a que los líderes aprendieron a imponer disciplina a los campesinos que no contribuían como era debido a la lucha colectiva.

Retos para el partido de gobierno

La tensión entre la lógica de la lucha en el movimiento social y la lógica de la competencia partidista no termina cuando los partidos indígenas entran en el gobierno. Según Warren (2001) y Szasz (1995), las organizaciones de defensa —particularmente aquellas que representan a grupos identitarios— tienen problemas para pasar de la lógica de la lucha contra los adversarios y de la desconfianza hacia los que no son miembros del propio grupo, a la lógica de la deliberación, en la que los participantes tienen que confiar y respetarse unos a otros y saber valorar todos los puntos de vista. Muchas de estas organizaciones —a pesar de que están siempre hablando de democracia abierta y de hacerla más participativa y transparente— de hecho funcionan de acuerdo con unas normas autoritarias que castigan la disensión interna con sanciones sociales y materiales como medio para mantener la unidad y, con ella, la fuerza y la efectividad del movimiento. Los partidos de gobierno tienen que pasar de la lógica de la disciplina y la conformidad obligatoria a una lógica de la negociación, el compromiso, la tolerancia y la franqueza. Esto es enormemente difícil debido a que exige a los líderes de grupos que han sido perseguidos que confíen en sus antiguos perseguidores y que toleren los puntos de vista disidentes, con el riesgo que ello conlleva para la unidad que ha permitido al grupo llegar al poder. Por ejemplo el MIP, el partido de los aymará bolivianos, cuya base es el movimiento campesino, consiguió varias alcaldías en las elecciones de 2004. Según una fuente que trabaja con las municipalidades del departamento de La Paz:

[I]nicialmente hubo problemas debido a que trataban de dirigir el municipio como si se tratase de un sindicato. Seguían encallados en el modo de la política reivindicativa, pero ahora estaban en el poder y tenían que tomar decisiones. Esto es algo que todavía están tratando de entender, pero yo creo que llegarán a asimilarlo. Los líderes municipales también tienen que consultar a las bases, y a veces no lo hacen. Si estás en el gobierno, tienes que consultar a todo el mundo, no sólo a tu propia fuerza. [...] Si no lo hacen, el municipio es el que sale perdiendo, y no lo estás gestionando bien (entrevista confidencial, 25 de julio de 2005).

En esta sección me centro principalmente en los retos a los que tienen que enfrentarse los partidos de gobierno en el ámbito local, cuando controlan gobiernos municipales. Las observaciones que se hacen en ella pueden ser igualmente pertinentes en el caso de otros ámbitos superiores de gobierno.

Los líderes electos tienen que decidir si sirven al movimiento que los ha respaldado o a todos los votantes de su circunscripción

Los alcaldes de los partidos indígenas tienen que decidir si su lealtad tiene que estar con los votantes indígenas que les han elegido o si tienen que representar por igual a todos los ciudadanos. Aunque es normal que los militantes de un partido político esperen que un alcalde del mismo partido que ellos les favorezca frente a los no militantes, esta norma es particularmente fuerte en el seno de los movimientos sociales indígenas, cuyos miembros tienen la sensación de que han sido marginados durante siglos y que, por consiguiente, merecen un trato prioritario. Los movimientos sociales indígenas mantienen un discurso de reivindicaciones étnicas en contra de las élites mestizas y durante las campañas electorales prometen dar preferencia a los que en otro tiempo estuvieron excluidos. Por consiguiente, es probable que los alcaldes topen con la resistencia de la organización del movimiento social en el que basan sus apoyos si deciden desafiar las órdenes del movimiento para dar prioridad a las demandas de su propio grupo y excluir a sus opresores (Ortiz Crespo, 1999: 77). Por otro lado, también es posible que puedan aumentar sus bases de apo-

yo abriéndose a otros grupos de votantes bien organizados, particularmente las élites urbanas mestizas. Este apoyo —o, cuando menos, la neutralización de la resistencia— es vital para el éxito de las iniciativas políticas y económicas promovidas por los alcaldes de los partidos indígenas. Una publicación periódica muy cercana a la CONAIE resumía el problema del siguiente modo:

En esencia, ésta es una discusión acerca del papel y del lugar de un movimiento social cuando se convierte en un movimiento político. La concepción de la CONAIE como movimiento social es que el movimiento político tiene que estar subordinado al movimiento social. El problema con esta concepción se encuentra en su origen corporativista. En efecto, desde el momento en que un militante de la CONAIE obtiene un cargo de alcalde bajo la bandera del movimiento Pachakutik, tiene que responder de sus acciones en la esfera local que es, por definición, multicultural y diversa (traducción del autor, *Boletín ICCL*, 2002:3).

Allí donde nuevas formas interculturales y participatorias de gobierno han arraigado, los alcaldes indígenas estuvieron a la altura de su deliberación intercultural y no canjearon un sistema de exclusión por otro. Los alcaldes indígenas que obtienen el cargo son perfectamente capaces de moverse sin complicaciones entre el mundo indígena y el no indígena para mantener su legitimidad y sus apoyos.

Los líderes electos tienen que equilibrar la necesidad de aprender nuevas reglas y normas de gobierno con la de respetar las normas y valores indígenas

Es posible que las normas municipales requieran la toma de decisiones con un calendario muy apretado y unas fechas-tope muy estrictas. Y también es posible que no se puedan seguir las normas del movimiento para la toma de decisiones que están profundamente arraigadas en la cultura indígena, como la de celebrar asambleas públicas en las que las decisiones importantes se toman por consenso. Una vez tomadas, las decisiones tienen que ser definitivas para hacer posible la planificación a largo plazo y para ajustarse a las exigencias informativas municipales, además de a las exigencias de las ONG y de los donantes internacionales que propor-

cionan ayuda económica. Esto puede excluir la práctica habitual de reconsiderar periódicamente las decisiones. Además, los gastos municipales pensados para responder a las demandas de los electores pueden tener como resultado la encarcelación de los líderes municipales si el dinero se invierte en el sector o en un momento equivocados, o si se infringen de alguna otra forma las normas legales, aunque no haya habido ninguna intención de malversar fondos. Por ejemplo en 1995, en el Chapare, después de que los líderes del sindicato de cultivadores de coca obtuvieran por primera vez cargos municipales, se plantearon unos cuantos problemas legales que requirieron la intervención del Controlador nacional. Con el tiempo, los líderes del MAS aprendieron a amalgamar las normas sindicales y las municipales, que siguen evolucionando a medida que estas últimas se van consolidando en el Chapare (entrevista, Eduardo Córdova, 3 de agosto de 2005).

Los líderes indígenas a menudo carecen de experiencia política, educación básica y capacidades de gestión

La calidad de la educación en las zonas rurales de los Andes es pésima. Muchos alcaldes y concejales indígenas no tienen ni siquiera un nivel de educación básico ni han sido alfabetizados en español. Una vez en el cargo, los líderes indígenas se ven obligados a adquirir rápidamente un conocimiento de las complejas normas y procedimientos municipales que solamente están disponibles por escrito y en español. Los alcaldes y concejales inexpertos — particularmente las mujeres — pueden verse sorprendidos en su buena fe por políticos mestizos con mayor experiencia, conocimiento de la ley y conexiones políticas con los más altos niveles del gobierno que controlan las acciones de los municipios. A consecuencia de ello, la mayoría de los alcaldes indígenas tiene que recurrir al consejo de asesores profesionales, algunos de los cuales los proporcionan las ONG. Y estos consejeros tienen un interés económico objetivo en mantener su posición rehusando transferir sus conocimientos al personal municipal. Este problema tiende a perpetuar la dependencia de los gobiernos indígenas respecto a personas ajenas a su entorno.

El partido en el gobierno tiene que conseguir ayuda económica de las ONG y de los donantes internacionales sin verse condicionado en su acción política

Cuando los partidos indígenas entraron en el gobierno por vez primera atrajeron la atención y muchos recursos de los intelectuales nacionales e internacionales, y de los profesionales del desarrollo, particularmente de aquellos vinculados con la izquierda política. Estos actores buscaban facilitar la transición entre el movimiento social y una acción de gobierno efectiva. Tendían a considerar a los partidos indígenas y a sus líderes como un instrumento para mejorar la democracia en los Andes. Julio Yunque, que dirige el proyecto del gobierno ecuatoriano para proporcionar ayuda técnica a los gobiernos indígenas, explica:

En cuanto apareció el Pachakutik, diferentes instituciones, universidades y ONG se mostraron interesadas. También estaba de moda en el mundo promover el desarrollo local. Así que hubo una importante iniciativa para cambiar de líderes a autoridades, de líderes a funcionarios/burócratas/administradores. Las instituciones, universidades y ONG tuvieron un papel extraordinariamente importante a la hora de facilitar esta transición con respecto a los aspectos técnicos, proporcionando normas, procedimientos y regulaciones. Las organizaciones indígenas han estado trabajando mucho para aprender los nuevos procesos y regulaciones para poder desarrollarlos ellos mismos, sin la ayuda de ONG que actúen por cuenta de ellos (entrevista, Quito, 16 de junio de 2005).

Así, el paso del movimiento al gobierno comporta una pérdida de control sobre los procesos de establecimiento de normas y toma de decisiones, y la consiguiente dependencia de actores externos para evitar errores costosos, como los de malversación de fondos o la incapacidad para cumplir con los requisitos informativos.

La competencia de los líderes del movimiento por los cargos gubernamentales remunerados provoca divisiones

Muchos militantes indígenas se sienten tentados por la oportunidad de obtener un empleo remunerado y de acceder a los recursos del gobierno

—una oportunidad que antes de 1995 sólo estaba, en ambos países, al alcance de un puñado de políticos indígenas bien conectados—. En muy pocos años los líderes indígenas han pasado de la costumbre de irse turnando rotatoriamente en una serie de posiciones de autoridad modestamente remuneradas o voluntarias en la organización del movimiento social, en unas condiciones más o menos equitativas, a una situación en la que algunos de ellos ejercen un poder considerable sobre otros y en la que tienen que tomarse decisiones cruciales relativas a empleos y liderazgos que pueden beneficiar a un subconjunto de los militantes del movimiento. Las normas tradicionales de liderazgo rotatorio se ven alteradas: algunos líderes pueden desempeñar sus funciones en cargos del gobierno municipal en más de un mandato y, elevándose por encima de la comunidad, acceder a posiciones de poder subnacionales o nacionales.

Además, los partidos indígenas tienen serias dificultades con la lógica de la representación democrática debido a la intensidad de las normas comunitarias e igualitarias dentro de los movimientos sociales indígenas que los patrocinan. La política electoral aumenta la importancia de los individuos —de aquellos individuos que se presentan a las elecciones y de los que acceden a un cargo— y reparte de un modo desproporcionado las recompensas de la victoria entre unos cuantos afortunados. Los militantes de los movimientos indígenas acostumbrados a compartir los triunfos del movimiento no consiguen ver en qué se benefician ellos de las victorias electorales, especialmente cuando comprueban que un pequeño grupo de privilegiados mejora sustancialmente su nivel de vida gracias a su acceso a los empleos gubernamentales. Un funcionario electo del Pachakutik explica:

Ya no existe la solidaridad, la fraternidad que había en el interior del movimiento indígena. Al principio sí, teníamos esta filosofía. Pero ahora esto se ha acabado. Hay unos cuantos privilegiados que ocupan cargos en el poder, que consiguen becas para estudiar en Cuba o que pueden viajar al extranjero. El Pachakutik tiene ahora esta cúpula por encima que concentra todo el poder. Y ésta es la razón de que el movimiento se haya debilitado. Poco a poco han ido abandonando la filosofía propia del movimiento. Empezaron actuando de otra forma, no ayudando a los sectores sociales, sino enriqueciendo a unos cuantos privilegiados.

La sensación de decepción va creciendo de día en día dentro del propio movimiento, porque ellos dicen, «Sirvo para ir avanzando, para que todos puedan progresar, y luego viene otro, y no recibimos nada». El colec-

tivo ya no existe. Y siempre lo que el colectivo quiere es trabajos públicos de las mismas instituciones —el alcalde, el concejal— y las demandas son muchas pero los recursos son escasos (entrevista confidencial, 4 de julio de 2005).

Incluso cuando los funcionarios del gobierno son honrados, accesibles y diligentes, el carácter limitado de los recursos reduce los beneficios económicos y sociales a corto plazo de los gobiernos indígenas, y los votantes pueden llegar a desconfiar de la nueva riqueza e influencia de los funcionarios indígenas del gobierno. Comparado con los ingresos de la mayoría de indígenas, un empleo gubernamental es un «chollo» extraordinario.

El partido de gobierno tiene que respetar y fortalecer las leyes del Estado

Los líderes indígenas y campesinos de los Andes a menudo introducen actitudes antiestatales en el gobierno. Proviene de una cultura que siente muy poca estima por las leyes y las regulaciones creadas por las élites mestizas que han sido utilizadas principalmente para oprimirlos más que para protegerlos. Los líderes indígenas también tienden a tener una pobre opinión del gobierno y de la Administración pública. El principal modelo que tienen ante los ojos es el modelo corrupto y clientelista de los partidos tradicionales y muchos de ellos caen en sus mismas prácticas: recompensan a sus partidarios con empleos y recursos e ignoran a sus oponentes, incluyendo a los oponentes indígenas.

Si pretenden fomentar un cambio significativo y establecer una legitimidad para sus propias administraciones, los partidos indígenas de gobierno tienen que fomentar el respeto por el gobierno y por las leyes, incluso con determinadas prácticas y normas con las que pueden estar en desacuerdo. Y tienen que ser escrupulosamente honestos y transparentes para transmitir el mensaje de que las cosas han cambiado y de que ahora está sucediendo algo diferente.

El partido de gobierno tiene que sobrevivir a la inevitable decepción de sus seguidores indígenas

Los partidos indígenas tienen que sobrellevar la decepción de sus electores —un resultado inevitable de las expectativas extremadamente altas que genera todo grupo social tradicionalmente excluido cuando finalmente consigue acceder al gobierno. Las expectativas eran mayores entre las propias poblaciones indígenas, pero también los ciudadanos no indígenas esperaban un cambio en la política y en sus vidas al votar por partidos indígenas. Un concejal provincial del Pachakutik explica la elección del primer alcalde indígena de Guaranda del siguiente modo:

[E]ste hecho ha representado un cambio radical en la imaginación del ciudadano guarandeño, hasta el punto de que esta nueva opción ha multiplicado las expectativas de una mayor eficacia y unas mejores opciones; la imaginación popular lo ve como una cultura alternativa con sus propias prácticas introducidas en un espacio que hasta entonces había sido ocupado por «ciudadanos notables e ilustres» (Arévalo y Chela Amangandi, 2001: 40).

Sin embargo, los alcaldes y concejales municipales indígenas no tienen los recursos necesarios para elevar en un plazo breve el nivel de vida de la población indígena más pobre, y muchos de los programas sociales y de los proyectos de desarrollo económico prometidos durante las campañas electorales pueden tardar toda una generación en dar frutos. Como explica Jorge León, después de diez años en el gobierno municipal, el Pachakutik finalmente ha alcanzado la fase de la ejecución de proyectos en la que ya pueden observarse y cuantificarse los resultados. Y en la medida en que estos resultados resultan ser exiguos, los patrocinadores de la organización del partido se están echando atrás de su asociación con los regímenes locales que no han estado a la altura de sus expectativas, para preservar su reputación y mantener la unidad. De modo parecido, los escándalos políticos —las acusaciones de corrupción y favoritismo— han causado una gran desilusión en el interior del partido y, como consecuencia de ello, han llevado a las organizaciones locales afiliadas a renegar del mismo y a retirarse de la política electoral. Los movimientos indígenas afiliados al Pachakutik también tratan de crear una mayor distancia entre sí mismos y el partido para reducir la politización que han

experimentado la mayoría de ellos por culpa de su conexión con las políticas electorales (entrevista, Quito, 16 de junio de 2005).

Conclusión

He argumentado que los movimientos sociales de los pueblos indígenas tienen que hacer frente a unos desafíos excepcionales cuando entran en la política electoral y en el gobierno local. En cuanto «partidos de movimiento», tienen que superar las divisiones internas provocadas por la competencia por las candidaturas; la distribución de unos recursos económicos y humanos escasos y su desviación de la actividad propia del movimiento social; la generación de confusión entre partido y movimiento con respecto a las jerarquías en la toma de decisiones y en la dirección; y la necesidad de pasar desde una lógica de la «disciplina campesina» a una lógica de la democracia interna, la tolerancia y la negociación. Como «partidos de gobierno», los movimientos indígenas se enfrentan con un conjunto de retos diferente: tienen que equilibrar la necesidad de asimilar nuevas reglas y normas de gobierno sin dejar de respetar las normas y valores indígenas; conseguir apoyo económico de las ONG y de los donantes internacionales sin perder su autonomía; superar las divisiones que se producen cuando los líderes del movimiento compiten por cargos municipales remunerados; respetar y fortalecer las leyes y normas del Estado; y sobrevivir a la inevitable decepción de los seguidores indígenas preocupados por obtener unos resultados sustantivos. Los líderes electos tienen que optar entre servir a los movimientos indígenas que los patrocinan o a todos los ciudadanos, y tienen que compensar su falta de experiencia política y, a menudo, un nivel de educación más bajo y una menor capacidad de gestión.

Estos retos amenazan con romper la unidad, la fuerza y la efectividad de los movimientos indígenas. También amenazan a la identidad del movimiento cuando los partidos extienden su campo de acción más allá de su electorado básico. En los Andes, el impacto inmediato sobre los movimientos sociales parece haber sido un debilitamiento y una fragmentación de la energía del movimiento. Este hecho ha causado una gran desilusión y un retraimiento de los estrechos vínculos existentes entre los movimientos sociales indígenas y los partidos políticos afiliados y, en

algunos casos, de la participación electoral en general. Esto es porque los movimientos indígenas no perciben la participación electoral o las victorias electorales como una forma de integración en el Estado y en la sociedad dominantes, sino, más bien, como uno más de varios instrumentos para reforzar al propio movimiento en su lucha más amplia por la autodeterminación (Arévalo y Chela Amangandi, 2001: 74); entrevistas confidenciales con líderes del Pachakutik, 4 de julio de 2005; 7 de julio de 2005). A la larga, los movimientos y partidos indígenas capaces de adaptarse a los nuevos retos y de mantener al mismo tiempo la unidad del movimiento, son los que más probabilidades tienen de alcanzar sus objetivos.

Será preciso llevar a cabo nuevas investigaciones sobre estas experiencias en los gobiernos locales y evaluar de qué forma los movimientos indígenas se están adaptando a sus nuevos roles. En ambos países, el desarrollo de las políticas a nivel municipal estará estrechamente vinculado al éxito o al fracaso de los partidos indígenas a nivel nacional. ¿Se estancará o se desmoronará el prometedor experimento del Pachakutik después del reciente fracaso del partido en las elecciones nacionales de 2006? ¿Será el MAS capaz de mantener la cohesión en los gobiernos locales con sus militantes aspirando a ocupar cargos políticos a nivel nacional y departamental después de la ascensión del partido al poder nacional? Es probable que el desarrollo de ambos movimientos-partidos sirva de modelo a otros movimientos indígenas en estos dos países y en otras partes de América Latina.

Bibliografía

- Arévalo, Segundo Gonzalo y Ninfa Chela Amangandi (2001), «Gestión indígena en los poderes locales: Estudio del caso del municipio del Cantón Guandá», monografía del grado, Escuela de Gestión para el Desarrollo Sostenible, Universidad Politécnica Salesiana, Quito.
- Boletín ICCI-Ary Rimay (2002), «Evaluación política del movimiento indígena ecuatoriano», *Boletín ICCI-Ary Rimay*, vol. 4, n° 34 [en línea], Quito, <http://icci.nativeweb.org>.
- Cameron, John D. (2003), «The Social Origins of Municipal Democracy in Rural Ecuador: Agrarian Structures, Indigenous-Peasant Movements, and Non-Governmental Organizations», tesis doctoral, Department of Political Science, York University, Canadá.

- Enlared Municipal (2005), «Más de 100 concejales indígenas en 60 municipios», *Enlared Municipal* (enero) [en línea], La Paz., [http:// www.enlared.org.bo](http://www.enlared.org.bo).
- Lucero, José Antonio (2002), «Arts of Unification: Political Representation and Indigenous Movements in Bolivia and Ecuador», tesis doctoral, Department of Politics, Princeton University.
- Maguire, Diarmuid (1995), «Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?», en Craig J. Jenkins y Bert Klandermans, eds., *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 199-228.
- Ortiz Crespo, Santiago (1999), «Participación ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión», en VV.AA., *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, Ediciones Abya Yala, Quito, pp. 68-86.
- (2004), *Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa*, FLACSO, Quito.
- Ramírez de Jara, María Clemencia (1997), «Indigenous Peoples Six Years after the New Colombian Constitution», *Cultural Survival Quarterly*, 21 (2) (verano), pp. 40-46.
- Roberts, Kenneth M. (1998), *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford University Press, Stanford.
- Szasz, Andrew (1995), «Progress through Mischief: The Social Movement Alternative to Secondary Associations», en Joshua Cohen y Joel Rogers, eds., *Associations and Democracy*, Verso, Londres, pp. 148-156.
- Van Cott, Donna Lee (2005), *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Warren, Mark E. (2001), *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton.

5. Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?

Salvador Martí i Puig

La emergencia indígena como consecuencia de la apertura de una ventana de oportunidades

Durante las dos últimas décadas se ha hecho evidente la emergencia en América Latina de diversos actores políticos que tienen como «identidad social básica» el indigenismo. Son muchos los acontecimientos que dan muestra de ello. La irrupción del movimiento zapatista y el discurso posteriormente elaborado por el Subcomandante Marcos desde la *Segunda* hasta la *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*; el marcado acento multicultural contenido en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera en Guatemala de 1996; la articulación y protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas panandinas en Ecuador; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia a través del MIP y del MAS; la capacidad reivindicativa de las comunidades caribeñas en Centroamérica; la presencia organizativa de los mapuches en Chile; o el impacto mediático de algunos líderes de distintos pueblos amazónicos en Brasil, Ecuador, Guayanas, Venezuela, Perú y Colombia son una pequeña muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno. Esta irrupción en el escenario político se ha dado de formas muy diferentes y con un éxito muy desigual de país a país. Sin embargo la eclosión de estas manifestaciones ha sido muy extensa y muchos analistas se han cuestionado las razones de ello.

El objetivo de este capítulo es, por un lado, mostrar los elementos (que creemos más relevantes) que puedan ayudar a la interpretación de la emergencia de actores políticos étnicos en la región desde inicios de la década de los noventa hasta el primer lustro del siglo XXI y, por otro

lado, esbozar hasta qué punto la aparición de estos «nuevos actores» ha generado tensiones en los sistemas políticos de América Latina y cuál ha sido la permeabilidad de los sistemas políticos a la hora de integrar nuevos actores y de satisfacer sus demandas.

Pensamos que el intento de responder a estas dos cuestiones —la emergencia y la respuesta de los sistemas políticos a estos actores— no es baladí, pues el objetivo de fondo es debatir sobre las razones que hacen posible la aparición de nuevos actores en las arenas políticas de los sistemas latinoamericanos y también sobre el grado de inclusión que tienen las poliarquías actuales en América Latina respecto a la irrupción de demandas de colectivos históricamente oprimidos, ignorados y silenciados, como son las de los pueblos indígenas.¹

Obviamente la opresión y la pobreza, por sí solas, no presuponen la aparición de ciclos de acción colectiva ni la emergencia de «nuevos actores». Siguiendo la línea argumental que exponen Tarrow (1997), McAdam, McCarthy y Zald (1999) los factores estructurales no predicen la aparición de acción colectiva. Tarrow señala que los detonantes de la acción colectiva son los cambios que se dan en el conjunto de dimensiones consistentes del entorno político, ya que estos cambios pueden fomentar —o simplemente facilitar (bajando el coste de)— la acción colectiva entre las gentes. Por eso según el citado autor *el cuándo* de una movilización explica en gran medida el porqué y el cómo. Y ese *cuándo* al que se refiere se ha convenido en calificar como la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP, desde ahora).

De esta forma, la EOP pone énfasis en los cambios que se han dado en un entorno concreto y que gracias a éstos aparecen «recursos exteriores» que pueden ayudar (e inducir) a los colectivos subordinados a la acción colectiva, descubriendo aliados potenciales y mostrando aquello en que las autoridades son vulnerables a sus demandas y presiones.² Hay una numerosa literatura relacionada con las aportaciones (y aplicaciones de la EOP), pero sintetizando es posible clasificar estos «recursos exteriores» que abren «oportunidades» a través de dos dimensiones analíticas:³ las de carácter contextual⁴ y las de carácter relacional.⁵ Esta última dimensión, además de apelar al acceso de amigos o aliados políticos o sociales «sobrevinidos», también suele referirse a la aparición de coyunturas internacionales favorables o, tal como se ha calificado desde diversa literatura, la conexión con el *world time*. En este sentido es preciso señalar la conexión que ha existido entre la emergencia de actores indí-

genas y los procesos de reforma y transformación que han experimentado los estados latinoamericanos a raíz su adaptación al «paradigma de la gobernaza» en un entorno global.

La transformación de los estados latinoamericanos en la era de la globalización: la gobernanza como estructura de oportunidades

Durante los años noventa no sólo cambió la forma de las instituciones de los estados latinoamericanos a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos, sino que también el sistema de «gobierno internacional» sufrió modificaciones sustantivas. Sobre esto se han elaborado aportaciones significativas, todas ellas relacionadas con el fenómeno de la globalización.⁶

En cuanto al tema de la globalización y la política se ha hecho un especial hincapié sobre todo en dos dimensiones, en primer lugar, respecto al impacto de las nuevas tecnologías en la acción colectiva y la socialización política (con un renovado énfasis en el tema de la identidad),⁷ y en segundo lugar respecto a la erosión del concepto de soberanía y, con ello, el debate sobre qué implicaciones tiene este nuevo escenario en la forma de gobierno, apareciendo así el concepto (y debate sobre) la gobernaza (Pierre y Peters, 2000: 163-166).

El debate de la gobernanza da cuenta de la progresiva desaparición de la política desarrollada bajo los parámetros de la sociedad estatal clásica —calificada en América Latina como estadocéntrica (Garretón *et al.*, 2003)— caracterizada por establecer unos procesos de gobierno y elaboración de políticas basados en cuatro «divisorias y rigideces» (Ibarrá, Martí y Gomà, 2002: 57-58), a saber:

- la clara división entre una esfera pública anclada en el voto como mecanismo generador de representación política, y una esfera privada, como ámbito de relaciones sociales —de consumo, familiares, de género— opacas a la política;
- el establecimiento de agendas públicas articuladas casi exclusivamente en torno al eje socioeconómico a través de la lógica del crecimiento y (re)distribución;

- la canalización de la actividad política exclusivamente a través de partidos políticos y de sindicatos (generalmente vinculados a dinámicas partidistas) en tanto que expresiones de intereses homogéneos de grandes agregados sociales de clase; y
- la organización centralizada y vertical del ejercicio del poder del Estado en el territorio, tanto en la regulación como en la producción y prestación de bienes y servicios.

Con el agotamiento de las cuatro «divisiones y rigideces» expuestas, desde inicios de los años noventa la capacidad de satisfacer las demandas sociales por parte de los gobiernos se fue considerando cada vez menos producto del sistema político o de las instituciones debido a la entrada de un conjunto más amplio de actores de naturaleza muy diversa, ya fueran locales y transnacionales, públicos y privados (Vallès, 2006: 429-430). En este sentido el término gobernanza, que inicialmente se usó en el sentido de «dirección política», al final se interpretó como un nuevo estilo de gobierno —distinto del clásico modelo del control jerárquico— caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado.⁸

Así, el término de gobernanza se utilizó para comprender (¿y legitimar?) los profundos cambios que experimentó el sector público en la mayor parte de los sistemas políticos del mundo (y concretamente en América Latina) asociados a la descentralización territorial, a la «nueva gestión pública», a la economía de mercado y, en algunos ámbitos, a la terciarización de servicios y su privatización.⁹ Este proceso supuso, tal como analizan Pierre y Peters (2000: 77) tres diferentes tipos de desplazamiento del poder y del control estatal: hacia arriba —*upward*— a las organizaciones internacionales, las redes transnacionales y grandes empresa globales; hacia abajo —*downward*— a los gobiernos locales, departamentos y regiones, organismos descentralizados y comunidades; y hacia fuera —*outward*— a comunidades, organizaciones sin fines de lucro del tercer sector, ONG y *quangos*.

El impacto de este triple proceso de «desplazamiento del poder» en los estados latinoamericanos fue a menudo azaroso por la dificultad que éstos tuvieron a la hora de dirigirlo y orientarlo y por ello muchas veces se manifestó en una pérdida de capacidad institucional.

En esta tesitura muchos teóricos han expuesto que el buen desem-

peño de los gobiernos en este nuevo escenario se relaciona directamente con la tradición política de cada país, el tipo de Estado del que se parta y la capacidad de adaptación de las instituciones a las nuevas exigencias (Weiss, 1998). Ante ello Pierre y Peters (2000: 163-192) exponen que la diferente casuística que se ha observado en este escenario ha sido fruto de la combinación de, por un lado, la solidez y consistencia previa de los estados y, por otro, de la voluntad de fortalecer las instituciones ante las nuevas exigencias del contexto. En este escenario en América Latina, según Pierre y Peters (2000) parece haberse concretado la fórmula de «estados débiles en los que se han debilitado las instituciones».¹⁰

Este tema viene a colación en el presente capítulo debido a que el incremento de la debilidad estatal en América Latina ha generado tanto «efectos planificados» por los gobiernos (como el incremento del comercio, la inserción en nichos de mercado o la atracción de capitales), como «efectos no deseados». La hipótesis que aquí se lanza es que entre los «efectos no deseados» (ni planificados) está la emergencia «por arriba, abajo y desde fuera» de los movimientos indígenas. En este sentido podemos interpretar que la gobernanza supuso, para los movimientos indígenas, una ventana de oportunidades inexistente en otras épocas. El desarrollo de esta afirmación, sin embargo, ya corresponde a la sección que sigue.

La aparición de lo indígena «por arriba, abajo y desde fuera»

A sabiendas de que hay factores internos a los mismos actores que pueden impulsar cambios y abrir oportunidades, el énfasis de la emergencia de las demandas indígenas ha tenido mucho que ver con la aparición de «recursos exteriores» que redujeron los costes de la acción colectiva a los movimientos indígenas y que descubrieron aliados potenciales y mostraron en qué las autoridades eran vulnerables a sus demandas y presiones.¹¹

De estos «recursos exteriores» nos centramos en aquellos de carácter *temporal* y *espacial*¹² enfatizando la conexión de *demandas locales* y *comunitarias* con el *world time* que supuso el inicio de dinámicas de contagio (Brysk, 2000). Para ello empezaremos analizando brevemente las ventanas de oportunidad que aparecieron «por arriba» —con la inciden-

cias de lo transnacional en las arenas políticas nacionales— y posteriormente haremos referencia a las que vinieron «desde abajo» —con los procesos de descentralización— y «desde fuera», como producto de la terciarización, comunitarización y privatización de servicios por parte del Estado.

«Desde arriba»: lo transnacional

Es posible afirmar que durante la década de los noventa, gracias a la aparición de actores transnacionales de apoyo y solidaridad con la causa de los indígenas, se creó una «densa red»¹³ a favor de políticas públicas de promoción de los pueblos indígenas que, a la postre, tuvo una gran influencia en el entorno institucional transnacional y que incluso pudo impulsar una legislación internacional favorable a los pueblos indígenas (Brysk, 1995; 2000).

El apoyo de estas redes internacionales de carácter humanitario, generalmente articuladas a través de grupos o alianzas de ONG, coadyuvaron a la activación del movimiento indígena. De estas redes procederían activistas de diversos lugares del mundo interesados en cuestiones como el desarrollo, los derechos humanos o la ecología, y que rápidamente se engarzarían (reforzándose mutuamente) con demandas vinculadas al reconocimiento y la autodeterminación de determinados pueblos indígenas. En esta dirección, durante los años ochenta y noventa, las relativamente pequeñas, insistentes y comprometidas ONG tuvieron un impacto notable en la configuración del movimiento indígena. Refuerza este argumento el hecho de que organizaciones como Amnistía Internacional en Estados Unidos incrementara sus proyectos, el presupuesto y el *staff* dedicado a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.¹⁴ Algo semejante también ocurrió durante los años noventa en la red Oxfam y con otras organizaciones norteamericanas, como Rainforest Action Network, Anti-Slavery Society, Cultural Survival, Human Rights Watch o Inter-American Foundation (Brysk, 2000).

De lo expuesto es posible afirmar que en algunos casos fueron los *outsiders* quienes movilizaron algunos grupos pioneros que, posteriormente, servirían de modelo a otros colectivos, quienes a la vez crearían nuevas organizaciones.¹⁵ Evidentemente, en este contexto es importante apuntar la influencia que también tuvieron las experiencias de los movi-

mientos de derechos civiles norteamericano o la radicalización de un sector de la comunidad universitaria europea y estadounidense a raíz de la guerra del Vietnam o de los movimientos contestatarios de la época. La actividad de estas redes de actores y los contactos que se fueron estableciendo, junto con el compromiso compartido en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, tuvo un importante efecto sobre la percepción de los mismos indígenas respecto a sus demandas y su misma identidad. Tal como reza un testimonio, la creación en 1980 y el posterior discurso elaborado por el Tribunal Russell, hizo ver a muchos indígenas que sus problemas eran globales y que tenían que tratarse de forma política y no folclórica.¹⁶ Muchos son los casos que revelaron cómo la dialéctica entre identidad e intervención internacional conllevó a la movilización.

En un inicio esta movilización trataba solamente de construir una sólida maraña de contactos constituida por organizaciones indígenas, coaliciones promotoras y personalidades con capacidad de poner el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda de las instituciones nacionales e internacionales. Pero a partir de la segunda mitad de los ochenta este objetivo ya empezó a materializarse generando un cambio cualitativo en la escena política debido a su inserción en las instituciones de gobernanza internacional a través de la Conferencia auspiciada por las Naciones Unidas en 1977 y, sobre todo, de la posterior creación de un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías (que fue establecido por el Consejo Económico y Social según la resolución 1982/34 del 7 de mayo de 1982) y la capacidad de crear jurisprudencia internacional a raíz de la aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobado en 1989.¹⁷

Ciertamente estas redes fueron exitosas en la creación de un conjunto de «principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones» sobre el área temática de los pueblos indígenas hasta el punto de crear un *régimen internacional*.¹⁸ En este sentido la inserción de elementos pluralistas y multiculturales en la mayor parte de constituciones latinoamericanas¹⁹ fue posterior —o, como mucho a la par y en cooperación— a la creación de una red transnacional que consiguió crear un espacio propio en la arena política transnacional y una jurisprudencia específica. Por ello creemos que el elemento fundamental de la aparición en la agenda pública de los temas indígenas fue su fuerte «transnaciona-

lización» durante las década de los noventa; fenómeno que, junto con la «localización» de sus manifestaciones en el territorio, no pudo ser ignorado o silenciado por parte de las élites sociales y políticas nacionales.

Obviamente aún queda mucho camino para andar respecto a la presencia internacional de los pueblos indígenas y sus demandas debido a la enorme brecha que existe entre los derechos nominales y los derechos efectivos. Sin embargo, siguiendo el mismo razonamiento y coincidiendo con las hipótesis que lanza Brysk (2005), el hecho de que desde comienzos del nuevo siglo XXI se haya dado inicio a un nuevo ciclo global menos permeable y, por tanto, menos permisivo con las demandas de los pueblos indígenas puede suponer también el cierre de esa ventana de oportunidades que se abrió hace tres lustros y de la que surgió una vía de inserción, sobre todo en el escenario político transnacional.

«Desde abajo y desde fuera»: descentralización política y traslado de la responsabilidad de prestación de servicios desde el Estado hacia las comunidades

Tal como se ha expuesto, el proceso de gobernanza supuso, además de una apertura «hacia arriba» del sistema político, una apertura «hacia abajo y hacia fuera». En esa dirección destaca la transformación de muchos estados latinoamericanos respecto a su organización territorial del poder y al traslado de responsabilidades en la prestación de servicios públicos.

Respecto al primer aspecto, después de las reformas democratizadoras de los años ochenta siguió, en la década siguiente, una oleada de reformas de descentralización del poder hacia los espacios subnacionales (estatales, provinciales, departamentales) y locales (Gomà y Jordana, 2004). A raíz de esta dinámica apareció una doble oportunidad para la emergencia de lo étnico, por un lado porque en el proceso de redefinición del nuevo diseño territorial aparecerían, en determinados países (como en Nicaragua, Venezuela o Colombia) demandas de reconocimiento territorial específico por parte de algunos pueblos indígenas y, por otro, porque la simple posibilidad de elegir representantes en espacios institucionales más próximos (como el local o regional) supuso también la aparición de cargos electos pertenecientes a comunidades indígenas.²⁰

Efectivamente fue en este macro donde apareció también un debate sobre la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas, en el

que se reflexionó sobre los vínculos existentes entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción.²¹ No es ajeno al debate citado la aparición de novedosas figuras que otorgaban cierta autonomía a pueblos o comunidades indígenas. El caso más consolidado (y que ejerció de referencia) fue el de las comarcas panameñas, a las que siguieron los Resguardos y las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, los Distritos Municipales Indígenas en Bolivia,²² y las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur en Nicaragua.²³

Respecto al desplazamiento del Estado de responsabilidades en la prestación de servicios desde lo público hacia otras formas (asociativas e informales) es preciso apuntar que tuvo una gran incidencia en la apropiación de recursos por parte de las redes asociativas indígenas.

El proceso de apertura y descarga de capacidades políticas del Estado que supuso la gobernanza dio al traste con el modelo que siguió las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en las que el gobierno central tenía un rol central en la producción y distribución de servicios. A partir de los años ochenta, y sobre todo después de la crisis de la deuda, se puso en cuestión el monopolio del Estado, el «burocratismo» y corporativismo en el suministro de bienestar. En base a ello aparecieron otras instancias de prestación de políticas y de servicios como el mercado,²⁴ el sector informal y el sector voluntario (Adelantado, coord., 2000).

Este proceso de «descarga» del Estado supuso que en muchas poblaciones indígenas la presencia de lo público desapareciera progresivamente (donde había llegado) y el mercado no tuvo incentivos en llegar por falta de poder adquisitivo de sus miembros. Así la prestación de servicios se desplazó generalmente hacia el sector informal (constituyendo redes comunitarias de ayuda mutua) y hacia el «tercer sector». Este último, a diferencia del informal, se caracterizó por su mayor grado de organización y su capacidad de captar recursos a partir de la creación de plataformas de ONG locales vinculadas a otras internacionales o a fundaciones religiosas.

En esta coyuntura se desarrolló e hizo fortuna el concepto del *etno-desarrollo*,²⁵ en el que se suponía que la participación activa de los miembros de las comunidades indígenas en la prestación de servicios conllevaría, por un lado, un proceso de empoderamiento de estas comunidades y, por otro lado, una oferta de servicios focalizada y mucho más acorde a las demandas (siempre específicas y singulares) de los indígenas —tal

como desarrolla de forma extensa y matizada Sarah Radcliffe en este mismo volumen.

Después de tanto caminar: ¿a dónde se ha llegado?

Muchos analistas exponen que es sorprendente cómo en pocos años un movimiento de raíz local como el indígena haya tenido una gran capacidad de obtener apoyos internacionales, de recabar fondos para su desarrollo y de generar espacios institucionales de representación y gestión (Stavenhagen, 2002). Con todo, también cabe destacar la dificultad que ha tenido este actor para crear un espacio orgánico sólido a nivel nacional. Esta dinámica de actuación «por encima» y «por debajo» de los estados señala la poca receptividad de las autoridades nacionales respecto al tema de los derechos indígenas y las constricciones culturales que han tenido estos movimientos a la hora de construir un «discurso» (o incluso una «identidad») que generara complicidades con otros actores políticos nacionales.²⁶

Ciertamente los movimientos indígenas nunca han tenido tanto éxito como el conseguido durante los últimos tres lustros en la tarea de movilizar a sus «miembros». En el período tratado las comunidades indígenas han empleado, con una notable intensidad, un «repertorio de protesta»²⁷ que les ha permitido multiplicar las bases movilizadas, a la par que han conseguido notables apoyos.²⁸ En esta tarea los movimientos indígenas han desplegado una variada gama de estrategias en las que la actividad política convencional y la no convencional se han presentado como algo profundamente interrelacionado y consustancial a la «dinámica de la contienda política». Sin duda estas movilizaciones han supuesto a veces episodios que han impulsado procesos de democratización o de transformación de los sistemas políticos nacionales, a pesar que *a posteriori* muchos actores políticos de carácter nacional lo han negado o no lo han tenido en cuenta.²⁹

Pero a pesar de introducir temas vinculados con las demandas de los pueblos indígenas en la agenda política nacional, muy excepcionalmente se han constituido formaciones políticas con relevancia nacional e incluso regional. De un trabajo realizados sobre este tema (Martí, 2006) se podría afirmar que para que existan partidos políticos étnicos relevan-

tes en las arenas políticas latinoamericanas debe ocurrir previamente que ciertos actores —nos referimos a grupos indígenas organizados en algún tipo de organización política— tomen decisiones intencionales y estratégicas (lo que ocurre en situaciones muy particulares) a sabiendas de que estas decisiones sólo tendrán sentido en un entorno institucional abierto respecto al reconocimiento de la diferencia, con una organización territorial del poder descentralizada que les suponga un fácil acceso a recursos institucionales, con unas reglas de juego electorales permeables y en un entorno donde los actores políticos clásicos estén fraccionados o en crisis.³⁰ Y todo ello a sabiendas que en el proceso de construcción de nuevos actores de matriz indigenista el recuerdo de episodios recientes de violencia extrema —sobre todo si tienen carácter de genocidio— tienen un gran poder inhibitor o, mejor dicho, paralizador, tal como han señalado algunos autores a la hora de analizar ciclos de movilización.³¹ De ello se desprende que la presencia de partidos étnicos no es el resultado natural de la existencia de divisiones étnicas, culturales o lingüísticas en una sociedad, ni de que la población indígena sea mayoritaria —tal como se desprende hasta la fecha al contrastar los casos de Colombia y Nicaragua *versus* Guatemala o Perú.³²

De lo expuesto, si miramos cuáles han sido los avances en la «institucionalización» de actores políticos indigenistas vemos que éstos han sido bastante limitados pues sólo han tenido *relevancia*³³ nacional en Ecuador con la formación del Pachakutik Nuevo País durante la década de los noventa y hasta el primer lustro del siglo XXI (tal como señala Sánchez en este mismo libro), y en Bolivia con el partido Movimiento al Socialismo y con el Movimiento Indígena Pachakutik. Si nos fijamos en el desempeño a nivel regional cabría destacar la presencia de formaciones en algunas cámaras legislativas estatales en Colombia, la presencia de Yata-tama en el consejo de las Región Autónoma del Atlántico Norte, y con menor medida en la del Sur, y en el estado de Amazonas en Venezuela. En el resto de países la presencia de formaciones indígenas está circunscrita a las comunidades donde están ubicados (encapsulados) los colectivos y sin capacidad de articular proyectos más amplios, o dispersos en una dispersa red de organizaciones, como es el caso de Guatemala (donde la candidatura de Rigoberta Menchú a la Presidencia de la República en las elecciones de 2007 no movilizó el voto indígena), México o Perú.

Por otro lado tampoco está demasiado claro cómo evolucionarán las organizaciones políticas indígenas. Quizá pueden incrementar su

presencia en la arena política local y nacional si se extiende un ciclo de «etnogénesis» entre grandes colectivos y si se desarrolla un discurso indigenista integrador. Pero también puede diluirse en otras propuestas políticas que utilicen alguno de los recursos retóricos del indigenismo (como fue el caso de las últimas elecciones en Perú con la propuesta *etnocacerista* de Ollanta Humala) o simplemente enquistarse en algunos nichos sociales sin ninguna repercusión en las dinámicas políticas nacionales. A decir verdad es probable que ocurra de todo un poco: América Latina ofrece un abanico tan amplio de ejemplos que la casuística es enorme. Pero con toda seguridad el tema político clave de la próxima década en la región no será el de la identidad, sino el de la desigualdad y la forma en que las instituciones pueden (o quieren) luchar contra la brecha social en el continente más desigual del mundo.

A este escenario cabría añadir, además, la disminución de la atención internacional sobre el tema de los derechos de los pueblos indígenas debido a la dinámica de creciente criminalización de las «identidades no occidentales» y la autocomplacencia de las élites por el reconocimiento (puramente) formal de «lo indígena». Así las cosas, puede ocurrir que a tres lustros de «emergencia» de lo «indígena» se impulse, desde ciertos ámbitos, un abierto rechazo hacia este tipo de demandas al considerarlas disgregadoras e incluso peligrosas.³⁴ A la par, respecto al proceso de creación de espacios locales cabe señalar que los procesos de descentralización del poder se han visto progresivamente disminuidos debido a la poca voluntad de los gobiernos centrales al desarrollo de espacios reales de autonomía, hecho que se ha constatado con la escasa transferencia de competencias y recursos, con lo que la capacidad de realizar políticas sustantivas queda a merced de la captación de fondos por parte de las organizaciones indígenas sin fines de lucro que apelan al «etnodesarrollo».

A modo de conclusión: ¿un progresivo cierre de oportunidades?

De lo escrito en la sección anterior es posible apuntar que la expansión de lo indígena en América Latina está experimentando un momento de inflexión. En este sentido es difícil hablar de la consolidación de un nue-

vo actor político de carácter indígena en América Latina: hasta ahora ha sido la excepción y no la norma.³⁵

Además, en todos los países de la región la permeabilidad de las poliarquías realmente existentes ha sido más bien escasa y además las «políticas de reconocimiento» se han topado con una gran resistencia a la hora de implementar los avances que han conseguido a nivel nominal (Assies, 2004; 2005). Sólo en el caso de Bolivia, donde una formación indígena y con gran ascendencia de clase se ha hecho con el poder, es posible hablar de reformas sustantivas (y no sin la aparición de grandes conflictos), tal como se muestra en el capítulo que sigue sobre este país elaborado por Xavier Albó.

Pero más allá de las dificultades que han encontrado los actores indígenas a la hora de defender sus intereses, los últimos acontecimientos —tanto internacionales como locales— auguran que las «ventanas de oportunidad» que aparecieron para la defensa de las demandas de los pueblos indígenas durante las dos últimas décadas al calor de las doctrinas de la gobernanza se están cerrando. La poca voluntad mostrada por las élites en cuanto a la consolidación de espacios locales (y efectivos) de autogobierno es un potente indicador al que se suma la poca capacidad de hacer efectivos los derechos «multiculturales» que figuran en los tratados (como el Convenio n° 169 de la OIT) firmados por los mismos gobiernos latinoamericanos y la aparición de un discurso alarmista (deudor al del «choque de civilizaciones») que expone la necesidad de replantear los valores multiculturales tachándolos de «comunitaristas» y antidemocráticos.

En cualquier caso tampoco es fácil adivinar si la EOP, que supuso el ciclo de reformas políticas a raíz del proceso de la globalización, fue una «apertura» de oportunidades premeditada para que los colectivos históricamente marginados del continente pudieran ejercer su voz o si, por el contrario, fue un «efecto no deseado» de la gobernanza. Los esfuerzos por parte de las élites gobernantes para acotar el impacto y las demandas de los pueblos indígenas en los sistemas políticos de la mayoría de los países hace sospechar que la segunda de las afirmaciones es la válida.

Notas

1. Una pregunta semejante se hizo Charles Hale (2002) sobre la posible incorporación de nuevos actores en la arena política guatemalteca después de los Acuerdos de Paz.

2. Según esta perspectiva, estos cambios en la EOP suponen siempre la generación de oportunidades. Son éstas las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales.

3. Aunque no siempre es posible distinguir y separar de forma meridiana los fenómenos en base a esta distinción.

4. Nos referimos a las oportunidades generadas a raíz de cambios en las reglas del sistema político que hacen menos costosa la movilización política. Generalmente se trata de la consagración de nuevas garantías respecto a los derechos y las libertades, o de la aparición de nuevas fórmulas de acceso a las instituciones

5. Las oportunidades de carácter relacional son aquellas relacionadas con la capacidad de acceder a los actores políticos, generalmente fruto de ciertos niveles de inestabilidad en las posiciones de las élites frente a una acción colectiva.

6. A pesar de la relativa novedad del debate sobre la globalización, la bibliografía que se ha generado sobre el tema es ingente. Sin ninguna intención de exponer una relación exhaustiva de las obras más relevantes, sí que es de justicia citar alguno de los trabajos que mayor impacto han generado (Held *et al.*, 2001; Castells, 1998, 2004).

7. Un ensayo relevante sobre el fenómeno de la identidad en un mundo globalizado es la obra de Castells (1998).

8. Sobre este proceso, las oportunidades que genera y sus limitaciones véase el ensayo de Castells (2004) titulado «Global Governance and Global Politics».

9. Cabe señalar que ya en 1992 el Banco Mundial introdujo el concepto de *governance* como parte de sus criterios para hacer desembolsos a los países en desarrollo (Pitsikalis, 2007).

10. Los mismos autores ponen en esta clasificación los estados africanos, mientras califican en las categorías de «fuertes que se mantienen fuertes» a Francia, Japón y Alemania, a «fuertes que se debilitan» a Gran Bretaña y a los estados nórdicos, y a «débiles que se fortalecen» a los tigres asiáticos y a Estados Unidos.

11. Según esta perspectiva, estos cambios en la EOP suponen siempre la generación de oportunidades. Son éstas las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales.

12. No por ello desestimamos la importancia de los elementos *sistémicos* o *relacionales*, pues los cambios institucionales que ha supuesto la aparición de sistemas democráticos en la región (Van Cott, 2000) o el descrédito de los parti-

dos políticos y sus discursos (Máiz, 2004) también han tenido un impacto considerable.

13. Esta «densa red» equivale al concepto que la literatura de las políticas públicas ha convenido en llamar *transnational advocacy networks*. Para una mayor información de las características de este «nuevo» tipo de actor político veáanse Keck y Sikkink (1998); Sikkink (1993). Sobre las redes transnacionales de activismo véase Della Porta y Tarrow (2005) y Tarrow (2005).

14. En relación con la tarea específica de la protección de los derechos destaca la tarea realizada por diversas redes en relación con el control de las acciones del gobierno mexicano y de determinados grupos paramilitares en el estado de Chiapas respecto a las comunidades zapatistas de los municipios autónomos o a las de «Las Abejas» vinculadas a la diócesis de San Cristóbal, sobre todo después de los acontecimientos de Actéal.

15. En esta línea cabría nombrar, por ejemplo, La Federación Shuar en Ecuador (nacida en 1964), el Congreso Amuesha en Perú (en 1969), el Consejo Regional Indígena del Cauca (en 1971), el Parque Nacional del Xingu en Brasil (en 1973) o MISURASATA en Nicaragua (en 1973).

16. Ejemplo extraído de una entrevista a Evaristo Nugkuag (Brysk, 2000: 65).

17. A grandes rasgos los preceptos básicos del Convenio son tres: 1) el respeto a la identidad propia de los pueblos indígenas, 2) la participación efectiva de los pueblos en los procesos de toma de decisiones que los afectan, y 3) el establecimiento de instituciones o mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los interesados (Bronstein, 1998).

18. Se ha convenido en llamar *régimen internacional* a las reglas del juego acordadas por los actores en la arena internacional (frecuentemente estados, corporaciones y redes de ONG) que delimitan, para dichos actores, el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico de actividad (Rittberger, 1993: 1). Para un desarrollo más extenso véanse los capítulos 4 y 5 de la compilación de textos de Robert O. Keohane (2005).

19. Sobre este fenómeno cabe hacer referencia al concepto de «constitucionalismo multicultural» acuñado por Van Cott (2000) al analizar la introducción en las Leyes Fundamentales de diversos elementos que tienen en cuenta y reconocen la singularidad (y a veces la protección) de los pueblos indígenas y sus peculiaridades identitarias, lingüísticas, legales, de posesión de tierra o de autogobierno.

20. Véase Van Cott (2005: 25-27).

21. Con todo, aún no hay acuerdo sobre cuál es la mejor forma de articular los espacios autónomos. Dentro del mismo movimiento indígena existen posturas que van desde posiciones «comunalistas» hasta «regionalistas». Las primeras sostienen que la comunidad local constituye el espacio vital y el sitio donde crear la autonomía, mientras que las últimas responden que un nivel supracomunitario

de autonomía regional es un requerimiento para la coexistencia de comunidades locales pluriétnicas, ya que al tratarse de espacios más amplios atenúa el vínculo entre las reclamaciones de territorio con los rasgos étnicos específicos.

22. Estas instituciones pueden ser homologables al municipio y por lo tanto participar en la administración de competencias y ser sujeto de transferencias intergubernamentales. Con todo la autoridad de los Distritos Municipales Indígenas es la de un «subcalde» que es nombrado por el alcalde y que depende de la buena voluntad del último en términos presupuestarios.

23. Para un debate sobre el desempeño de estas unidades territoriales y políticas véase Assies (2005).

24. El sector mercantil se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, sanidad, vivienda, pensiones, etc., y al que se accede según el poder de compra.

25. Existe una reflexión crítica del concepto de *etnodesarrollo* y sobre la apropiación en el mundo de la cooperación en Guatemala en el texto de Jordi (2004).

26. Sobre la tarea de crear nuevas identidades indígenas en América Latina véase Máiz (2004).

27. Un «repertorio» de protestas se emplea para: a) comunicar y transmitir las exigencias de los movilizados, pues supone una exteriorización de demandas que de otro modo quedarían silenciadas; b) generar solidaridad e identidad entre los miembros y para vincular los líderes con sus seguidores; para c) convencer a los participantes que son relevantes y para generar cierto simbolismo del que emana una determinada identidad; y para d) desafiar a sus adversarios a partir de la creación de incertidumbre (Martí, 2002). En cuanto a las estrategias y el repertorio de los movimientos sociales pueden ir desde la acción colectiva violenta hasta a la utilización de acciones convencionales. Entre estos dos extremos existe un abanico de propuestas indefinidas y cambiantes que utilizan la «disrupción», y que son el contenido de lo que la obra de McAdam, Tarrow y Tilly (2005) definen como política disruptiva o transgresiva.

28. De estas acciones destacan, por un lado, las marchas sobre determinadas capitales —como Lima, Quito, México DF o La Paz— que se iniciaron a inicios de la década de los noventa para denunciar la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América y proclamar Quinientos años de Resistencia Indígena y Negra y que continuaron en diversos países del área andina y en México con el objetivo de hacer visible demandas de carácter nacional y, por otro, las campañas de denuncia. Para obtener datos sobre estas acciones es posible dirigirse al proyecto *Minorities at Risk* dirigido por Ted Gurr (1993, 2000) en el marco del Center for International Development and Conflict de la Universidad de Maryland.

29. En esta dirección podríamos parafrasear a McAdam, Tarrow y Tilly

(2005: 15, 149) en su reclamación de atención hacia la «política contenciosa» al exponer: «muchos análisis atienden de cerca las interacciones de individuos, grupos y partidos para explicar las transformaciones política. Pero en su énfasis en los incentivos individuales y los pactos entre élites, se ignora la enorme cantidad de política contenciosa que precedió y acompañó cada uno de los episodios de conflicto político que crearon nuevos actores y nuevas identidades y que, a la postre, transformaron las instituciones [...] No se puede ignorar la contienda».

30. La obra citada suscribe algunas de las tesis que desarrolla con gran precisión Van Cott (2005) sobre la creación de partidos indígenas en Bolivia, Ecuador, Perú, Argentina, Venezuela y Colombia.

31. Véase en ese sentido Brockett (1991).

32. No queremos decir que en los casos donde no aparece esta exigente conjunción de elementos las comunidades indígenas o sus miembros no lleven a cabo actividades políticas, sino que deben hacerlo de otra forma: a través de su presencia en redes partidarias o corporativas ajenas, de redes de movimientos (muchas veces transnacionales) o simplemente a través de la resistencia o, tal como diría James Scott (2000) de la *infrapolítica*.

33. Definimos el término relevancia en Martí (2006: 8).

34. Una muestra clara de este tipo de discurso es el que ex-presidente del gobierno español José M^a Aznar difunde en sus intervenciones públicas. En una entrevista que el periódico chileno *Mercurio* realizó al ex mandatario (a raíz de su presencia en América Latina como doctor honoris causa en la Universidad de Lima y de Santiago de Chile) éste acusó a los regímenes de Castro, Chávez y Evo Morales de «intentar implantar el comunismo unido a un indigenismo radical» y continuó diciendo que estos mandatarios «financian la inestabilidad y siembran el odio y la división, con proyectos para Iberoamérica que tienen lazos preocupantes con regímenes y organizaciones que amparan o usan el terrorismo para avanzar en su propio proyecto totalitario» (*La Vanguardia*, 5-10-2006).

35. Precisamente por ello es absurdo hablar de «amenaza indigenista», a pesar de que en algunos casos (como en Chile) se ha aplicado con severidad leyes antiterroristas a activistas mapuches y de que en algunos foros se empiece a difundir el peligro del «indigenismo autoritario» o de «eticismo político».

Bibliografía

- Adelantado, José, coord. (2000), *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria-UAB, Barcelona.
- Alcántara, Manuel (2004), «Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores», en Salvador Martí i Puig y Josep M. Sanahuja, eds., *Etni-*

- ciudad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- ed. (2006), *Políticos y política en América Latina*, Ediciones Siglo XXI-Fundación Carolina, Madrid.
- Álvarez, Natalia (2005), «Los pueblos indígenas y el acceso a la justicia internacional», texto presentado en las Jornadas «Pueblos indígenas de América Latina: realidad y retos», celebradas en Barcelona el 27 y 28 de abril de 2005. El texto es accesible en la siguiente dirección: http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01020.
- Assies, Willem *et al.* (2004), *The challenge of diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Thela Thesis, Amsterdam.
- (2005), «El multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI», texto presentado en las Jornadas «Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos», celebradas en Barcelona el 27 y 28 de abril de 2005. El texto es accesible en la siguiente dirección: http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01001.
- Brockett, Charles (2001), «The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America», *Comparative Politics*, nº 53.
- Bronstein, Arturo S. (1998), «Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: síntesis de una evolución y temas para la reflexión», texto extraído de <http://www.oit.or.cr/mdt-sanjo/indig/bronste.htm>.
- Brysk, Alison (1995), «Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America», en Donna Van Cott, ed., *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, InterAmerican Dialogue, Washington.
- (2000), *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
 - (2005), «Pensando en lo transnacional», texto presentado en las Jornadas «Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos», celebradas en Barcelona el 27 y 28 de abril de 2005. El texto es accesible en la siguiente dirección: http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01041.
- Castells, Manuel (1998), *La era de la información*, vol. 2: *El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- (2004), «Global Governance and Global Politics», conferencia expuesta por el autor en la entrega del Ithiel de Sola Pool Award en Filadelfia 2004, editado posteriormente en *Politics & Society*. El texto es accesible en la siguiente dirección: <http://www.apsanet.org/imgtest/2005Global-Castells.pdf>.
- Cavarozzi, Marcelo (2002), *Autoritarismo y democracia*, Eudeba, Buenos Aires.
- Dandler, Jorge (2002), «Pueblos indígenas e imperio de la ley en América Latina: ¿tienen una oportunidad?», en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y

- Paulo Sergio Pinheiro, eds., *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Della Porta, Donatella y Sydney Tarrow, eds. (2005), «Globalization, Complex Internationalism, and Transnacional Contention», en Donatella Della Porta y Sidney Tarrow, *Trasnacional Protest & Global Activism. People, Passions and Power*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Eckstein, Susan y Thimoty Wickham-Crowley, eds. (2003), *Struggles for Social Rights in Latin America: Race, Gender, Labor and Subsistence*, Routledge, Nueva York-Londres.
- Garretón, Antonio *et al.* (2003), *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*, North/South Center Press, Miami.
- Gomà, Ricard y Jacint Jordana, eds. (2004), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Gurr, Ted R. (1993), *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington.
- Haas, Ernst B. (1991), *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, California University Press, Berkeley.
- Hale, Charles (1994), *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and The Nicaraguan State, 1894-1987*, Stanford University Press.
- (2002), «Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala», *Journal of Latin American Studies*, nº 34, pp. 485-524.
- Held, David *et al.* (2001), *Global Transformations*, Polity Press, Cambridge.
- Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomà, eds. (2002), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icaria, Barcelona.
- Jordi Sánchez, Mario (2004), «Entre el sueño y la realidad. el etnodesarrollo como *referente ideal* entre las organizaciones indígenas guatemaltecas», en Salvador Martí y Josep M. Sanahuja, eds., *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998), *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca y Londres.
- Keohane, Robert O. (2005) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane* (texto compilado por Arturo Borja Tamayo), CIDE, México.
- Máiz, Ramón (2004), «Yawar Mayu: La construcción política de identidades indígenas en América Latina», en Salvador Martí i Puig y Josep M. Sanahuja, *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

- Martí Puig, Salvador (2002), *El moviment antiglobalització explicat als meus pares*, Columna, Barcelona.
- (2004), *Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global*, CIDOB-Occasional Working Papers, nº 2, Barcelona.
 - (2005), «La emergencia de lo étnico y conflictividad política en América Latina», en Carlos de Cueto, coord., *Seguridad y diversidad en las sociedades contemporáneas*, Biblioteca Nueva, Madrid.
 - (2006), *Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indigenistas en América Latina*, CIDOB-Occasional Working Papers, nº 10, Barcelona.
- Martí Puig, Salvador y Josep M. Sanahuja, eds. (2004), *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- McAdam, Dough, John McCarthy y Mayer Zald *et al.* (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Istmo, Madrid.
- McAdam, D., S. Tarrow y Ch. Tilly (2005), *La dinámica de la contienda política*, Editorial Hacer, Barcelona.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, McMillan, Nueva York.
- Pitsikalis, Ligia (2007), *Análisis del impacto del «Régimen Internacional» de la lucha contra el narcotráfico en la elaboración de las políticas públicas de Honduras*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- PNUD (2004), *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Mundi-Prensa Libros, Nueva York.
- Rittberger, Volker, ed. (1993), *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Londres.
- Scott, James (2000), *Los dominados y el arte de la resistencia*, ERA, México.
- Sikkink, Kathryn (1993), «Human Rights, Principle Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America», *International Organizations*, 47, nº 3, pp. 411-441.
- Stavenhagen, Rodolfo (2002), «Indigenous Peoples and the Status in Latin America: An Ongoing Debate», en Rachel Sieder, *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Routledge, Londres.
- Tarrow, Sindney (1993), *Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change during Cycles of Protest*, Cornell University Press, Ithaca.
- (1997), *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Alianza, Madrid.
 - (2005), «Transnational Impacts on Domestic Activism», en Sindney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Vallès, Josep M. (2006), *Ciencia política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 5ª ed.

- Van Cott, Donna L. (2000), *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh University Press.
- (2002), *The Friendly Liquidation of The Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh U. Press.
 - (2003), «Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica», *Analisis Politic*, n° 48, pp. 26-51.
 - (2005), *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.
 - ed. (2004), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, MacMillan, Basignstoke.
- Warren, Kay B. y Jean E. Jackson (2002), «Introduction: Studying Indigenous Activism in Latin America», en Kay B. Warren y Jean E. Jackson, eds., *Indigenous Movements, Self-Representation, and State in Latin America*, University of Texas Press, Austin.
- Weiss, Linda (1998), *The Mith of Powerless State*, Cambridge Universty Press, Nueva York.
- Yanes, Pablo *et al.* (2004), *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, Ediciones de la UACM, México.
- Yashar, Debora (1996), «Indigenous protest and Democracy in Latin America», en J. Domínguez y A. Lowenthal, eds., *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (2005), *Contesting Citizenship in Latin Amercia: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge University Press.

6. Un balance: sobre la aparición de los pueblos indígenas en las arenas políticas

Marga Gómez-Reino

En la última década la aparición y el éxito de movimientos indígenas en América Latina acaparó la atención académica. Hoy el estado de la cuestión sobre los movimientos indígenas en América Latina refleja, por un lado, el reconocimiento de su nuevo estatus como actores políticos y por otro, la finalización de ciclo de surgimiento y visibilidad de los movimientos que caracterizó los últimos tres lustros (Martí, 2006). Las contribuciones de Alcántara y Marengi, Brysk, Martí, Radcliffe y Van Cott reflejan cambios y nuevas tensiones y dificultades para los movimientos indígenas, y plantean a su vez nuevas cuestiones relacionadas con las formas de organización (de movimientos a partidos) y sus consecuencias, la secuencia temporal de la movilización y sus efectos en la institucionalización del conflicto en distintos niveles y arenas, desde la estatal hasta la internacional.

¿Qué nivel de análisis es el adecuado para explicar el papel de los movimientos indígenas? En el texto de Alison Brysk se analiza la dimensión internacional de los movimientos. Brysk argumenta que lo excepcional en la movilización indígena latinoamericana es la dimensión internacional, es decir, el nivel de lazos internacionales y la creación de la red indígena de solidaridad y alianzas en la última década. La principal novedad es un nuevo actor político transnacional como exponente de la sociedad civil internacional y cuyo capital social es el nivel base de la red: los movimientos de solidaridad y apoyo. En este análisis la aparición de un espacio político para los pueblos indígenas en el ámbito estatal surge como respuesta del propio Estado a las luchas transnacionales. Cambios en los recursos y oportunidades «globalizan» o «localizan» los movimientos indígenas en América Latina, aunque la autora apunte a la creciente «nacionalización» de éstos.

Radcliffe también señala la importancia de la dimensión internacional en la visibilidad de los movimientos indígenas en América Latina. Analizando los casos de Ecuador y Bolivia, se ocupa de modelos de etno-desarrollo promovidos por agencias internacionales. Aplicando el concepto de capital social en el campo del desarrollo, la etnicidad se convierte en un elemento que genera desarrollo a partir de la participación en redes como componente tradicional comunitario. Las políticas del desarrollo en América Latina, como muestra Radcliffe, incluyen hoy el concepto de capital social como elemento clave del llamado etnodesarrollo. Los actores internacionales utilizan e integran la etnicidad en sus políticas y ésta viene aplicada de forma práctica y local en la implementación de los programas de las agencias para el desarrollo.

Si para Brsyk y Radcliffe lo más relevante de la movilización indígena en América Latina es su influencia y difusión internacional —y cómo en último término ésta afecta tanto al ámbito estatal como al local— Martí propone examinar los cambios en la estructura de oportunidades políticas que permiten el surgimiento de la acción colectiva indígena en distintos niveles. Estos cambios se producen en un escenario de transformación del poder del Estado latinoamericano y del auge de lo indígena con tres dimensiones: hacia arriba (organizaciones internacionales), hacia abajo (gobiernos locales), y hacia fuera (organizaciones de la sociedad civil). Así, la globalización y el auge de la gobernanza crean una serie de recursos exteriores que permiten el surgimiento de la movilización indígena en América Latina y que explican también en este análisis los problemas de consolidación.

Van Cott limita su análisis a la novedad de la movilización indígena en América Latina en el ámbito estatal y a la política tradicional, a partir de la decisión de muchos movimientos durante la última década de lanzar sus propios partidos políticos. Van Cott señala las dificultades que supone la transición de movimiento indígena a partido étnico y las tensiones que genera la primacía de la política electoral. Para Van Cott los movimientos indígenas se convierten en un actor político «clásico». La fase actual ilustraría en realidad, en Bolivia y Ecuador, dilemas políticos clásicos de movilización y estrategia que surgen al hilo de la institucionalización de nuevos actores que movilizan y representan (Keck, 1992).

Alcántara y Marenghi se ocupan de los rendimientos electorales de los partidos étnicos en perspectiva comparada en América Latina. A par-

tir de la irrupción actual de lo étnico, ya no en forma de movimientos sino de partidos electorales, el propósito es examinar sistemáticamente la variación en los rendimientos electorales de los nuevos partidos. Entre las similitudes de los partidos étnicos destacan las demandas, la movilización previa a los partidos, la organización externa y el nacimiento periférico. Entre las variables que los diferencian se señalan el peso del factor demográfico, las alianzas con otras fuerzas políticas, la cooptación de la izquierda y partidos populistas y el discurso incluyente.

En resumen, los autores examinan diferentes niveles de análisis (internacional, estatal, local) y distintos aspectos del desarrollo de los nuevos movimientos indígenas (desde el capital social hasta los rendimientos electorales) para señalar las características del proceso político y la multidimensionalidad de la movilización étnica en el ámbito latinoamericano. Las distintas perspectivas concuerdan en resaltar el cambio y la evolución de los movimientos indígenas en América Latina, ¿en qué dirección y con qué consecuencias? A la búsqueda de una perspectiva sobre estos procesos de cambio, el análisis comparado permite no sólo identificar variables para explicar la movilización étnica, sino también compararla con otros escenarios, como el europeo. Ciertamente la realidad de estos movimientos indígenas y de los partidos políticos nacionalistas en Europa es diferente en muchos aspectos. Sin embargo, algunos elementos y algunas variables pueden explicar las condiciones de la movilización política identitaria y sus consecuencias. Algunas reflexiones sobre las similitudes y diferencias entre el ámbito europeo y latinoamericano pueden ilustrar tres aspectos cruciales señalados por los autores y relacionados entre sí: la movilización y la institucionalización del conflicto, las formas de organización política y sus consecuencias, y los resultados de la acción y la transformación de la estructura del Estado.

El concepto de clivaje (*cleavage*) define los conflictos estructurantes de los sistemas de partidos europeos (Lipset y Rokkan, 1967). El *cleavage* etnoterritorial, regional o centro-periferia representa un conflicto político entre culturas nacionales y territoriales alternativas (*Ibíd.*). El conflicto nace de las contradicciones entre un Estado central homogeneizador y la heterogeneidad de las periferias europeas. En Europa este conflicto político comparte la etiqueta de «viejo» y «nuevo» por su aparición recurrente en olas de movilización política en el último siglo. Tres grandes olas de movilización política marcan la trayectoria de estos partidos en Europa (Lipset y Rokkan, 1967; Rokkan y Urwin, 1983; Müller-Rommel,

1998). La primera fase corresponde al surgimiento de los primeros conflictos etnoterritoriales a finales del siglo XIX (Lipset y Rokkan, 1967). La segunda fase, al llamado revival étnico de finales de los años sesenta y setenta en Europa (Rokkan y Urwin, 1983). La tercera y última fase corresponde a la movilización más reciente, desde finales de los años ochenta, muy en particular la década de los noventa (Türsan, 1998; De Winter, Gómez-Reino y Lynch, 2006). Las tres fases de desarrollo del clivaje territorial representan tres etapas diferenciadas que podríamos definir como formación, recolocación y reformulación.

En América Latina, tras la irrupción y movilización de los últimos años, ¿qué tipo de institucionalización del conflicto se produce? En Europa la institucionalización del conflicto dependió del papel desempeñado por los partidos políticos. La movilización indígena irrumpe de forma brusca en un período que no excede de los últimos quince años en América Latina. Los movimientos indígenas se desarrollan sólo a finales de los años ochenta. En Europa, en las tres etapas de desarrollo del clivaje etnoterritorial (formación, recolocación y reformulación), se define un proceso de institucionalización «débil» con partidos pequeños y con poco desarrollo organizativo. En las sucesivas olas de movilización aparecen y desaparecen actores con demandas de autogobierno y aumenta la diversidad de la familia de partidos. Las formas de acción política incluyen, en la fase de formación, típicamente asociaciones culturales y grupos de presión, además de los primeros partidos políticos autonomistas. En la fase de recolocación, los actores relevantes incluyen asociaciones culturales y nuevos movimientos sociales, además de partidos políticos. En la última fase el predominio de los partidos electorales en la formulación de demandas de autonomía es evidente. En Europa el conflicto político identitario y las demandas de autonomía con respecto al Estado han sido formuladas a través de los partidos políticos. En el ámbito latinoamericano, sin embargo, hasta fechas muy recientes la primacía correspondía a los movimientos indígenas, no a los partidos políticos. Los partidos étnicos eran una anomalía política que hoy, sin embargo, se consolida en muchos países. Conviene recordar que los actores políticos que formulan estas demandas en Europa incluyen también a las asociaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, etc. En este sentido la última década en América Latina recuerda la movilización que se produjo en Europa a finales de los años setenta en la que predominaron los movimientos sociales (Lijphart, 1977; Esman, 1977). En Europa la evolución del pro-

ceso político ha sido hacia una presencia creciente de los partidos en detrimento de movimientos y asociaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las contribuciones de Brysk y Radcliffe parecen apuntar a una institucionalización de la sociedad civil transnacional que distinguiría el proceso político actual en América Latina. Las contribuciones aquí presentadas apuntan en direcciones diferentes, por un lado actores nuevos en el ámbito de la sociedad civil internacional y nuevas formas de organización transnacional en red, por otro lado movimientos en transformación hacia «viejas» fórmulas, como los partidos políticos electorales. La cuestión es si estamos ante una división de arenas y de actores, es decir, si hay una división del trabajo internacional y doméstica, o ante un actor con múltiples caras según los contextos. Así, sólo la investigación puede determinar el peso relativo de los distintos tipos de actores indígenas, movimientos o partidos, y las oportunidades y costes de la acción política estructurada en movimientos o partidos políticos.

Otra de las cuestiones abiertas se refiere a las formas de acción y organización política y a los tipos de actores políticos indígenas. Si hay algo que caracteriza el conflicto étnico es su heterogeneidad, tanto en Europa como en América Latina. En Europa los partidos nacionalistas muestran una gran variedad en las identidades, fruto de experiencias históricas diversas que se reflejan en sus demandas, que incluyen soluciones políticas y constitucionales muy diferentes (Lynch, 1996). La primera dificultad que surge en el análisis de la movilización partidista y las demandas de autonomía política deriva del reto de identificar el objeto de análisis, ¿qué partidos políticos y qué demandas de autonomía? La literatura sobre partidos nacionalistas en Europa ha sido transparente sobre los problemas para encontrar un mínimo común denominador entre los partidos autonomistas (Urwin, 1983). La lista de etiquetas de los partidos autonomistas, nacionalistas, regionalistas, etc. es casi tan larga como la lista de los propios partidos que forman parte de la familia.¹ Originalmente Lipset y Rokkan utilizan la expresión «partidos de defensa territorial» para referirse indistintamente a federalistas, autonomistas, nacionalistas, etc., (Lipset y Rokkan, 1967: 41). Seiler, en su primer trabajo sobre familias políticas (1980) habla de partidos de «defensa de la periferia», para posteriormente utilizar la etiqueta de partidos «autonomistas» (1982), etiqueta que se ha vuelto a utilizar recientemente (Seiler, 1980, 1982; De Winter, Gómez-Reino y Lynch, 2006). Las dobles referencias, nacionalistas y regionalistas, partidos «étnicos y regionales» también son fre-

cuentas (Pallarès, Montero y Llera, 1997; Von Beyme, 1986) o la etiqueta compuesta de partidos etnorregionalistas (Newman, 1997; De Winter y Türsan, 1998) o la de PANE —partidos de ámbito no estatal (Molas, 1977; Seiler, 1994)—. En la literatura anglosajona contemporánea la etiqueta que se utiliza es la regionalista (Hix y Lord, 1997).

En la investigación aquí presentada se utiliza el concepto de *partido étnico* (Van Cott, Alcántara y Marengi). Así, la heterogeneidad de los partidos no ha sido un obstáculo para la investigación comparada. Sin embargo, ofrece un amplio abanico de posibilidades para investigar similitudes y diferencias entre los partidos y la movilización identitaria en América Latina. Asimismo, de igual manera que el clivaje etnoterritorial presenta diferencias marcadas en los sistemas de partidos europeos, América Latina ofrece un universo de casos muy rico. En Europa los partidos políticos representando este conflicto existen sólo en algunos países, Italia, Bélgica, Reino Unido y especialmente España, y sólo de forma marginal en países como Francia. La fractura territorial en España ha producido el mayor número de partidos nacionalistas y regionalistas de Europa.² También, en el ámbito latinoamericano encontramos un universo de casos que incluye desde actores políticos marginales a partidos gubernamentales, países donde el conflicto se ha traducido políticamente y países donde las demandas no se insertan en el sistema político. Bolivia y Ecuador son los países que aparecen recurrentemente en la investigación del éxito de la movilización indígena, en este caso de los partidos étnicos.

Por último, en Europa, el contexto institucional ha tenido cada vez más peso en la formulación de las demandas de autonomía. Las demandas de autonomía de los partidos políticos han sido, de forma directa e indirecta, una variable fundamental en los procesos cíclicos de cambio en los que el Estado se convierte en una estructura maleable y moldeable. En último término, el reconocimiento institucional de la autonomía no se interpreta como una «solución», sino como un proceso abierto que responde, pero también genera, nuevas dinámicas políticas. Más que solución al conflicto, forma parte de la institucionalización del conflicto, y es causa determinante de nuevas demandas de autonomía frente al Estado. La década de los años setenta marca, en el ámbito europeo, la ruptura con el modelo político del Estado-nación. El caso español es el más interesante, ya que los procesos de transición a la democracia y de transformación de la estructura centralista del Estado se producen de forma paralela.

El valor explicativo del diseño institucional pasa de ser resultado de las demandas de autonomía de los actores, a convertirse en causa de nuevas demandas de autonomía. En este sentido en algunos países europeos el clivaje territorial ha salido reforzado de los procesos de transformación del Estado que se llevan a cabo a partir de los años setenta y que incluyen modelos de descentralización, devolución o federalización.³ En el ámbito latinoamericano, más allá del debate sobre el reconocimiento simbólico de las comunidades indígenas, queda pendiente la compleja cuestión de la autonomía y la transformación de la estructura del Estado en la actualidad, como demuestra el caso boliviano.

En síntesis, la agenda de investigación sobre los movimientos indígenas en América Latina tiene pendiente el estudio comparado de las organizaciones políticas indígenas —en sus diferentes formas— así como el análisis comparado de la ideología de los movimientos y partidos. De la misma manera que la investigación de la familia de partidos etnorregionalistas en Europa está poniendo de manifiesto las distintas dimensiones de la ideología de los partidos (fundamentalmente la identitaria relativa a las demandas de autogobierno y la relativa al eje izquierda-derecha), es necesario conocer la posición de los movimientos y partidos que, además del reconocimiento institucional, proponen y demandan políticas públicas específicas. La evidencia empírica obtenida hasta ahora parece señalar que los partidos étnicos de América Latina varían mucho en sus posiciones ideológicas, y los casos de Bolivia y Ecuador ilustran estas diferencias. En definitiva, parece que la importancia de las variables endógenas puede ser la clave en la fase actual de investigación. La contribución de Alcántara y Marengi señala algunas de las variables que explican las trayectorias divergentes de estos partidos étnicos, y en particular la importancia de las estrategias discursivas y organizativas a la hora de explicar el potencial de éxito o fracaso de los partidos étnicos en América Latina.

Notas

1. Türsan incluye en su lista «regionalista, regionalista periférico, nacionalista subestatal, mininacionalismo, nacionalista minoritario, nacionalista étnico periférico y etnonacionalista» (Türsan, 1998: 5).

2. Aunque hay continuidades significativas, especialmente en el País Vas-

co y Cataluña, las discontinuidades son también evidentes: en España la transición a la democracia trajo consigo una redefinición del clivaje territorial considerable, no sólo en la politización del conflicto territorial, sino también en el peso político y electoral de los partidos nacionalistas. Surgen partidos regionalistas y nacionalistas en las nuevas comunidades autónomas sin experiencia previa de movilización política, o cuya experiencia era marginal o anecdótica (Linz y Montero, 1999; Lago Peñas, 2002).

3. España es un caso claro de cómo el clivaje etnoterritorial se refuerza después de la creación del Estado de las autonomías. Bélgica, sin embargo, sería un caso contrario, en el que partidos políticos se debilitan con la federalización del país (De Winter, 1998). En Italia, la división constitucional entre regiones ordinarias y especiales fue determinante en la formulación de nuevas demandas de autonomía en las regiones «ordinarias» del norte en los años ochenta (Gómez-Reino, 2002).

Bibliografía

- De Winter, Lieven (1998), «The Volksunie and the Dilemma between policy success and electoral survival in Flanders», en Lieven De Winter y Huri Türsan, eds., *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, Londres.
- De Winter, Lieven y Huri Türsan (1998), *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, Londres.
- De Winter, Lieven, Margarita Gómez-Reino y Peter Lynch (2006), *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*, ICPS, Barcelona.
- Esman, Milton, ed. (1997), *Ethnic conflict in the Western World*, Cornell University Press, Ithaca.
- Gómez-Reino, Margarita (2000), «A territorial cleavage in Italian politics? Understanding the rise of Padanian nationalism», *South European Society and Politics*, vol. 5, nº 3 (invierno), pp. 80-107.
- (2002), *Ethnicity and nationalism in Italian politics*, Asghate, Aldershot.
- Hix, Simon y Christopher Lord (1997), *Political parties in the European Union*, Macmillan Press Ltd, Londres.
- Keck, Margaret (1992), *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, Yale University Press, New Haven.
- Lago Peñas, Ignacio (2002), «Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000», *Revista Española de Ciencia Política*, nº. 7, octubre, pp. 131-158.
- Lijphart, Arend (1977), «Political Theories and the Explanation of Ethnic conflict

- in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions», en Milton Esman, ed., *Ethnic in the Western World*, Cornell University Press, Cornell, Ithaca.
- Linz, Juan J. (1967), «The party System of Spain» en S. M. Lipset y S. Rokkan, eds., *Party systems and voter alignments*, The Free Press, Nueva York.
- Linz, Juan y José R. Montero (1999), *The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges*, CEACS Estudio/Working Paper 1999/138.
- Lipset, S.M. y Stein Rokkan (1967), *Party systems and voter alignments: cross national perspectives*, The Free Press, Nueva York.
- Lynch, Peter (1996), *Minority nationalism and European integration*, University of Wales Press, Cardiff.
- Mair, Peter y Cas. Mudde (1998), «The Party Family and its Study», *Annual Review of Political Science*, n° 1, pp. 211-229.
- Martí, Salvador (2006), «Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indigenistas en América Latina», Documentos CIDOB, n° 10, Barcelona.
- Molas, Isidro (1977), «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos», en Pedro de Vega, ed., *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1998), «Ethnoregionalist parties in Western Europe?», en L. de Winter y H. Türsan, eds., *Regionalist parties in Western Europe*, Routledge, Londres.
- Müller-Rommel, Ferdinand y Geoffrey Pridham (1991), *Small Parties in Western Europe*, Comparative and National Perspective, Sage, Londres.
- Newman, Saul (1997), «Ideological trends among ethnoregional parties in industrial Democracies», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 3, n° 1 (primavera), pp. 28-60.
- Pallarès, Francesc, José Ramón Montero y Francisco J. Llera (1997), «Non state wide Parties in Spain: an attitudinal study of nationalism and regionalism», *Publius. The Journal of Federalism*, n° 27, pp. 135-170.
- Pasquier, Romain y Margarita Gómez-Reino (2004), «Les partis régionalistes et nationalistes», *Pôle Sud*, n° 20, mayo.
- Rokkan, Stein y Derek Urwin, (1983), *Economy, Territory and Identity*, Sage, Londres.
- Seiler, Daniel L. (1980), *Parties et Familles Politiques*, Presses Universitaires de France, París.
- (1982), *Les Partis Autonomistes*, Presses Universitaires de France, París.
- ed. (1994), *Non State Wide Parties*, ICPS, Barcelona.
- Urwin, Derek (1983), «Harbinger, Fossil or Fleabite? Regionalism and the West European Mosaic», en Peter Mair, ed., *Western European party systems. Continuity and Change*, Sage Publications, Beverly Hills CA.

Türsan, Huri (1998), «Introduction: Ethnoregionalist Parties as Ethnic Entrepreneurs», en Lieven De Winter y Huri Türsan, eds., *Regionalist parties in Western Europe*, Routledge, Londres.

Von Beyme, Klaus (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid.

SEGUNDA PARTE

CREACIÓN Y (DIFÍCIL) EJERCICIO DE LOS
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

7. «Resistiendo al viento»: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas

Isabell Kempf¹

Introducción

Desde la creación en 1982 del Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas, se ha ido estableciendo en el ámbito de las Naciones Unidas una serie de instituciones específicas para la protección de sus derechos individuales y colectivos. Al mismo tiempo, durante estos años los instrumentos generales de protección de los derechos humanos han ido atendiendo, de forma cada vez más específica, los derechos de los pueblos indígenas.

Junto a estas instituciones se han establecido una serie de instrumentos específicamente centrados en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellos destaca la adopción en 2006, por parte del Consejo de Derechos Humanos, de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, en cuanto que reconoce los derechos colectivos a los pueblos indígenas a un nivel sin precedentes dentro del derecho internacional. Este proceso se traslada también a cambios legales en el ámbito nacional y regional a favor de los pueblos indígenas.

Sin embargo, con el reemplazo de la Comisión de los Derechos Humanos por el Consejo se da una serie de cambios en el sistema internacional de derechos humanos, que implica una revisión de estos mecanismos. Esta revisión conlleva también el peligro de debilitar mecanismos existentes, ya que se está dando en un ambiente internacional que está poniendo en duda la legitimidad de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo que significa una marcha atrás. Además, este capítulo muestra que la tendencia del reconocimiento de los derechos no está siempre acompañada de su implementación, razón por la cual es necesari-

rio pensar en las políticas concretas para cerrar la brecha de implementación a nivel nacional e internacional.

El desafío de la definición

Según datos del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en la actualidad existen alrededor de 5.000 pueblos indígenas, repartidos en 70 países de los cinco continentes, lo que suma más de 370 millones de personas.

No existe una definición internacionalmente consensuada sobre la expresión «pueblos indígenas». En buena medida, esto se debe a la gran variedad de situaciones a las que se enfrentan dichos pueblos. Al principio del debate internacional, en los años ochenta, se consideró como rasgo determinante su existencia con anterioridad a la llegada de otros pueblos colonizadores (definición muy ligada a la experiencia de los pueblos indígenas en América y Oceanía) y el mantenimiento de sus estructuras sociales y políticas propias en contraposición con los sistemas occidentales. En la actualidad ha ido ganando terreno el concepto de la «autoidentificación» como importante criterio definidor, como así se refleja en la definición del Banco Mundial, que aplica las siguientes características a los pueblos indígenas:²

- autoidentificación e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto,
- una relación colectiva con un área geográficamente identificable o con los territorios ancestrales en el área del proyecto, así como con los recursos naturales en estas áreas y territorios,
- la presencia de instituciones culturales, económicas, sociales y políticas tradicionales distintas a las de la sociedad y cultura dominante,
- un idioma indígena, a menudo diferente del idioma nacional.

La cuestión de cómo se definen los pueblos en África y Asia ha sido materia de mucho debate. Naomi Kipuri, miembro del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, describe las tres posiciones principales de este debate en África de la siguiente manera:³

- 1) Todos los africanos pueden ser considerados como «indígena», puesto que todos son originarios de los territorios africanos.
- 2) Ningún grupo, excepto algunas comunidades de cazadores y recolectores, puede ser considerado indígena puesto que todos los africanos se han desplazado por el continente en algún momento de la historia, por tanto no pueden definirse como habitantes originarios de un territorio en particular.
- 3) La tercera posición, a menudo defendida por los pueblos indígenas, enfatiza la situación económica, política y cultural de dichos pueblos. En este sentido, Kipuri define los pueblos indígenas de África «como aquellos que viven marcados por una fuerte marginación donde las condiciones que producen la pobreza y la marginación son experimentadas colectivamente por un grupo de personas en particular y no por otras en un territorio dado. Éstas son las condiciones que crean la diferencia entre los pueblos africanos que se autodenominan y son denominados por otros como «indígenas» y los que no son indígenas».⁴

Kipuri sostiene que «es importante valorar a los pueblos indígenas a partir de una perspectiva de derechos más que desde una perspectiva de desarrollo, porque aunque muchos individuos puedan ser marginados, los pueblos indígenas son marginados colectivamente y casi siempre por la denegación de ciertos derechos que están garantizados a otros».⁵

Bajo esta óptica de marginalización, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos entiende también la definición de los pueblos indígenas. Sin embargo, en el reciente debate sobre la declaración de las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas se verá que la ausencia de una definición consensuada a nivel internacional esta siendo utilizada como argumento para no reconocer los derechos de algunos pueblos indígenas.

El tema indígena y las Naciones Unidas

Hasta los años setenta, la preocupación por la situación de los pueblos indígenas figura en diversos instrumentos y estudios elaborados, aunque de forma no sistemática. En 1971 esta situación cambia cuando la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías

(actualmente Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos) recomendó que se llevara a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. José R. Martínez Cobo analizó una amplia gama de cuestiones de derechos humanos de los pueblos indígenas, entre las que se incluía una definición de las poblaciones indígenas, el papel de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales, los principios básicos y la eliminación de la discriminación en materia de derechos humanos, así como áreas especiales de acción tales como la salud, la vivienda, la educación, el idioma, la cultura, las instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, los derechos y prácticas religiosas y la total igualdad en la administración de justicia.

Este estudio, así como el interés despertado en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías y el *lobbying* de las organizaciones no gubernamentales condujeron en 1982 a la creación, por parte del Consejo Económico y Social, del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas. En sus veinticuatro años de existencia, el Grupo de Trabajo ha sido una institución clave para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, puesto que de sus recomendaciones han emanado todos los instrumentos existentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

En 1989, la Organización Internacional del Trabajo aprobó el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este convenio supuso, hasta la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, diecisiete años después, el instrumento más completo para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Desde entonces la atención por la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas se acrecentó. Así, durante los años noventa y primeros años del siglo XXI la mayor parte de los organismos y agencias de las Naciones Unidas se han ido dotando de instrumentos específicos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y para guiar sus acciones con ellos.

Siguiendo la recomendación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, en 1993 se estableció el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Ese mismo año, en el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, se

estableció una serie de recomendaciones específicas para los pueblos indígenas, entre las que destacan el establecimiento de un decenio internacional para las poblaciones indígenas del mundo y la creación de un foro permanente.

Siguiendo esta recomendación, 1995-2004 fue declarado el Decenio Internacional para las Poblaciones Indígenas del Mundo. Sus objetivos incluían, entre otros, aprobar un proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas y establecer un Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. El primer objetivo no pudo ser alcanzado a pesar de que en 1994/1995 se estableció, por resolución de la Comisión de Derechos Humanos, un Grupo de Trabajo intersesional sobre un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuyo mandato consistía en elaborar un borrador consensuado que pudiera ser aprobado por la Comisión de Derechos Humanos. En cuanto al segundo objetivo, en 2000 y tras varios años de discusión en el seno del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, el Consejo Económico y Social (ECO-SOC) decidió establecer un Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, instancia en la que los pueblos indígenas están representados como expertos. En 2002, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas mantuvo su primer período de sesiones.

Un año después, en 2001, la Comisión de Derechos Humanos respondió a una recomendación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas y creó la figura del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, con el fin de garantizar la protección de los derechos de los indígenas.

La creación en 2006 del Consejo de Derechos Humanos ha supuesto un nuevo avance en este proceso para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Así, en su primera sesión en junio de 2006, el Consejo de Derechos Humanos aprobó el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su resolución 2006/2 y recomendó a la Asamblea General su adopción en su 61° período de sesiones. Actualmente, el Consejo de Derechos Humanos está revisando todos sus mecanismos, incluido el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas.

Marco institucional para la protección de los derechos de los pueblos indígenas

La protección de los derechos de los pueblos indígenas se ha venido llevando a cabo principalmente a través de tres mecanismos internacionales, el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Además de estos órganos especializados, en general el sistema de protección de los derechos humanos ha venido prestando una atención específica para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, con el fin de facilitar la participación de los representantes indígenas y fomentar la protección y difusión de sus derechos, se ha creado una serie de Fondos Voluntarios y programas de becarios indígenas que han sido fundamentales para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

a) El Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (GTPI)

El GTPI se estableció en virtud de la resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) como órgano subsidiario de la actualmente conocida como Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Sus sesiones anuales tienen lugar en Ginebra la semana anterior a que se reúna la Subcomisión. El Grupo de Trabajo está formado por cinco expertos independientes, uno por cada región geopolítica del mundo, quienes a su vez son miembros de la Subcomisión.

En las sesiones del Grupo de Trabajo pueden participar representantes de los pueblos indígenas, de sus comunidades y organizaciones, además de representantes gubernamentales, ONG y organismos de las Naciones Unidas. Este carácter abierto le ha convertido en uno de los foros de concertación entre los diferentes actores que atienden la especificidad de los pueblos indígenas más importantes.

Este Grupo de Trabajo tiene un doble mandato:

- Examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas. En sus reuniones, se presta espe-

cial atención a aquellas cuestiones de derechos humanos que tienen una mayor relevancia para los pueblos indígenas, ocupando un lugar preeminente en la agenda de las sesiones.

- Prestar atención especial a la evolución de las normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas. El GTPI es el único instrumento que trata específicamente las cuestiones de los pueblos indígenas con capacidad de participar y recomendar la elaboración de nuevas normas.

Las ONG y comunidades indígenas han participado muy activamente en este evento que, contando con la presencia de 600 a 800 participantes en los últimos años, constituye unas de las reuniones más grandes sobre Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo ha permitido a los representantes de los pueblos indígenas establecer relaciones directas con los expertos independientes del Grupo, así como con los gobiernos y agencias de las Naciones Unidas que participen. En muchos casos, eso les ha ofrecido un acceso más fácil a las autoridades relevantes de su propio país. Otro resultado importante ha sido la posibilidad de compartir experiencias e identificar problemas y soluciones comunes. El Grupo de Trabajo ha facilitado la creación de una plataforma de debate y de la elaboración de estrategias comunes en el *Caucus* Indígena. En este momento, además del *Caucus* Internacional, cada región del Mundo tiene su propio *Caucus*, en el cual se definen estrategias y actividades comunes.

El Grupo de Trabajo también ha contribuido a la formación de líderes indígenas mediante su participación en las negociaciones sobre asuntos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas. Gracias al papel cada más activo y concertado de los líderes indígenas, las cuestiones indígenas figuran en los programas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. El hecho de que ocho de los dieciséis expertos del Foro Permanente sean representantes indígenas es un reconocimiento de cuán experto e importante es el papel de los representantes indígenas.

Los eventos paralelos del Grupo de Trabajo, tales como seminarios, talleres y programas de formación, han contribuido a un mejor conocimiento por parte de los pueblos indígenas de sus propios derechos y canales de influencia. De la misma manera, la participación masiva y activa de los pueblos indígenas en la elaboración de nuevas normas internacionales ha contribuido a un mejor entendimiento de las demandas y de los

derechos de los pueblos indígenas por parte del sistema de las Naciones Unidas.

El Grupo de Trabajo ha sido la cuna de los otros mecanismos de derechos humanos para los pueblos indígenas, como el Año Internacional, el Foro Permanente y el Relator Especial. La Declaración de las Naciones Unidas fue elaborada desde 1985 a 1993 con amplia participación indígena en el Grupo de Trabajo cumpliendo así con su importante mandato de elaboración de normas específicas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. La adopción por el Consejo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no significa el fin de las actividades normativas en el sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos indígenas. En este momento el Grupo de Trabajo está elaborando directrices sobre la aplicación del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con proyectos que afectan a su desarrollo y sus recursos y otras sobre la protección de su patrimonio cultural. Estas directrices no son jurídicamente vinculantes, pero frecuentemente se refieren a la aplicación de una norma que sí lo es. También son útiles para el diálogo con los estados, los procedimientos especiales, los órganos de supervisión de tratados y, en algunos casos, los tribunales.

Además de las sesiones, el Grupo de Trabajo ha elaborado una serie de informes y documentos que ha alcanzado una gran importancia para los pueblos indígenas y, de hecho, algunos de ellos han supuesto un hito importante en la protección de sus derechos. Entre ellos destacan el informe de Miguel Alfonso Martínez, *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas* (E/CN.4/Sub.2/1999/20), y los de Erica Irene Daes, *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra* (E/CN.4/Sub.2/2001/21) y *La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales* (E/CN.4/Sub.2/2004/30). Estos informes están en la vanguardia del debate internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, ya que presentan argumentos importantes a favor del derecho a la tierra y a los recursos naturales de dichos pueblos. El problema recae en cierto conservadurismo por parte muchos países con relación al reconocimiento de estos derechos colectivos, lo que ha dificultado la puesta en práctica de las recomendaciones de estos informes.

El punto débil del Grupo de Trabajo en los últimos años ha sido la ausencia de muchos gobiernos, sobre todo de África y Asia, lo que difi-

culta la elaboración de normas que sean consensuadas entre un gran número de gobiernos. También hace falta un mecanismo que permita el seguimiento de las situaciones de los derechos humanos presentadas por los pueblos indígenas o para asegurar la aplicación de las normas sugeridas por el Grupo de Trabajo. Por ello, es importante que el nuevo Consejo de Derechos Humanos asegure un mecanismo de protección de los derechos de los pueblos indígenas. El mecanismo propuesto por el mismo Grupo de Trabajo en su último informe (A/HRC/Sub.1/58/22)⁶ sugiere garantizar la participación indígena más amplia posible, incluyendo la participación de expertos indígenas.

b) El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI)

El FPCI es un órgano asesor del ECOSOC que tiene el mandato de examinar las cuestiones indígenas en el contexto de las atribuciones del ECOSOC relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. Esta tarea la realiza a través de tres acciones principales:

- Presta asesoramiento especializado y formula recomendaciones sobre las cuestiones indígenas a los órganos de las Naciones Unidas en general y al ECOSOC en particular.
- Difunde las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promueve su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- Prepara y difunde información sobre cuestiones indígenas.

El Foro está compuesto por dieciséis expertos independientes, ocho de los cuales son nominados por autoridades gubernamentales nacionales y ocho más nombrados por el presidente del ECOSOC, siguiendo lo acordado en el proceso de consultas con las organizaciones indígenas y los gobiernos. Todos los miembros desarrollan sus actividades durante un período de tres años con la posibilidad de volver a ser nombrados para un mandato adicional. En sus informes, el FPCI realiza recomendaciones, si bien éstas no tienen carácter vinculante. La mayor parte de estas recomendaciones van dirigidas al sistema de las Naciones Unidas, aunque también hay otras dirigidas a los estados y a los propios pueblos indígenas.

Junto a las sesiones, el Foro organiza, a lo largo del año, talleres y seminarios de expertos en los que se analizan cuestiones relevantes para los pueblos indígenas. Especialmente relevantes han sido los talleres sobre la recolección de datos desagregados para los pueblos indígenas (enero de 2004), sobre metodologías enfocadas al libre e informado consentimiento previo (enero de 2005), y sobre conocimientos tradicionales (septiembre de 2005), entre otros.

El Foro ha sabido asegurar la participación de muchos gobiernos y de las agencias de las Naciones Unidas, lo que constituye una entrada importante para el diálogo sobre cuestiones importantes para los pueblos indígenas. El Grupo de Apoyo de las Naciones Unidas a la Cuestión Indígena es un grupo interagencial activo que ha movilizado recursos y apoyo político para la puesta en práctica de las recomendaciones del Foro.

El Foro es el primer mecanismo a alto nivel que incluye representantes de la sociedad civil (de los pueblos indígenas mismos) y por ende sus recomendaciones son importantes para las acciones que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas a favor de los pueblos indígenas. Sin embargo, al abarcar una amplia gama de temas como son la salud, la educación, el medio ambiente y los derechos humanos, se corre el riesgo de no poder responder de manera adecuada a cada uno. Tampoco tiene el mandato de elaborar normas de protección ni de su control, lo que limita seriamente su efectividad en el ámbito de los derechos humanos.

c) El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas

En 2001, mediante la resolución 2001/57, la Comisión de Derechos Humanos, designó un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Si bien el mandato del Relator Especial es amplio, su trabajo se ha concentrado principalmente en tres áreas: la investigación temática en cuestiones que tienen un impacto en la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; visitas a países y las comunicaciones con los gobiernos acerca de las alegaciones sobre violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. A partir de 2005, una cuarta área se ha añadido a sus funciones, la de hacer

un seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes previos.

El primer informe temático (E/CN.4/2003/90) abordó el impacto de los proyectos de desarrollo a gran escala sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. El segundo informe temático (E/CN.4/2004/80) se centró en la cuestión del acceso a la administración de la justicia por parte de los pueblos indígenas y el derecho consuetudinario indígena. El tercer informe temático (E/CN.4/2005/88) analiza los obstáculos y desigualdades a los que se enfrentan los pueblos indígenas en relación con el acceso y a la calidad de los sistemas educativos. El cuarto informe (E/CN.4/2006/78) analiza la cuestión de las reformas constitucionales, legislación e implementación de las leyes en materia de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y la eficacia en su implementación, así como en la aplicación de las diversas normas internacionales y decisiones de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de los convenios y tratados relevantes en esta materia.

El segundo componente central del mandato del Relator Especial son las visitas a países con presencia de pueblos indígenas. Con ellas se busca abrir un diálogo con el gobierno, las comunidades indígenas y otras organizaciones relevantes, e informar al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los pueblos indígenas en dichos países. Estas visitas son una importante herramienta para incrementar la conciencia en la comunidad internacional.

En 2002, el Relator Especial emprendió visitas estatales a Guatemala (E/CN.4/2003/90/Add. 2) y las Filipinas (E/CN.4/2003/90/Add.3). En 2003 visitó México (E/CN.4/2004/80/Add.2) y Chile (E/CN.4/2004/80/Add.3). En marzo y mayo de 2004 respectivamente el Relator Especial visitó Colombia (E/CN.4/2005/88/Add.2) y Canadá (E/CN.4/2005/88/Add.3). En 2005 visitó Sudáfrica (E/CN.4/2006/78/Add.2) y Nueva Zelanda (E/CN.4/2006/78/Add.3). En 2006 el Relator visitó Ecuador y Kenia.

En los informes de dichas visitas, el Relator Especial analiza la situación y recoge recomendaciones dirigidas a los diferentes actores involucrados con los problemas de los pueblos indígenas.

El tercer pilar de su mandato consiste en enviar comunicaciones a los estados referentes a violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Para ello el relator recibe información de diversas fuentes (que pueden ser desde individuos hasta

organizaciones indígenas), la analiza y decide las medidas que cabe tomar, para lo que solicita a las fuentes que incluyan la mayor cantidad de información posible sobre la violación y toda aquella documentación que pueda apoyar la alegación. Las víctimas pueden ser individuos o comunidades enteras y tienen carácter confidencial hasta su publicación en un informe anual.

Los tipos principales de comunicaciones enviadas por el Relator Especial son las «peticiones urgentes» en caso de inminente peligro de violaciones de derechos humanos de individuos o comunidades indígenas. El Relator Especial también escribe «cartas de alegación» a los gobiernos en casos de menor urgencia o de violaciones repetidas de derechos humanos. Durante los últimos dos años, el Relator ha aumentado su participación en comunicaciones conjuntas con otros mecanismos especiales de la Comisión. Los gobiernos responden a estas comunicaciones y toman acciones. En ocasiones, el Relator solicita información adicional a los estados o una mayor precisión en la respuesta, lo que se ha conformado en un tercer tipo de comunicaciones (seguimiento de las cartas en comunicaciones tempranas).

Las recomendaciones sobre la situación de países son utilizados por las propias organizaciones indígenas en sus negociaciones con sus gobiernos sobre cambios legislativos y políticos. De esta manera tienen un impacto en el debate político y en la elaboración de políticas a nivel nacional. De la misma manera, el Relator apoya procesos internacionales como la adopción de la declaración y la elaboración de nuevas normas gracias a sus informes temáticos que subrayan las necesidades específicas de los pueblos indígenas en áreas como la participación política, el acceso y control sobre sus recursos y sus propios planes desarrollo. Para más ejemplos, véase el informe del Relator sobre las mejores prácticas presentada en 2007 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/32/Add.4).

Finalmente, a partir de 2005 y de acuerdo con el mandato de la Comisión de Derechos Humanos (resolución 2005/51), el Relator Especial realiza un seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes anuales y en sus informes a las visitas de los países. Dentro de estas actividades destaca la implementación de un proyecto a tal fin en México-Guatemala. Sin embargo, muchas veces faltan los recursos necesarios para que las organizaciones indígenas y el Relator hagan un seguimiento adecuado de las recomendaciones de éste, por lo cual es importante apoyar a todos los actores con proyectos de asisten-

cia técnica. Es importante también la difusión y debate de las recomendaciones en los diferentes sectores del gobierno para asegurar la integración de los derechos de los pueblos indígenas en las políticas sectoriales como son las políticas de desarrollo, de salud y educación y de la tierra.

Otras acciones relevantes específicas para los pueblos indígenas

Con el fin de mejorar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, desde los años ochenta se ha ido estableciendo una serie de instrumentos tendentes a facilitar la participación de los representantes indígenas en aquellos foros donde se toman decisiones que les afectan y para financiar pequeños proyectos que garanticen la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellos destacan diversos Fondos Voluntarios y el Programa de Becas de la OACNUDH.

El Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas se estableció en 1985 mediante la resolución 40/131 de la Asamblea General. Su propósito inicial fue prestar asistencia financiera a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas para participar en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas. En 1995, en virtud de la resolución 50/156, la Asamblea General decidió ampliar su mandato para que el fondo pudiera utilizarse para financiar la asistencia de representantes indígenas al Grupo de Trabajo en un proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en 2001, tras la resolución 56/140 de la Asamblea General, se extendió su mandato para que financiara también la asistencia de los representantes indígenas a las sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Los fondos se obtienen de gobiernos, ONG y de otras entidades públicas y privadas. El Fondo financia alrededor de 100 ayudas de viaje al año por un monto aproximado de 500.000 dólares. Los beneficiarios de dichas ayudas son seleccionados por una junta de síndicos formada por 5 expertos independientes quienes, a su vez, suelen ser representantes indígenas. El impacto de este fondo ha sido asegurar la participación de representantes indígenas de todas las regiones, sexos y edades, lo que garantiza una amplia representación de sus demandas. Muchas veces los beneficiarios del Fondo también han participado en Programas de Formación que se organizan alrededor del Grupo de Trabajo, como es la formación de UNITAR sobre la resolución de conflictos. El debate en cuanto a la selección de los bene-

ficiarios se centra en si hay que dar preferencia a los representantes indígenas que ya tienen una larga experiencia en el ámbito internacional o, por el contrario, hay que apoyar a participantes nuevos para asegurar la formación de una nueva generación de líderes indígenas que pueden tener un impacto a nivel internacional.

Los Fondos de Contribuciones Voluntarias para el Primer y Segundo Decenio fueron creados en virtud de las resoluciones 48/163, 49/214, 50/157 y 59/174 respectivamente. La función de ambos fondos es respaldar el programa de actividades de ambas décadas y prestar asistencia financiera a proyectos y programas que sirvan para promover los objetivos de los decenios. Si bien la Secretaría del Fondo para el Primer Decenio se encontraba en la OACNUDH, la del Fondo para el segundo Decenio se encuentra en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA).

Por otro lado, en 1997 la OACNUDH estableció un programa de becas para formar a representantes y miembros de organizaciones indígenas en el ámbito de los derechos humanos. El objetivo de estos programas es entrenar personas indígenas en la protección de los derechos de los pueblos indígenas para que, una vez concluido el período formativo, regresen a sus comunidades o a sus organizaciones y puedan entrenar ellos mismos a otros representantes indígenas en el ámbito de los derechos humanos.

En la actualidad existen programas de becarios para anglohablantes, hispanohablantes (en colaboración con la Universidad de Deusto, España), francohablantes (en colaboración con la Universidad de Dijon, Francia), y rusohablantes (en colaboración con la organización Raipon, Rusia).

El programa de becas ha sido muy importante para la formación de jóvenes indígenas que, una vez de regreso a su comunidad poseen, en su gran mayoría, puestos de liderazgo. En Argentina y Guatemala, por ejemplo, ex becarios han desarrollado programas universitarios en derecho indígena. Una becaria saami es miembro del Parlamento Saami en su país y otros becarios formaron la Red Internacional de la Juventud Indígena que se encuentra promoviendo activamente sus derechos. Los becarios también han sido puentes clave entre el Relator y las comunidades en su visita a países y multiplicadores para compartir información sobre el funcionamiento de los instrumentos de derechos humanos. El desafío del programa ha sido asegurar fondos para apoyar los proyectos de los becarios en sus comunidades, lo que facilitaría su rol de multiplicadores.

Otros mecanismos de protección de los derechos de los pueblos indígenas

El sistema de las Naciones Unidas basado en los tratados de derechos humanos establece procedimientos jurídicos que dan medios a los pueblos indígenas para la protección de sus derechos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), por ejemplo, ha prestado atención a la situación de los pueblos indígenas. Son especialmente relevantes la Observación General n° 23, sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Observación General n° 24, relativa a la preparación de información sobre personas pertenecientes a diferentes razas, nacionalidades/grupos étnicos o pueblos indígenas. Además, las Observaciones Generales n° 31 (prevención de la discriminación racial en la administración y funcionamiento del sistema de justicia criminal) y n° 25 (discriminación racial ligada al género) hacen referencia a pueblos indígenas. Finalmente, el CERD organiza debates temáticos sobre cuestiones de especial relevancia para los principios contenidos en la Convención. En dichos debates se solicita información y puntos de vista a los estados, las ONGD y OIG y los debates son públicos. En la Declaración en prevención del genocidio (CERD/C/66/1) se hace especial mención a los pueblos indígenas reconociendo la importancia de un sistema de alerta precoz.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño (CRC) es el órgano convencional que supervisa la aplicación por los estados que forman parte de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los dos protocolos facultativos de la Convención. En sus observaciones finales, el comité ha prestado especial atención a los derechos de los niños indígenas. A modo de ejemplo, en 2005, en 9 de los 27 informes presentados se hace referencia a la situación de los niños indígenas. El CRC organizó en 2003 un debate general sobre «los derechos de los niños indígenas». En la actualidad está preparando un comentario general sobre los niños indígenas con un Comité Asesor formado por ONG de los pueblos indígenas.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Una de las iniciativas más importantes de las Naciones Unidas en favor de los pueblos indígenas ha sido la elaboración de una declaración de esta

entidad sobre los derechos de los pueblos indígenas. La aprobación de este instrumento por el Consejo de Derechos Humanos en 2006 ha sido la señal más clara hasta la fecha de que la comunidad internacional se compromete a proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Si bien es cierto que la declaración no es jurídicamente obligatoria para los estados y que, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los gobiernos, su fuerza moral es remarcable.

Debemos mencionar que el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas comenzó a redactar un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 1985, y terminó el proyecto en 1993. En 1995 la Comisión de Derechos Humanos creó su propio Grupo de Trabajo para examinar el proyecto aprobado por los expertos en derechos humanos del Grupo de Trabajo y de la Subcomisión (anexo de la resolución 1994/45). En él, los estados y las ONG indígenas acreditados ante el ECOSOC como observadores, debatieron el texto durante más de once años. En 2005 únicamente se alcanzaba el consenso ante 2 artículos, el 6 y el 44.

En la 11ª sesión del Grupo de Trabajo en 2005, y en 2006, se decidió que el Presidente Relator, encargado de elaborar un proyecto de declaración, elaboraría un texto de consenso después de escuchar a las organizaciones indígenas y a los estados, que fue aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 2006/2 sólo con dos votos en contra, el de Canadá y el de la Federación de Rusia.

El texto de la Declaración reconoce derechos únicos en el ámbito internacional, destacando el derecho a la libre determinación (artículo 3 y 3 bis), al consentimiento libre, previo e informado antes de la realización de cualquier acción administrativa o legislativa que les afecte (artículo 20), a sus tierras y territorios (artículos 25-30) y al mantenimiento y desarrollo de sus propios sistemas de vida y de autoorganización, entre otros. La Declaración ha sido una base importante para las leyes específicas en Venezuela, Filipinas y la República del Congo.

Las implicaciones del debate sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU

El 28 de noviembre de 2006, el Comité Social, Humanitario y Cultural de la Asamblea General (Tercer Comité) adoptó la resolución propuesta por

Namibia en nombre del Grupo de Estados Africano (A/C.3/61/L.18/Rev.1). Por medio de esta resolución, el Tercer Comité decidió diferir toda «consideración y acción» en torno a la Declaración hasta el final del 61º período de sesiones de la Asamblea, para permitir nuevas consultas en torno al texto y concluir su consideración antes del cierre de la presente sesión. Durante la votación, el representante de Namibia argumentó que algunas de las disposiciones del texto adoptado por el Consejo eran contrarias a las constituciones de varios países africanos, criticando la ausencia de una clara definición de pueblos indígenas y la preocupación sobre la integridad territorial de los estados. La declaración fue debatida en enero de 2007 en la Asamblea de la Unión Africana, que además subrayó sus inquietudes sobre los temas de la autodeterminación y el control sobre la tierra y los recursos, y la creación de instituciones propias políticas y económicas, concluyendo que se necesita continuar revisando el texto (véase la Decisión nº 141 (VIII) de la Asamblea de la Unión Africana).

El reciente debate en la Asamblea General tiene una serie de implicaciones para la protección internacional de los derechos indígenas. En primer lugar se trata de una señal negativa en torno al futuro del Consejo de Derechos Humanos, cuyo papel como órgano principal de la ONU en materia de derechos humanos fue cuestionado por la decisión de reabrir el debate en torno a la Declaración. El reciente debate ante la Asamblea General debe servir también para profundizar en el debate constructivo con los estados de África y de otras partes del mundo, que han mostrado problemas con diversas disposiciones de la declaración y, en general, con la aplicación de la categorías de «pueblos indígenas» y «derechos indígenas» en sus propios países.

A pesar de los diferentes enfoques adoptados en la legislación y políticas internas, existe una atención cada vez más marcada hacia la situación de marginalidad y discriminación que experimentan grupos específicos, tales como los pueblos pastores y los cazadores-recolectores, como consecuencia de injusticias históricas y por sus características sociales, económicas y culturales que los diferencian de los grupos mayoritarios de la población nacional. En este sentido, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha comenzado a prestar atención a las cuestiones indígenas en el contexto africano por medio de un Grupo de Trabajo, y muchos estados han comenzado a adoptar normas y/o políticas destinadas a atender de manera prioritaria las necesidades de estos grupos y la promoción de sus derechos, como en los casos de Suráfrica y Kenia,

visitados oficialmente por el Relator (véase E/CN.4/2006/78/Add.2 y A/HRC/4/32/Add.3).

La Declaración deberá servir también de guía para la actuación de los órganos encargados de la supervisión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en su labor de interpretación del alcance de las disposiciones de estos tratados en relación con los estados partes. La Declaración debe ser asumida en la discusión en torno a futuros estándares internacionales en materia indígena, tanto en el ámbito del sistema de internacional de derechos humanos, como en ámbitos regionales o especializados. La adopción de la Declaración constituirá también un importante impulso para la cristalización del derecho consuetudinario emergente o ya existente en relación con los derechos indígenas en el orden internacional, y en este sentido debe impulsar los procesos de reforma legislativa y la actuación de los tribunales en el ámbito interno.

Las cuestiones indígenas en el Consejo de Derechos Humanos

Mientras el debate en torno a la Declaración continúa en el seno de la Asamblea General, la actual revisión de las actividades, órganos y mecanismos del Consejo de Derechos Humanos, conforme a la resolución 60/251 de la Asamblea General, abre una valiosa oportunidad para mejorar la eficacia de la protección internacional de los derechos indígenas y la transversalización de los asuntos indígenas en la actuación de los mecanismos generales de derechos humanos.

Teniendo en cuenta las disposiciones de la declaración como guía para su actuación en este ámbito, el Consejo debería incluir los «asuntos indígenas» como un punto separado en la agenda de sus sesiones, como era el caso de las sesiones anuales de la Comisión de Derechos Humanos desde 1996. Asimismo resulta esencial que la situación de los derechos de los pueblos indígenas se debe incluir dentro del mecanismo de examen periódico universal actualmente en consideración.

El Consejo debería considerar el establecimiento de un nuevo órgano de expertos para la realización de informes y estudios especializados en asuntos relativos a los derechos de los pueblos indígenas, en coordinación con los mecanismos ya existentes, así como para el debate de estándares internacionales en la materia, en el sentido de las recomenda-

ciones efectuadas por el propio Grupo de Trabajo en su 25ª sesión (A/HRC/Sub.1/58/22 Anexo III), así como por el *Caucus* de los Pueblos Indígenas (A/HRC/Sub.1/58/22 Anexo IV). Tomando como modelo la resolución 2/2002 del Consejo Económico y Social, que estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el futuro órgano de expertos debe incluir a representantes de pueblos y organizaciones indígenas. Sería preferible que el órgano asesor que se ocupase de los derechos indígenas dependiera de un órgano asesor de los derechos humanos de carácter general.

Conclusiones

El proceso de la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de las Naciones Unidas muestra que ahora dichos pueblos son sujetos del derecho internacional. La aprobación de la declaración por parte del Consejo de Derechos Humanos es una clara muestra del reconocimiento de los derechos colectivos y especiales de los pueblos indígenas. Este reconocimiento se ha visto acompañado por un cada vez más activo proceso en las esferas nacionales y regionales. Venezuela, Filipinas y la República de Congo han elaborado sus propias leyes específicas para los pueblos indígenas incluyendo acciones afirmativas para remediar injusticias históricas. Sin embargo, el bloqueo de la Declaración en la Asamblea General es un indicador de la resistencia en contra de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sobre todo en relación con el control sobre sus tierras y recursos.

Aunque en los últimos veinte años se ha trabajado con mucho éxito en la comprensión y el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (E/CN.4/2006/88) subraya que el verdadero reto del futuro radica en la puesta en práctica de tales normas, pudiendo hablarse de la existencia de una brecha de implementación entre las legislaciones existentes y la realidad diaria en la que viven los pueblos indígenas. Por eso el vínculo entre los derechos y las políticas públicas es vital. El reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas es un primer paso para la elaboración de políticas públicas que aseguren su participación en un proceso de desarrollo

que realmente les beneficie para crear un círculo virtuoso de realización de sus derechos, desarrollo con identidad y autodeterminación.

Notas

1. Secretaría del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas. Este artículo no refleja la posición de las Naciones Unidas. Quiero agradecer a David Martin la información preparada sobre el tema indígena en las Naciones Unidas y a Luis Rodríguez-Piñero sus aportaciones sobre el análisis de la declaración de las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas.

2. Véase el Directivo Operativo 4.10 de 2005 del Banco Mundial en su página web: www.worldbank.org. La cita es traducida del inglés al español.

3. Este interesante debate sobre la definición de pueblos indígenas en el contexto de África se encuentra en Kipuri, Naomi, *Regional Studies in Indigenous Areas in English Speaking Countries: Kenya, Tanzania, Uganda, Namibia, Botswana, Nigeria and Ghana*, Nairobi, documento preparado para el Consejo Saami, 2000.

4. Kipuri, *op. cit.*, p. 5. Estas citas han sido traducidas del inglés al español.

5. *Ibidem*, p. 6.

6. Todos los documentos de las Naciones Unidas citados en el texto se pueden encontrar en la página web: www.ohchr.org.

8. La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?

Luis Rodríguez-Piñero Royo

Introducción

El sistema internacional de los derechos humanos se ha convertido en un pilar fundamental de los procesos de movilización política y reconocimiento legal de los pueblos indígenas en todo el mundo (Brysk, 2000; Niezen, 2003). El reciente debate en torno a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Asamblea General de Naciones Unidas; la creación del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas y su colocación estratégica en la jerarquía institucional de las Naciones Unidas; la creación de la Relatoría Especial sobre derechos y la adopción, hace ya más de una década, del Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son sólo algunos de los hitos más importantes que dan cuenta de la internacionalización de las demandas indígenas, hasta el punto en que ya se hace imposible hablar de derechos indígenas sin mantener una mirada constantemente puesta en estos procesos.

América Latina es precisamente la región del mundo donde la internacionalización de las demandas indígenas ha revestido una mayor importancia. Awas Tingni, Marcos, Rigoberta, Stavenhagen, son sólo algunos de los nombres propios que ejemplifican el peso del factor internacional en relación con la cuestión indígena en el contexto latinoamericano y que, a pesar del peso relativo de otras representaciones geográficas en el movimiento indígena internacional, sencillamente no puede compararse con el papel que ha desempeñado la dimensión internacional de la defensa de los derechos indígenas en otras regiones del mundo. La internacionalización de las demandas indígenas en América Latina pre-

senta una serie de características propias que la diferencia de procesos en esas otras regiones, características que explican también los alcances y las limitaciones de esta internacionalización.

Este capítulo se propone analizar la dimensión internacional en la articulación de las demandas indígenas en América Latina, así como en los procesos de reforma legislativa e institucional derivadas de estas demandas. Con este objetivo, el capítulo examina, en primer lugar, las razones que explican la especial importancia de la dimensión internacional de los derechos indígenas en la articulación de las demandas indígenas en América Latina. Seguidamente, se analiza los distintos mecanismos internacionales que han tenido un papel durante la última década en la defensa de los derechos indígenas en la región, intentando esbozar una reflexión crítica en torno al impacto de estos mecanismos. La ponencia concluye con un balance crítico de las experiencias de la última década, en un momento en el que la internacionalización de las demandas indígenas parece haber comenzado a tocar techo.

El origen latinoamericano del régimen internacional de los derechos indígenas

La visibilidad y peso relativos tanto del movimiento indígena norteamericano como de la producción académica norteamericana en la articulación del régimen contemporáneo sobre derechos de los pueblos indígenas ha tendido, desde sus momentos fundacionales a finales de los años setenta, a sobrevalorar la importancia de la dimensión internacional de las demandas indígenas en estos países y en otros países de tradiciones jurídico-políticas semejantes. En un artículo convertido en un clásico de la cuantiosa literatura académica en la materia, Russell Barsh hablaba del la «Norteamérica indígena y del derecho internacional», argumentando que el interés contemporáneo sobre la situación de los derechos indígenas en el derecho internacional era un efecto del debate en el derecho estadounidense desde el siglo XIX (Barsh, 1983).

El énfasis en el papel de organizaciones y pueblos de Estados Unidos y Canadá en la narración del surgimiento del movimiento internacional a favor de los derechos indígenas suele dejar de lado, sin embargo, la importancia que ha alcanzado el factor internacional en el debate sobre

los derechos indígenas en América Latina. La gran mayoría de los países latinoamericanos han ratificado el Convenio n° 169 de la OIT, y las ratificaciones latinoamericanas constituyen más de la mitad de la lista de ratificaciones de este instrumento. En el período 1987-1999, la mayor parte de los estados latinoamericanos que han llevado a cabo reformas constitucionales han tenido lugar en los países latinoamericanos (Aparicio, 2001; Assies *et al.*, 2001; Clavero, 2000), siguiendo un modelo que Donna Lee Van Cott ha definido como de «constitucionalismo multicultural», directamente influido por el Convenio n° 169 (Van Cott, 2002). Otras tantas reformas legislativas e institucionales han seguido a estos reconocimientos constitucionales, que igualmente no han sido ajenos a las nuevas normas internacionales existentes en este ámbito. Como analizaremos con mayor detalle más adelante, algunos de los casos internacionales más relevantes relativos a los derechos de los pueblos indígenas están vinculados a países latinoamericanos. Y tanto las organizaciones indígenas como los estados latinoamericanos han desempeñado una importancia fundamental en los últimos desarrollos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas, desde la creación de la relatoría especial sobre los derechos indígenas como la reciente votación de la Declaración de la ONU tanto en el Consejo de Derechos Humanos como en la Asamblea General. Los procesos internacionales han gozado de un alto grado de sociabilidad, y a pesar del desgaste que en ocasiones ha podido detectarse en relación con la participación en estos procesos, la agenda internacional continúa siendo un punto central en la conformación del discurso y de la agenda de los movimientos indígenas en los distintos países. Seguramente no hay otra región del mundo donde el sistema internacional de derechos humanos haya desempeñado un papel tan relevante como en América Latina en relación con las cuestiones indígenas.

¿Cuáles son los factores que explican la relevancia de esta dimensión internacional en el contexto latinoamericano? Un primer factor es de carácter histórico. En contra del argumento de Barsh, el régimen contemporáneo de los derechos de los pueblos indígenas tiene un vínculo histórico fundamental con América Latina. Diversos autores han detectado la relación de complicidad entre los modernos estados latinoamericanos y las doctrinas del derecho internacional que justificaron la «domesticación» de los pueblos indígenas durante el período de construcción de estos estados (Clavero, 2000; Gutiérrez, 2004). La relación entre las normas internacionales relativas a los derechos indígenas y los sistemas

políticos y jurídicos latinoamericanos encuentra una vía más directa a partir de los años treinta del pasado siglo, con la relación de complicidad entre el indigenismo americano y las políticas asimilacionistas promovidas por las organizaciones internacionales, una relación de complicidad que llevaría a la adopción de los primeros estándares internacionales en la materia, recogidos en el Convenio n° 107 de la OIT (Rodríguez-Piñero, 2005; Tennant, 1994). El Convenio es el mejor exponente de una primera internacionalización de la cuestión indígena que, a diferencia del debate contemporáneo, hunde sus bases en el régimen internacional heredado de la posguerra y comparte con él las mismas asunciones de modernización e integración propias de la teoría social de este período.

Esta temprana sintonía entre los discursos y las prácticas indigenistas con la articulación de las normas internacionales sobre pueblos indígenas se rememorarán con el proceso de revisión del Convenio n° 107, que culminará con la adopción del Convenio n° 169 en 1989. El alto grado de ratificaciones del Convenio n° 169 por los países latinoamericanos no tiene otra explicación que la preexistencia del Convenio n° 107, cuyo tono marcadamente indigenista, así como su propio proceso de generación en el seno de la OIT, hicieron de estos países sus principales clientes (Leary, 2002; Swepston y Tomei, 1994). Durante la década de los noventa, un total de 12 estados latinoamericanos ratificaron el Convenio n° 169 de la OIT, generando el mayor bloque de ratificaciones de dicho instrumento. Sólo tres países de la América continental de habla hispana no han ratificado el Convenio y dos de ellos, Chile y Nicaragua, se encuentran en discusiones para su ratificación. Como veremos, las ratificaciones de los países latinoamericanos de este instrumento han permitido la actuación de los órganos de supervisión de la OIT en relación con alegaciones de violación de los derechos consagrados en el mismo.

Un segundo factor que explica la importante dimensión internacional de la cuestión indígena en América Latina tiene que ver con los procesos más amplios de transición sociopolítica que se han dado en la región desde finales de los años ochenta. Muchos de los países latinoamericanos, la mayoría, habiendo experimentado períodos de dictadura o guerra civil, se sumergieron en procesos de «transformación constitucional» para sentar las bases de nuevos pactos sociales, una coyuntura en la que los derechos indígenas pudieron entrar en la agenda de reforma con independencia de la influencia relativa del movimiento indígena en algunos países, como por ejemplo Colombia (Van Cott, 2000).

Relacionado con el anterior, un tercer factor que puede explicar la importante internacionalización de las cuestiones indígenas en América Latina es el alto nivel de apertura de estos países al sistema internacional de derechos humanos. Al margen de que esta apertura se traduzca en cambios sustantivos en la situación de los derechos humanos en la región, lo cierto es que la experiencia del período de las dictaduras y de las guerras civiles en América Latina se ha traducido en una alta porosidad de las normas e instituciones de derechos humanos, una situación que se diferencia de extremos de dependencia o de aislacionismo más comunes en otros latitudes. Un papel importante en este sentido lo ha desempeñado la existencia de un sistema regional de derechos humanos, el sistema interamericano que, desde el establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a mediados de los años cincuenta, y sobre todo a partir de finales de los ochenta, ha contribuido a generar un auténtico sistema «subregional» de promoción del discurso y de la institucionalidad de los derechos humanos en América Latina (Faúndez, 1999; Harris y Livingstone, 1998). Como veremos, las bases normativas e institucionales sentadas por el sistema interamericano de derechos humanos durante décadas le han permitido convertirse en uno de los referentes fundamentales para la defensa de los derechos indígenas en el subcontinente.

Estos distintos procesos fueron trazando una coyuntura durante la década de los ochenta y noventa que permitió y reforzó el surgimiento de movimientos indígenas de nuevo cuño en América Latina. Herederas de décadas de interacción con los estados y otros actores políticos, una nueva generación de líderes, organizaciones y redes hace su aparición en la escena política latinoamericana de ese momento y cobra visibilidad con la celebración de los «quinientos años de resistencia indígena y negra». Un rasgo diferencial de esta nueva generación de experiencias organizativas es su separación crítica de otros movimientos políticos y la asunción de un discurso diferenciado que asume las principales reivindicaciones del movimiento indígena internacional (Brysk, 2000). A través de su progresiva integración en redes transnacionales indígenas como las ahora frustradas experiencias del Consejo Indio de Sudamérica (CISA), la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), o el más global Congreso Mundial de los Pueblos Indígenas (WCIP), así como de su participación creciente en foros internacionales, como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, esta nueva generación de organizaciones indígenas ha creado vínculos estrechos con los espacios

y los mecanismos internacionales, y ha tenido un papel crucial en la internacionalización de las cuestiones indígenas en sus propios países.

El ciclo de afluencia y retirada de una parte considerable de actores clave del movimiento indígena latinoamericano de los escenarios internacionales, bien ejemplificado en la «retirada a las bases» del Congreso Nacional Indígena mexicano, parece reflejar la clausura del primer ciclo de internacionalización de los derechos indígenas en la región.

La defensa internacional de los derechos indígenas: la experiencia de América Latina

La internacionalización de la cuestión de los derechos indígenas en América Latina ha cobrado muchas dimensiones. Por un lado, los regímenes jurídicos en la región se han visto influido por los avances internacionales en materia de derechos indígenas, como ha sido notablemente el caso de la influencia del Convenio n° 169 en las reformas constitucionales y en la legislación neindigenista en América Latina durante la década de los noventa (Aparicio, 2001; Assies *et al.*, 2001; Clavero, 1994, 2000). Pero la internacionalización va desde luego más lejos que la influencia en procesos puntuales de cambio normativo o institucional. La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina también ha generado espacios de interlocución política y modifica las relaciones relativas de poder en estos espacios, como se analiza en distintos capítulos de esta monografía. A un nivel más primario, la apertura de los procesos políticos y jurídicos internos a los desarrollos internacionales ha influido en la definición de la agenda y el discurso de los derechos indígenas, tanto de parte de los estados como de los propios movimientos indígenas (Brysk, 2000).

Con miras a acotar el debate, las páginas que siguen se centran en la experiencia de instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos que han tenido un papel específico en relación con la situación de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina (Anaya, 2004; Mackay, 2002). Dentro de la panoplia de instituciones y procedimientos internacionales accesibles para los pueblos indígenas, las estrategias de defensa internacional de los derechos indígenas en los países de la región se han canalizado de forma preferente en tres ámbitos: la

Organización Internacional del Trabajo; el sistema interamericano de derechos humanos; y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

El Convenio n° 169 de la OIT

El Convenio n° 169 es, como vimos, uno de los principales canales de la internacionalización de las cuestiones indígenas en América Latina, y el alto número de ratificaciones por parte de países latinoamericanos lo convierten, en cierta medida, en un tratado de vocación internacional transformado en un mecanismo regional. Una de las diversas implicaciones jurídicas del acto de ratificación del Convenio es el sometimiento de los estados partes a los procedimientos de supervisión de normas regulados por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Los procedimientos de supervisión de la OIT, comunes para el pesado acervo normativo desarrollado por la organización durante sus décadas de existencia, han sido históricamente los primeros mecanismos internacionales en someter la situación de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina a escrutinio internacional (Leiry, 2002; Olguín, 2001; Rodríguez-Piñero, 2004a).

El principal procedimiento de supervisión del Convenio n° 169, ya existente en relación con el instrumento anterior sobre pueblos indígenas de la OIT, el Convenio n° 107, es el procedimiento de revisión de informes periódicos por los estados realizada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Trabajo de la OIT, un vetusto órgano de expertos independientes asociado al Consejo de Administración de la Organización. La Comisión de Expertos (y, con carácter previo, la Oficina Internacional del Trabajo, el secretariado de la organización) examinan regularmente la puesta en práctica de las disposiciones del Convenio n° 169 por parte de los estados que han ratificado este instrumento. El resultado de este examen son las «observaciones individuales» publicadas por el informe anual de la Comisión, así como solicitudes directas de carácter confidencial dirigidas a los estados concernidos.

La Comisión de Expertos tuvo cierto papel a principios de la década de los noventa en relación con la puesta en marcha del Convenio n° 169. Junto con los informes de los estados, la Comisión de Expertos

comenzó a recibir un gran número de comunicaciones de parte de organizaciones indígenas, una práctica que superaba el marco formal de funcionamiento de la Comisión, limitada al examen de comunicaciones de estados, empleadores y trabajadores. La presentación de los primeros informes a la Comisión de Expertos durante los años iniciales de vigencia del Convenio generó también la práctica de la presentación de «informes alternativos» por parte de organizaciones indígenas. En casos como los de Guatemala, México o Perú, estos informes alternativos eran el producto de consultas internas del movimiento indígena, en coordinación con organizaciones sindicales y de la sociedad civil en estos países.

Junto con el mecanismo de supervisión de informes, un segundo mecanismo utilizado en la supervisión del Convenio n° 169 es el mecanismo de las reclamaciones establecido en el artículo 24 de la Constitución de la OIT, que permite al Consejo de Administración de la organización recibir alegaciones en contra de países individuales relativas a violaciones específicas de convenios que hayan sido ratificados por estos países. El mecanismo, más flexible que otros procedimientos contenciosos modernos (no se exige, por ejemplo, el requisito del agotamiento de los recursos internos o de la no duplicación de procedimientos internacionales), reviste sin embargo la característica de que la legitimación activa se encuentra limitada, de conformidad con el carácter tripartito de la mayoría de los procedimientos de la organización, a estados, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.

El mecanismo de las reclamaciones del artículo 24 de la Constitución de la OIT fue utilizado por primera vez en relación con el Convenio n° 169 en 1996, con la presentación de una denuncia por parte de la Unión de Comunidades Huicholas de Jalisco en contra de México, en relación con la falta de reconocimiento legal de la tenencia de la tierra de un grupo de comunidades wurrárikas (huicholas) de la Sierra Madre en el estado de Jalisco. La experiencia del «caso huichol» —independiente del efecto muy limitado que tuvo en la práctica— abrió la vía a una serie de reclamaciones relativas a violaciones específicas del Convenio en contra de Colombia, Ecuador, Perú y, de nuevo, México, conociendo una fase de especial dinamismo a finales de la década de los noventa. Estas reclamaciones dieron lugar a pronunciamientos generalmente favorables por parte de comités tripartitos *ad hoc* del Consejo de Administración, que fueron desarrollando una apocada jurisprudencia en relación con algunas de las disposiciones específicas del Convenio (Anaya, 2004).

El interés de las organizaciones indígenas por los mecanismos de supervisión de informes fue cayendo en desuso en la misma medida en que las expectativas de las organizaciones indígenas fueron viéndose defraudadas por la ineficacia de todo el ejercicio. Los mecanismos de control de la OIT son al mismo tiempo los más antiguos y unos de los más inefectivos de los mecanismos de supervisión internacionales. A la sobrecarga y la erosión del sistema a lo largo de los años se les une una serie de elementos específicos en relación con la anómala inserción del Convenio n° 169 en la utilería normativa y en el entramado burocrático de la organización. La escasa relevancia de las cuestiones indígenas en el seno de la organización, unida a la pérdida de conocimiento técnico y la falta de vínculos con los flujos de información y redes políticas e institucionales en este ámbito específico han ido privando poco a poco de relevancia a los pronunciamientos de la Comisión de Expertos (Rodríguez-Piñero, 2004b). La aproximación pretendidamente «técnica» y «holística» de la OIT (que presenta la supervisión como un órgano de asistencia y mediación, y no de enjuiciamiento de los estados), termina por vaciarse de sentido si no viene acompañada de una acción de seguimiento por parte de los divisiones técnicas de la organización, sobre todo en su presencia sobre el terreno. Irónicamente, esta acción ha ido poco a poco en declive en la región latinoamericana a partir de la segunda mitad de los noventa y, en plena era del Convenio n° 169, la capacidad de intervención de la OIT en la definición de las políticas públicas es mucho más reducida que en los tiempos del Convenio n° 107.

El sistema interamericano de derechos humanos

Tras el desencanto de las primeras experiencias, la OIT pasó el relevo al sistema interamericano de derechos humanos como *locus* de la defensa internacional de los derechos indígenas en América Latina. Si los noventa fueron los años de la OIT, los primeros años de la década del 2000, a partir del caso *Awas Tingni*, fueron sin duda los años de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abriendo perspectivas (y retos) de acción que todavía están siendo exploradas (Mackay, 2002; Rodríguez-Piñero, 2006). La relevancia actual del sistema interamericano en esta materia ha sido posible gracias a décadas de interacción entre los órganos del sistema latinoamericano, estados y sociedad civil, que ha

sentado las bases para interpretaciones «evolutivas» de las normas del sistema tendentes al reconocimiento de derechos indígenas.

Inspirados en concepciones liberales clásicas del constitucionalismo americano, los instrumentos del sistema interamericano —la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos— no recogen en su catálogo los derechos de los pueblos indígenas y, durante el período en que el indigenismo fue considerado como un marco apropiado para atender las cuestiones indígenas, hubo una especie de división interna del trabajo entre los órganos del sistema y el Instituto Indigenista Interamericano. A mediados de los ochenta la Comisión conoció una serie de casos de amplia trascendencia, como los de los yanomami en Brasil o el de los miskito en Nicaragua (Anaya, 2004). Estos casos, examinados todavía bajo un marco de derechos humanos individuales y no propiamente de derechos indígenas, sentaron las bases sin embargo para el primer pronunciamiento de la Corte Interamericana en materia de derechos de los pueblos indígenas, el caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*, un hecho de tales dimensiones que apenas necesita presentación en audiencias familiarizadas con la discusión de los derechos indígenas en América Latina.

La sentencia de la Corte Interamericana en este caso, de 31 de agosto de 2001, supuso el primer pronunciamiento de un tribunal internacional de derechos humanos, llevó a la condena de Nicaragua por la asunción de titularidad estatal sobre las tierras tradicionales de la Comunidad Awas Tingni y el subsiguiente otorgamiento de una concesión de explotación forestal en éstas sin contar con el consentimiento de la Comunidad. La sentencia, de obligado cumplimiento para Nicaragua, desarrollaba una «interpretación evolutiva» del artículo 21 de la Convención Americana, que consagra el derecho a la propiedad privada, de manera que ampara el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas basada en su «derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres», vinculando este derecho a dimensiones culturales y espirituales (Anaya, 2004; Anaya y Grossman, 2003; Berraondo, 2003; Rodríguez-Piñero, 2004b).

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Awas Tingni* supuso un «efecto llamada» para el movimiento de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En el período 2004-2005, este efecto se ha plasmado en nuevos pronunciamientos de la Corte en casos como *Yakie Axa y Sawhoyamxa vs. Paraguay*, relativos ambos a derechos de propiedad comunal indígena, esta vez enfrentada a títulos de propiedad pri-

vada por parte de terceros; Masacre de Plan de Sánchez (Guatemala) y *Moiwana vs. Surinam*, relativas a las consecuencias contemporáneas de masacres perpetradas en contra de comunidades indígenas (o «tribales» en el caso de la comunidad maroon-ndujka de *Moiwana*), con especial énfasis en las repercusiones comunitarias de las violaciones de los derechos humanos y de la reparación de estas violaciones; o *YATAMA vs. Nicaragua*, relativos al derecho a la participación política de los pueblos indígenas frente a legislación electoral de efectos discriminatorios.

La actuación del sistema interamericano en los últimos cinco años ha dejado atrás un record considerable de decisiones que, en un espacio muy limitado de tiempo, han revolucionado las bases de la defensa de los derechos indígenas en el ámbito latinoamericano, al tiempo que ha trastocado la cultura institucional en la que se basaba la actuación de la Comisión y de la Corte. El balance desde la perspectiva de los cambios específicos que han traído consigo las decisiones de los órganos del sistema no es, sin embargo, tan halagüeño. La mayoría de los casos relativos a derechos indígenas que han sido examinados por estos órganos en los últimos años sólo se han visto acatados parcialmente (por lo general en relación con la implementación de reparaciones de carácter monetario o simbólico) y, en otros, no han sido acatados en absoluto.

La prueba más triste en este sentido lo constituye el caso de la comunidad *Awas Tingni*, bajo cuya iniciativa se llevó a un auténtico parteaguas en la protección de los derechos indígenas en la Costa Atlántica de Nicaragua y en el resto del continente. En este caso, el estado de Nicaragua anunció desde un primer momento su voluntad de ejecutar la sentencia de la Corte, y como muestra de tal disposición hizo efectivas las sumas monetarias y la inversión en especie requeridas por el fallo de la misma. Sin embargo, cuando se cumplen ya más de cinco años desde que la Corte dictara la sentencia, y a pesar del plazo de 15 meses estipulado en la misma para tal efecto, el punto principal de las reparaciones ordenadas por la Corte, la «delimitación, demarcación y titulación» de las tierras de la comunidad *Awas Tingni*, permanece sin cumplirse, sin que ni la Comisión ni la Corte hayan intercedido para modificar esta situación. Mientras tanto, la comunidad *mayangna*, cuyo nombre ha dado la vuelta al mundo, observa cómo su vida diaria se deteriora a diario y, bajo la presión de los colonos y de los madereros ilegales, se encamina a un destino incierto para su supervivencia como comunidad.

El Relator Especial sobre derechos indígenas

Una tercera pieza del *puzzle* internacional de los derechos indígenas llegaría de forma un tanto inesperada, con la decisión en 2000 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de establecer el mandato de la relatoría especial sobre «la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas» dentro del esquema de los procedimientos especiales de la Comisión. La relatoría, que recayó por un período inicial de tres años —renovados posteriormente otros tres— en Rodolfo Stavenhagen, se ha convertido en un corto período de tiempo en un auténtico fenómeno para la defensa de los derechos indígenas en América Latina, superando tanto en su impacto como en su visibilidad a la de cualquier otro mecanismo similar de la Naciones Unidas activo en la región.

El mandato del Relator Especial sobre derechos indígenas no se diferencia sustantivamente de otros mandatos creados por la extinta Comisión de Derechos Humanos a partir de la década de los ochenta. El Relator cumple funciones de promoción general de la cuestión de los derechos indígenas, y en su virtud presenta informes temáticos de carácter anual. En segundo lugar, el Relator, como el resto de relatores especiales de la Comisión, tiene competencias para informar sobre la situación en países específicos, realizando visitas que generalmente vienen seguidas de informes. Por último, el Relator tiene competencias para recibir comunicaciones individuales en relación con situaciones de violación de los derechos humanos en el ámbito de su mandato. Estos mecanismos han estado en existencia en el sistema internacional durante décadas, con mayor o menor grado de impacto dependiendo de las áreas temáticas. Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas la relatoría de Rodolfo Stavenhagen ha tenido sin duda un impacto que lo diferencia de otros procedimientos especiales.

Si esto es verdad en general, en el caso de América Latina el Relator Especial se ha convertido en un icono. El mandato del Relator nace de la iniciativa conjunta de dos países latinoamericanos, México y Guatemala, una iniciativa que prácticamente surgió con nombre propio. Stavenhagen, un conocido antropólogo mexicano clave en la transición del indigenismo clásico a una nueva generación de antropólogos interesados en cuestiones de etnodesarrollo y antropología jurídica, es además un nombre clave en la articulación de las redes de derechos indígenas en los países americanos, como lo atestiguan sus vínculos institucionales con el

Fondo Indígena o el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Su acceso a los círculos gubernamentales mexicanos y de otros países latinoamericanos, en un primer momento un motivo de recelo por parte de algunos sectores de los movimientos indígenas, le convirtió en un puente para la discusión de los asuntos indígenas en la región. Su propio carisma personal le hizo merecedor de la confianza de las organizaciones indígenas.

Estos factores explican cómo, desde su creación, América Latina se convirtió en el foco privilegiado de la actividad del Relator Especial. De los nueve países que ha visitado oficialmente desde 2001, cinco han sido latinoamericanos (Ecuador, Chile, Colombia, Guatemala y México), sobre los que ha publicado informes específicos; estos informes han consolidado reivindicaciones de los pueblos indígenas en la agenda pública desde estos países, desde la aplicación de la legislación antiterrorista en contra de líderes mapuches en Chile a la crisis humanitaria de los pueblos de la Amazonía colombiana. Stavenhagen ha llevado a cabo además una visita de seguimiento a Guatemala, su primer desplazamiento; ha dirigido comunicaciones en relación con violaciones específicas de los derechos indígenas en estos países; y ha continuado participando activamente en las redes de discusión académica y de políticas públicas en este ámbito. Estas distintas líneas de acción han convertido a la figura del Relator Especial en uno de los principales mecanismos de internacionalización de la protección de los derechos indígenas en América Latina.

¿Cuál ha sido el efecto, en la práctica, de este ejercicio? El informe temático presentado por Stavenhagen para la segunda sesión del Consejo puso el énfasis en la «brecha de implementación» entre las normas y la jurisprudencia ya existentes en materia de derechos indígenas y su puesta en práctica (Stavenhagen, 2005). La misma reflexión ha comenzado a hacerse en relación con la implementación de las recomendaciones del Relator en sus informes temáticos y sobre países. En este sentido, la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos encomendó al Relator la realización de un estudio sobre las «mejores prácticas» en el cumplimiento de sus recomendaciones. El estudio pone de manifiesto precisamente en tales prácticas (a pesar de las «buenas intenciones») una ausencia que deja entrever de hecho el impacto todavía muy limitado de las recomendaciones del Relator en la definición de las políticas de los estados y, en general, en la generación de cambios mesurables en la situación de los derechos de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2007).

Más allá de la «brecha de la implementación»

Cuando medimos la eficacia de la internacionalización de la defensa de los derechos indígenas desde el punto de vista de la implementación de las resoluciones de los órganos internacionales, el balance de una década ha sido sin duda muy limitado. Como vimos, las acciones de las organizaciones indígenas ante los órganos de control normativo de la OIT han llevado a reconocimientos muy limitados que a su vez han producido muy pocos cambios en las situaciones de conflicto que dieron lugar a estas acciones de los estados.

La experiencia del sistema interamericano nos enseña que, en casos en que se han acogido favorablemente las demandas de protección de comunidades indígenas que han dado lugar a pronunciamientos avanzados de la Comisión y de la Corte, estos pronunciamientos han tenido sin embargo consecuencias limitadas en términos prácticos. Por último, el impacto simbólico y mediático del Relator Especial en América Latina no se ha visto acompañado de un mismo nivel de acatamiento de sus recomendaciones. Desde la perspectiva de la implementación, el balance de las experiencias de internacionalización de la defensa de los derechos indígenas es ciertamente pobre. Si a ello se le juntan todas las expectativas generadas en las comunidades directamente involucradas en el litigio internacional y que no han visto cambios sustantivos en sus vidas cotidianas, el panorama se convierte en desolador.

Sin embargo, una evaluación basada únicamente en la perspectiva jurídica de la implementación no hace plenamente justicia a estas experiencias. Es necesario mirar también para los lados.

La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina debe medirse también a través de los efectos secundarios de las decisiones de los órganos internacionales. Así, el «efecto Awas Tingni» va, como vimos, mucho más allá de los efectos limitados que tuvo la sentencia de la Corte Interamericana en la situación de la comunidad Awas Tingni en su contencioso con el Estado de Nicaragua. Sin una sentencia pionera como la del caso Awas Tingni no se hubieran producido seguramente el resto de los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte en materia de derechos de los pueblos indígenas, y la cuestión no estaría ahora en la agenda del sistema interamericano de protección. La jurisprudencia existente es además expansiva en el sentido que orienta la actuación de los distintos actores jurídicos, y su potencial está muy lejos de

verse agotado. Aquí, tiene de nuevo un papel la limitada capacidad de las redes de defensa de los derechos indígenas en la región y su pobre interacción con redes más amplias de defensa de los derechos humanos. En la era postAwas Tingni, son todavía relativamente escasos los casos de derechos indígenas que continúan presentándose a través de la ventana abierta en el sistema interamericano y, desde luego, todavía parco el efecto que esta jurisprudencia ha tenido en la legislación y práctica de los estados de la región.

Un segundo efecto, no por menos cuantificable menos relevante, es de carácter performativo. El «efecto Stavenhagen» no se puede explicar como resultado de la implementación tangible de las recomendaciones o comunicaciones del Relator Especial que, como vimos, son —y quizá lo seguirán siendo— limitadas. En la práctica, lo que explica la importancia del papel desempeñado por Stavenhagen a cargo de la relatoría tiene que ver más con el impacto de sus visitas a países en sí que con la capacidad de generar cambios de sus informes. Las visitas del Relator Especial se han convertido en *performances* que han generado la movilización de los actores indígenas, contribuyendo a amalgamar sus estrategias y prioridades. Esas visitas han permitido a los pueblos indígenas verbalizar y visibilizar sus demandas delante de un referente externo, una posibilidad que, además de tener un efecto reparativo en sí, ha creado espacios de representación y negociación que, en determinadas ocasiones, han perdurado más allá de la visita puntual.

El efecto performativo de las visitas del Relator ha dotado de una gran importancia simbólica a los informes resultantes de sus visitas. La importancia de estos informes va en muchos casos más allá de sus contenidos específicos, que por lo demás no hacen sino dotar de estatuto a demandas ya existentes en el debate entre los distintos países, convirtiéndose en herramientas de interlocución política entre pueblos indígenas y estados. En la actualidad, los informes sobre países del Relator Especial han cobrado una trascendencia que superan su valor real en términos jurídico-formales. En Guatemala, México o Chile, los organismos internacionales de derechos humanos han puesto en marcha programas de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial en sus informes sobre su visita a esos países. En Colombia, la sociedad civil doméstica e internacional han tomado las recomendaciones del Relator como plataforma para la realización de actividades independientes de seguimiento. Las recomendaciones del Relator han conseguido concentrar una

atención que no reviste, por ejemplo, el seguimiento del Convenio n° 169, un tratado internacional con efectos jurídicamente vinculantes para estos estados que lo han ratificado (los mismos países visitados por el Relator, con la excepción de Chile) o que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El «efecto Stavenhagen» muestra, así, que los mecanismos internacionales de derechos humanos tienen potenciales que van más allá del esquema de recomendación-implementación concebido en términos jurídicos, y que tienen que ver con la capacidad de iniciar o consolidar procesos locales de interlocución y de negociación basados en principios que superan el marco limitado de la protección de los derechos indígenas en América Latina.

Conclusiones

La dimensión internacional ha tenido un papel constitutivo en las demandas de los pueblos indígenas en América Latina. Este capítulo ha argumentado que la pronta internacionalización del indigenismo en la región permitió la apertura temprana de las políticas de los estados a la influencia de los procesos internacionales en esta materia. Las bases sentadas por el indigenismo permitieron que la discusión internacional en torno al contenido de los derechos de los pueblos indígenas permeara especialmente los procesos de reforma legislativa y constitucional en los países latinoamericanos, generando una interacción entre las dimensiones doméstica e internacional que ha convertido a América Latina en un *locus* privilegiado de la defensa internacional de los derechos indígenas.

Tras diez años de experiencias en la utilización de estos mecanismos por parte de los pueblos indígenas en América Latina, el impacto ha sido muy limitado. Desde el punto de vista de la implementación, las decisiones y recomendaciones de los órganos internacionales se han saldado en un relativo fracaso, simbolizado en la falta de ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awas Tingni*. Ni las recomendaciones y decisiones de los órganos del sistema interamericano, ni las recomendaciones del Relator Especial, ni mucho menos las recomendaciones de los órganos de supervisión de la OIT han alcanzado niveles satisfactorios de cumplimiento por parte de los estados. La «brecha de la implementación» de las decisiones de los órganos internaciona-

les merece, desde luego, una reflexión en torno a las limitaciones del sistema internacional para generar cambios sustantivos en las relaciones entre pueblos indígenas y estados, una reflexión que debe conducir a redimensionar el papel de la esfera internacional en las estrategias jurídicas y políticas de las redes de defensa de los derechos indígenas.

Pensar la dimensión internacional de los derechos indígenas en América Latina no significa necesariamente hablar de un fracaso. Quizá no es que el sistema internacional haya fallado, sino simplemente que hemos sobredimensionado su importancia. La adopción de la Declaración puede ser utilizada para cerrar la etapa de la inocencia en el debate internacional en relación con los derechos indígenas, limitando los esfuerzos en espacios que, si bien no se han agotado, puede que no den más de sí.

Bibliografía

- Anaya, James (2004), *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, Madrid.
- Anaya, James y Claudio Grossman (2003), «El caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*: un nuevo paso en el derecho internacional de los pueblos indígenas», en Felipe Gómez Isa, ed., *El caso Awas Tingni vs. Nicaragua: nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Aparicio, Marco (2001), *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, CEDECS, Barcelona.
- Assies, Willem, Gemma Van der Haar y Andre J. Hoekema, eds. (2001), *The Challenge of Diversity: Indigenous People and Reform of State in Latin America*, Thela Thesis, Amsterdam.
- Barsh, Russell (1983), «Indigenous North America and Contemporary International Law», *Oregon Law Review*, nº 72, pp. 73 y ss.
- Berraondo, Mikel (2003), «El caso *Awas Tingni*: una esperanza ambiental indígena», en Felipe Gómez, ed., *El caso Awas Tingni: nuevos horizontes para los derechos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Brysk, Alison (2000), *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Clavero, Bartolomé (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina*, Siglo XXI, México.

- (2000), *Ama llunku, Abya Yala, constituyencia indígena y código ladino por América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Faúndez Ledesma, H. (1999), *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos* 2ª ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- Gutiérrez Vega, Pablo (2004), «*Une question très délicate: La pendencia del estatuto internacional de los pueblos indígenas*», en Fernando Mariño y Daniel Oliva, eds., *Avances en la protección internacional de los derechos indígenas*, Dykinson, Madrid.
- Harris, D. J. y S. Livingstone, eds. (1998), *The Inter-American System of Human Rights*, Clarendon Press, Oxford.
- Indian Law Resource Center (ILRC) e Indigenous Peoples Law and Policy Program (IPLP) (2005), «Las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en casos relativos a los pueblos indígenas: propuestas para asegurar su cumplimiento», resumen de la exposición preparada para la Audiencia Temática sobre Situaciones Generales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 122º período ordinario de sesiones (28 de febrero de 2005).
- Leary, Virginia (2002), *La utilización del Convenio nº 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- Mackay, Fergus (2002), *Guía para los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos IWGIA-Forest Peoples Programme*, Copenhague.
- Martínez de Bringas, Asier (2004), *Exclusión y victimización: los frutos de los derechos humanos en la globalización*, Alberdia S. L., Bilbao.
- Niezen, Ronald (2003), *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, California University Press, Berkeley.
- Olguín, Gabriela (2001), «Guía legal sobre la utilización de los convenios y recomendaciones de la OIT», *Guías para la defensa de los derechos indígenas*, nº 3, Oficina Internacional del Trabajo, San José de Costa Rica.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2004a), «Historical Anomalies, Contemporary Consequences: International Supervision of the ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples (nº 169)», *Law and Anthropology — International Yearbook of Legal Anthropology*, nº 12, pp. 55 y ss.
- (2004b), «El caso Awas Tingni y la norma internacional de derecho de propiedad indígena», en Fernando Mariño y Daniel Oliva, eds., *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Dykinson, Madrid.
- (2005), *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford.
- (2006), «El sistema interamericano y los derechos de los pueblos indíge-

- nas», en Mikel Berraondo *et al.*, eds., *Manual de derechos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Stavenhagen, Rodolfo (2005), *Derechos humanos y asuntos indígenas: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2006/78/Add.2 (15 de diciembre de 2005).
- (2007), *Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 titulada «Consejo de Derechos Humanos». Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. A/CH/4/32 (5 de febrero de 2007).
- Sweepston, Lee (2007), «Supervision of ILO Standards», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, n° 13(4), pp. 327-345.
- Sweepston, Lee y Manuela Tomei (1994), «The ILO and Indigenous and Tribal Peoples», en Lydia van de Fliert, ed., *Indigenous Peoples and International Organisations*, Russell Press, Nottingham.
- Tennant, Chris (1994), «Indigenous peoples, International Institutions, and the International Legal Literature from 1945-1993», *Human Rights Quarterly*, n° 16(1).
- Thornberry, Patrick (2004), *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester University Press.
- Van Cott, Donna Lee (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*

9. Biodiversidad y pueblos indígenas: en busca de la protección del derecho

Mikel Berraondo

Biodiversidad: vital para los pueblos indígenas, necesaria para el capitalismo

Que para nosotros el mundo no es algo que se pueda dividir en «casillitas», sino que es algo integral que hay que mirar en su conjunto, con todos sus componentes, con todo lo que existe en la naturaleza, con lo que produce la naturaleza y en su relación con los conocimientos. Porque el de nosotros es un mundo de circunferencia, donde están los dioses, donde están los sitios sagrados, las grandes rocas, los grandes ríos, las montañas, donde están las plantas y los animales, donde sale el sol, el rayo solar que preña la tierra para que ella pueda parir. Y ahí está también el indígena, haciendo parte de la naturaleza.

Que la naturaleza es de los dioses, que nosotros somos tan sólo sus guardianes y administradores, y que la tierra es nuestra madre, por lo que no es posible pensar en explotarla o negociar con ella. Por el contrario, le tenemos un gran aprecio y respeto, y siempre tratamos de que nuestra relación con ella nunca viole su integridad, sino que más bien asegure ese delicado equilibrio que debe existir entre todos.

Por ello, para nosotros no hay división entre «recursos de la biodiversidad» y «conocimientos tradicionales sobre la biodiversidad», y nada de ello es privatizable o negociable, porque la vida no es algo que pueda ser propiedad de nadie, pues sólo nuestros dioses son dueños de ella. En razón de estos principios, para los pueblos indígenas no es posible aceptar, ni acomodarse a sistemas de propiedad de los recursos y conocimientos tradicionales sobre la biodiversidad, que es la madre naturaleza, que es la vida (Muelas Hurtado, 2000).

Estas palabras, pronunciadas por un líder indígena colombiano, constituyen un fiel reflejo de la raíz del problema entre los pueblos indígenas y las sociedades modernas con relación al tema de la biodiversidad. Su significado es sustancialmente diferente para los pueblos indígenas, y cuando ellos hablan de biodiversidad o de medio ambiente están hablando de un tema radicalmente opuesto a lo que las sociedades modernas de hoy en día entienden por estas cuestiones, que no va mucho más allá de recursos naturales, oportunidades de explotación y rentabilidad económica. Y precisamente ese significado es el que explica la actitud permanente de los pueblos indígenas hacia sus tierras y territorios.

Cuando hablamos de biodiversidad en el contexto indígena no estamos hablando de posibilidades económicas en la explotación de los diferentes recursos que existen. Estamos hablando de un concepto global e integral, en el que se integran los recursos y los diferentes elementos de su biodiversidad y alrededor del cual siguen articulándose muchas de las culturas indígenas que hoy sobreviven al proceso aculturador del capitalismo moderno. Y no hablamos de otra cosa que de la naturaleza en su sentido más amplio, o como se le suele denominar dentro de los contextos indígenas, de la madre naturaleza. Madre naturaleza porque ahí es donde las culturas indígenas sitúan el origen de la vida y del mundo, y porque ella es quien les da cobijo y alimentación. Si nos situamos bajo la percepción indígena del mundo entenderemos fácilmente que la naturaleza forma un todo para los pueblos indígenas que resulta imposible de compartimentar o parcelar de manera independiente. Todo lo que encaja bajo el amparo de la naturaleza forma parte de un mismo elemento abstracto, origen de la vida, que como tal debe ser protegido y respetado si se quieren mantener las culturas y formas de vida tradicionales indígenas. Un elemento abstracto que se materializa en los distintos elementos que conforman la biodiversidad de un pueblo —tierras, territorios y recursos— alrededor de los cuales se mantiene un equilibrio extremadamente delicado y susceptible a cambios irreparables.

Ese carácter abstracto y creador, fundamento de todo un sistema de espiritualidad engarzado con los diferentes elementos de la naturaleza, hace que sea impensable dentro de las percepciones indígenas que se pueda poseer de alguna manera privativa y sobre todo que se pueda degradar hasta el punto de destruirla por completo. La naturaleza, la biodiversidad, ocupan un lugar sustancial en la construcción cultural indí-

gena, hasta el punto de que exista una fuerte interdependencia entre ella y los pueblos indígenas, que según los casos sigue mostrándose de manera muy profunda. Los pueblos indígenas siempre han afirmado mantener una estrecha relación de interdependencia con su medio ambiente, alrededor de la cual gira la vida política, social, económica y espiritual de las comunidades. Esta estrecha relación vendría a ser una de las principales diferencias que podemos destacar entre los pueblos indígenas y no indígenas —asumiendo los peligros de las grandes generalizaciones— y se situaría en el origen de muchos de los conflictos que han tenido los pueblos indígenas y en el origen de algunas de las más graves amenazas que se ciernen sobre su supervivencia como culturas independientes.

En el ámbito de las Naciones Unidas se ha llegado a identificar una serie de elementos característicos, alrededor de los cuales se sustancia la relación tan especial que existe entre estos pueblos y su medio ambiente. Según la Relatora Especial Erica Irene Daes, podríamos identificar los siguientes elementos: existe una profunda relación entre los pueblos indígenas y las tierras, territorios y recursos que entrañan unas relaciones con diversas dimensiones y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicas y políticas; la dimensión colectiva de esta relación es importante; el aspecto intergeneracional de dicha relación también es fundamental para la identidad, la supervivencia y la viabilidad cultural de los pueblos indígenas, ya que la degradación del medio ambiente conlleva la degradación de la cultura y del pueblo indígena; y, por último, la sostenibilidad de su relación con el medio ambiente, que se traduce en una interdependencia necesaria, resulta no solo distintiva, sino también importante para entender con profundidad la magnitud de esta relación (Daes, 2000, párrafo 19).

En esta interdependencia, que bien podemos denominar como interdependencia ambiental, los pueblos indígenas y el medio ambiente interactúan mutuamente estableciendo una relación de dependencia recíproca, según la cual el medio ambiente es fundamental para la supervivencia de las culturas indígenas y los pueblos indígenas son vitales para el mantenimiento del medio ambiente, como demuestra el hecho de que más del 70% de la biodiversidad que queda en el mundo se encuentra localizada en territorios indígenas.

Esta situación de interdependencia contrasta con la realidad internacional del medio ambiente, en donde la explotación masiva de recur-

Los recursos naturales y la degradación ambiental están llegando a límites insospechados hace años. En las últimas décadas se ha acelerado el proceso de explotación de recursos naturales conforme su valor económico iba en aumento. Esto ha generado un mayor interés por adentrarse en la naturaleza y controlar todos los recursos disponibles para su explotación, provocando efectos catastróficos en forma de deforestación y contaminación ambiental, que han afectado mayoritariamente a quienes más cerca de la naturaleza viven, es decir, los pueblos indígenas. Y en este contexto ha surgido realmente el interés occidental por los territorios indígenas, que perdura en nuestros días con mayor intensidad, debido al creciente valor económico que los recursos naturales van adquiriendo en unos mercados cada vez más escasos y más necesitados de dichos recursos.¹

Esta «necesidad» occidental por explotar los recursos naturales, y la terrible coincidencia de que la mayor parte de dichos recursos naturales se encuentran en territorios indígenas, han significado para los pueblos indígenas una combinación dramática, que se ha convertido en un sinfín de historias de asesinatos, masacres, genocidios, torturas y desalojos forzosos, que todavía hoy se siguen produciendo en aparentes climas de impunidad y colaboración gubernamental. La lista de derechos humanos vulnerados constantemente que han acompañado siempre a la instalación de multinacionales en territorios indígenas y a los graduales procesos de colonización de sus territorios resulta impensable en un mundo aparentemente convencido de la necesidad de otorgar a los derechos humanos un papel fundamental en el día a día. Derechos humanos tan básicos como el derecho a la vida, a no sufrir torturas, malos tratos o coacciones, a no ser discriminados, a la propiedad, a la salud, a unas condiciones de vida dignas o a vivir en un medio ambiente sano, son algunos de los que los pueblos indígenas no pueden tener en su pleno disfrute en prácticamente ninguna parte del planeta. Se puede afirmar que existe un cuadro recurrente de presuntas violaciones de los derechos humanos de los indígenas en todas partes, entre cuyos elementos destacan la expropiación de tierras, la reubicación, la discriminación, la violencia particular y colectiva contra los pueblos indígenas y la falta de servicios sociales. Entre las situaciones que se denuncia destacan la explotación minera y forestal que afecta al sustento de los indígenas, la inundación de territorios ancestrales indígenas a causa de proyectos con múltiples finalidades, la destrucción medioambiental a causa de la construcción de oleoductos y la violencia contra dirigentes indígenas

que luchan por los derechos de sus comunidades. (Stavenhagen, 2002: par. 109).

La falta de respeto de los pueblos no indígenas hacia las tierras y territorios indígenas y la utilización de la violencia como mecanismo de resolución de los conflictos que pudieran surgir con las comunidades indígenas han sido las características dominantes de la relación entre los pueblos no indígenas y los pueblos indígenas, en materia ambiental. Allá donde un pueblo o comunidad indígena entablaba relaciones con gentes no indígenas acaba siendo exterminado, diezmado o, en el mejor de los casos, reubicado en tierras baldías, escasas de recursos.²

Estrategias indígenas en la protección de su biodiversidad

Desde el momento en el que los pueblos indígenas accedieron al espacio internacional y conformaron un movimiento para reivindicar su lugar en la comunidad internacional y recuperar su dignidad como pueblos, una de sus constantes reivindicaciones se ha centrado en la protección de su biodiversidad y en el respeto a las formas tradicionales que tienen de relacionarse con el medio ambiente. En este proceso de reivindicación, los pueblos indígenas vienen combinando distintas estrategias que les permitan alcanzar mayores garantías de éxito y por lo tanto el logro de tan ansiado reconocimiento y respeto hacia su biodiversidad.

Analizando el proceso internacional durante las últimas décadas, momento en el que se han materializado los mayores avances en cuanto al reconocimiento de la biodiversidad indígena y de los derechos que la acompañan, podemos distinguir tres tipos de estrategias o ámbitos de actuación. Una política, frente a la comunidad internacional representada por la organización de las Naciones Unidas. Y otras dos más jurídicas, una en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y otra en el ámbito del derecho internacional medioambiental. Se podría afirmar también que las tres estrategias conforman las fases cronológicas de un proceso global de reivindicación indígena sobre su biodiversidad. De tal manera que en un primer momento nos encontraríamos con los esfuerzos desarrollados para lograr el reconocimiento en el ámbito político de la comunidad internacional. En un segundo momento se trasladaría el ámbito de la reivindicación al derecho internacional de los derechos hu-

manos, intentando plasmar en sus contenidos los reconocimientos políticos logrados. Y en un tercer momento se ampliaría el marco de reivindicación al ámbito del derecho internacional medioambiental, en el que se intentaría buscar cierta coherencia entre sus tratados y leyes internacional con relación a los reconocimientos políticos y jurídicos —dentro de los derechos humanos— que los pueblos indígenas han logrado con el paso del tiempo.

*El valor de su relación con el medio ambiente:
reconocimientos políticos*

Al margen de la protección práctica y efectiva de que puedan disfrutar los pueblos indígenas, no hay duda de la importancia que guarda la biodiversidad para sus culturas y para el futuro desarrollo de las mismas, potenciando sus valores como pueblos y culturas diferentes. El reconocimiento de su relación especial e interdependiente ha sido reconocido ampliamente en el ámbito de las Naciones Unidas, en donde prácticamente se han aprovechado todas las oportunidades disponibles para realizar afirmaciones reconociendo dicha relación. Los niveles de reconocimiento han variado muchísimo, desde relatores especiales, hasta órganos impulsores de tratados como el Comité de Derechos Humanos, pasando por informes y estudios realizados dentro de la estructura de la organización.³ En cualquier caso, podemos afirmar que desde los años setenta en que se realiza el estudio del Relator Especial José Martínez Cobo sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, no se ha dejado de reconocer dicha relación en diversos estudios, conferencias y declaraciones públicas. Siempre se ha insistido en afirmar la existencia de una relación especial entre los pueblos indígenas y su medio ambiente, que trasciende a todos los ámbitos de su vida y que debe ser entendida por la comunidad internacional. El reconocimiento de esta relación especial es tan amplio y generalizado que se tiende a contemplar precisamente esta relación con la tierra y territorios como un elemento característico de los pueblos indígenas, llegando incluso a ser considerado como uno de los elementos definitorios de aquellos pueblos que son considerados como indígenas.⁴ Entre todos los reconocimientos que dicha relación ha generado en el ámbito de Naciones Unidas podríamos destacar dos, que por el momento en que aparecieron y por los documentos en los que se

encuentran pueden tener un valor simbólico mayor en relación con otros. El primero de éstos sería el Estudio sobre el Problema de la Discriminación de los Pueblos Indígenas del Relator Especial Martínez Cobo.⁵ Y el segundo sería el Estudio sobre las Poblaciones Indígenas y su Relación con la Tierra de la Relatora Especial Erica Irene Daes.⁶

El reconocimiento de sus derechos asociados a la biodiversidad en el ámbito de los derechos humanos

A) Hablando de tierras, territorios y recursos naturales

Desde el primer momento los pueblos indígenas han sido muy claros en relación con el contenido de sus reivindicaciones. Según su punto de vista la biodiversidad es una parte fundamental de sus derechos humanos y como tal requiere de una protección especial y muy concreta, dada la alta vulnerabilidad que presenta. No cabe plantearse hablar de la biodiversidad en otros términos que no sean los que marcan estrictamente los derechos humanos, e incluso cuando se hace referencias a ella desde planteamientos medioambientales hay que tener siempre presente el marco y las limitaciones que generan los derechos humanos, por ser la biodiversidad un elemento encuadrado entre los que requieren la protección de este cuerpo jurídico que protege las necesidades básicas de la dignidad de las personas. Y precisamente, el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos ha sido, hasta el momento, donde más desarrollos han logrado los pueblos indígenas en el reconocimiento de su biodiversidad. Para ello, ha sido absolutamente necesario adaptar el lenguaje propio de los pueblos indígenas, al referirse a su biodiversidad, al lenguaje característico de los derechos humanos y del derecho internacional, que no es otro que un lenguaje jurídico occidental.

En este contexto de los derechos humanos, la protección de la biodiversidad indígena se materializa en una serie de derechos que contribuyen a concretar las estrategias de protección y los elementos que requiere la biodiversidad. Estos derechos, asociados a la biodiversidad, conforman el cuerpo sustantivo de los derechos humanos relacionados con la biodiversidad indígena y se construyen alrededor de los tres valores que

concretan el ideal abstracto del imaginario indígena en relación con la naturaleza, la tierra, el territorio y los recursos naturales. Hablamos por lo tanto del derecho a la tierra, del derecho sobre los territorios y del derecho sobre los recursos naturales, tres derechos no reconocidos por los tratados internacionales de protección de los derechos humanos pero en proceso de positivación a través de su reconocimiento como parte del derecho consuetudinario indígena y de la jurisprudencia en mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos (Berraondo, 2006a; Yáñez, 2006; Toledo, 2006). El conjunto formado por el cumplimiento de estos tres derechos es la garantía de protección de la biodiversidad indígena. En esta línea, el Relator Especial para los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas se muestra tajante al afirmar que

a la vista de las pruebas y coincidiendo con la señora Daes, el Relator Especial considera que el conjunto formado por la tierra, el territorio y los recursos constituye una cuestión de derechos humanos esencial para la supervivencia de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2002: par. 57).

- a) Cuando hablamos de tierras indígenas en el lenguaje jurídico de los derechos humanos debemos ser conscientes de las definiciones que se le han atribuido en los ámbitos internacionales de protección de derechos humanos. En este sentido, donde mejor se ha definido, de manera más completa y detallada ha sido dentro de los procesos de negociación del proyecto de declaración de Naciones Unidas.⁷ En estos trabajos, la secretaría de las Naciones Unidas estableció que el término «tierras» tiene que ser entendido siguiendo los parámetros establecidos en el capítulo 26 de la agenda 21 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y en el artículo 26 del proyecto de declaración de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas (Secretaría Técnica, 1994). Por lo tanto, podríamos definir las tierras indígenas como el medio ambiente de las zonas que las poblaciones indígenas ocupan tradicionalmente, entendiendo por medio ambiente a las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado de otra forma (Berraondo, 2006b).

- b) Cuando hablamos de territorios en ese mismo lenguaje jurídico, es importante asumir que el territorio es donde se plasma toda la cosmovisión indígena del medio ambiente y sobre todo sus grandes diferencias con los planteamientos occidentales de la relación con el medio ambiente. Cuando hablamos del «territorio» en las culturas indígenas, hay que asumir que dicho término hace referencia a la parte de la tierra con la que cada pueblo indígena mantiene esa relación de interdependencia y esa vinculación política, espiritual y cultural a la que hace referencia la Relatora Especial Erica Irene Daes (2000). Alrededor del territorio indígena se conjuga toda una serie de elementos que autores como Aylwin califican en materiales e inmateriales. Elementos materiales, vinculados estrechamente con los espacios físicos reivindicados como territorios indígenas y los recursos naturales que hay en ellos, que de alguna manera son los componentes menos discutidos por los legisladores y políticos no indígenas, aunque ello no suponga la actitud de reconocimiento que deberían ofrecer ante la evidente materialización de los derechos ambientales de los pueblos indígenas. Y elementos inmateriales, de carácter político y simbólico, que son los que realmente distinguen la concepción indígena de la concepción no indígena en cuanto al derecho al territorio, y cuya comprensión y aceptación por parte de los estados resulta extremadamente complicada, unas veces por falta de comprensión y otras por falta de voluntad (Aylwin, 2002).⁸

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores, es posible afirmar que el concepto de territorio abarca un concepto más amplio que el término tierra. Es un espacio mayor donde quienes lo ocupan comparten ciertos derechos sobre los recursos del suelo y subsuelo, y está regido por un gobierno común con normas propias y jurisdicción dentro de la cual la autoridad ejerce gobierno con competencia y autonomía. El territorio es el medio donde el hombre desarrolla su vida cotidiana y donde tiene el contacto armónico frecuente y regular con la naturaleza (Tibán, 2001: 63). Los legisladores americanos, agrupados en torno a la redacción del proyecto americano de declaración, han definido el territorio indígena como el hábitat necesario para su vida colectiva, actividades, autogobierno y reproducción cultural y social; con el claro entendimiento de

que no afecta a la integridad territorial de los estados (Kreimer, 2003: 4). Otra definición interesante es la propuesta por la CONAIE, según la cual el territorio es aquel espacio físico y determinado que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos y nacionalidades indígenas ocupamos. Es el espacio donde los pueblos y nacionalidades desarrollamos nuestras culturas, leyes, formas de organización y economía propias. Comprende la superficie de la tierra y el subsuelo (CONAIE, 1997: 50).

- c) Y por último, cuando hablamos de los recursos naturales es importante tener en cuenta que para los pueblos indígenas los recursos naturales no son solamente materia prima para generar recursos económicos, sino que constituyen una parte fundamental de la cosmovisión indígena del medio ambiente, ya que en buena parte de las culturas indígenas dichos recursos se convierten en elementos integrados en sus prácticas culturales y religiosas, siendo partes importantes de la espiritualidad indígena y llegando incluso a condicionar la realización de otros derechos humanos.

Los recursos naturales de los pueblos indígenas son los que pertenecen a pueblos indígenas, en el sentido de que éstos han sido históricamente titulares, o han disfrutado de derechos accesorios de la propiedad, es decir, derechos de uso, posesión, control, disposición y otros. Estos recursos pueden abarcar el aire, los mares costeros y los hielos marinos, así como madera, minerales, petróleo y gas, recursos genéticos y todos los demás recursos materiales que pertenecen a las tierras y territorios indígenas. Se entiende que los recursos naturales localizados en tierras y territorios indígenas como madera, agua, fauna y flora pertenecen a los pueblos indígenas que poseen la tierra y el territorio (Daes, 2004: párr. 42).

Los derechos asociados a la propiedad, control y disposición de los recursos naturales se han encuadrado en el contexto del derecho internacional bajo el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales. La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se puede describir correctamente como el derecho colectivo en virtud del cual el Estado está obligado a respetar, proteger y promover los intereses de los pueblos (y colectividades) indígenas, en términos de gobierno y propiedad sobre sus recursos naturales (Daes, 2004: párr. 20). Estos intereses de que hablamos son los normales que se

asocian a la propiedad de los recursos y que podemos identificar como los derechos asociados al ejercicio del derecho de soberanía permanente sobre los recursos naturales: propiedad, derecho a utilizar o conservar los recursos, el derecho a gestionar y controlar el acceso a los recursos, el derecho a disponer libremente de los recursos o venderlos y otros intereses conexos. En algunas circunstancias puede ser que el interés de un pueblo indígena represente algo menos que la plena propiedad, como un derecho de uso o un derecho de caza y pesca o un derecho compartido a utilizar un recurso (Daes, 2004: párr. 21).

B) Logros jurídicos en ámbitos internacionales

Centrándonos ahora en el reconocimiento de los derechos definidos en el apartado anterior, hay que referirnos en primer lugar a los reconocimientos logrados en tratados o declaraciones internacionales. En este contexto, tenemos que hacer referencia al único tratado internacional vigente en materia de derechos de los pueblos indígenas, el Convenio n° 169 de la OIT, al Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En los tres documentos existen menciones expresas a los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales, aunque no siempre se reconocen de manera total sino que en todos los documentos existen matizaciones o incluso limitaciones directamente, que acaban haciendo muy difícil la efectiva realización de estos derechos. Los derechos sobre los territorios y sobre los recursos naturales son los que más problemas ocasionan a los legisladores. Los primeros por las consecuencias políticas, jurídicas y económicas que entrañaría el reconocimiento por parte de los gobiernos de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Y los segundos por los problemas económicos que se crearían si se aceptara que la propiedad de los recursos tanto de la superficie como del subsuelo recae en los pueblos indígenas.⁹

Centrándonos en el análisis de la jurisprudencia de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, hay que destacar por encima de todos al sistema interamericano de derechos humanos, debido precisamente a los grandes avances que han logrado los pueblos indígenas en la protección de los derechos humanos asociados a la biodiversidad. La Comisión Interamericana de derechos humanos se ha mostrado

desde siempre muy sensible hacia la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En este sentido, ha afirmado que la protección de las poblaciones indígenas constituye, tanto por razones históricas como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los estados miembros de la Organización Americana de Estados.¹⁰ Y ha reflejado dicha afirmación generando una extensa jurisprudencia en materia de derechos ambientales de los pueblos indígenas, llegando incluso a reconocer aquellos derechos que más conflictos y polémicas han arrastrado siempre, como son el derecho a los territorios y el derecho sobre los recursos naturales.¹¹ Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos está teniendo un papel trascendental en el reconocimiento de los derechos territoriales y de los derechos sobre los recursos naturales. Desde que en el año 2001 dictara la sentencia del caso *Awas Tingni*, la Corte viene manteniendo una misma línea argumental reconociendo estos derechos, que ya se ha reiterado en dos sentencias más.¹²

La gran diferencia que podríamos destacar entre el sistema interamericano y el resto de sistemas —fundamentalmente el de las Naciones Unidas— radica en el hecho de que en el sistema interamericano los miembros tanto de la Comisión como de la Corte han podido juzgar directamente sobre los derechos ambientales, reconociendo expresamente la existencia del derecho al territorio y del derecho sobre los recursos naturales. Mientras tanto, la falta de positivación jurídica del derecho humano al medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas ha impedido que pudiera alegarse directamente la vulneración de derechos ambientales por parte de los pueblos indígenas en el ámbito del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas. En este ámbito los pueblos indígenas han debido alegar siempre la vulneración de sus derechos ambientales, en tanto esa vulneración acarreará también la vulneración de otros derechos humanos. En estos casos los reconocimientos de derechos ambientales se han producido siempre como condición de ejercicio para otros derechos humanos, fruto de la interdependencia existente en el ámbito cultural de los derechos humanos.

En cualquier caso, las últimas décadas también han sido interesantes para los pueblos indígenas en el ámbito de las Naciones Unidas, ya que han logrado positivizar sus derechos ambientales mucho antes de que fueran reconocidos en un tratado o declaración internacional. Existen casos emblemáticos que se han convertido en referencias obligadas al hablar de biodiversidad y pueblos indígenas, ya que se han acercado mucho

al reconocimiento de esa relación tan especial que los pueblos indígenas mantienen con su medio ambiente.¹³

Desde el punto de vista de la jurisprudencia internacional, el escollo que todavía queda por resolver se encuentra en la traslación de todos estos reconocimientos internacionales a los ámbitos nacionales, ya que en ellos los procesos avanzan de manera mucho más ralentizada y existen problemas que dificultan mucho el reconocimiento de los derechos ambientales de los pueblos indígenas. Es innegable que, como en otras muchas cuestiones relacionadas con los derechos humanos de los pueblos indígenas, en el tema concreto de los derechos medioambientales el proceso de reconocimiento avanza mucho más rápido en ámbitos internacionales que en los nacionales. En estos ámbitos persisten actitudes políticas de oposición frente al reconocimiento de los derechos ambientales de los pueblos indígenas y en el mejor de los casos hay que hacer frente a una ausencia absoluta de voluntad política por reconocer este tipo de derechos. Siempre aparecen magníficas excusas o necesidades más urgentes que esconden entornos todavía muy racistas hacia los pueblos indígenas y mucho miedo ante las consecuencias que se puedan desprender del reconocimiento de los derechos ambientales de los pueblos indígenas. Esta ausencia de voluntad política puede llegar incluso a poner en riesgo la estabilidad misma de los sistemas de gobierno basados en la democracia y el Estado de Derecho, al propiciar el descrédito de la justicia como pilar fundamental de la democracia, cuando son los mismos gobiernos los que incurren en el incumplimiento de sentencias internacionales a las que están sometidos en virtud de su adhesión a tratados internacionales.

Hacia el reconocimiento de la legislación ambiental.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica

En el año 1992 se abrió otro proceso importante para la protección y salvaguarda de los derechos asociados a la biodiversidad de los pueblos indígenas. En ese año se celebró en Río de Janeiro la cumbre mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo y entre los documentos que generó esa cumbre figura el Convenio sobre la Diversidad Biológica, cuyo artículo 8j introducía una referencia expresa a los pueblos indígenas y a las obligaciones que debían asumir los estados en la protección de sus conoci-

mientos ancestrales. A partir de dicho convenio, los pueblos indígenas comenzaron a trabajar en el ámbito del derecho medioambiental de la misma manera que lo venían haciendo en el ámbito de los derechos humanos, ya que las disposiciones de la legislación ambiental podían llegar a condicionar absolutamente el respeto de los estados hacia los derechos ambientales de los pueblos indígenas (tierras, territorios y recursos naturales) y por tanto el mantenimiento de su biodiversidad, tal y como la necesitaban para mantener sus culturas, formas de vida y modelos de desarrollo.

El proceso abierto por el CBD y especialmente por el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB) ha generado avances significativos en el ámbito del derecho internacional medioambiental, sobre todo si tenemos en cuenta el punto de partida y las escasas posibilidades de actuación que siempre han tenido los pueblos indígenas en este ámbito. Pero a pesar incluso de intentar hacer una lectura positiva del proceso en sí mismo, no podemos obviar todos los obstáculos que siguen existiendo, que dificultan constantemente el trabajo de los pueblos indígenas y que constituyen desafíos importantes para el futuro.

Lo primero que hay que argumentar en relación con este convenio es que los pueblos indígenas han sido especialmente críticos con el CBD, al que han considerado como un convenio peligroso. Dicho convenio resulta muy limitado para los pueblos indígenas porque no les permite incidir en su cumplimiento, ya que al ser un tratado internacional, sólo los estados partes del mismo pueden implementar las medidas reconocidas en el tratado. Además, el convenio afirma la efectividad de las leyes de propiedad intelectual para la conservación de la biodiversidad, al afirmar que los derechos de propiedad intelectual pueden actuar como importantes mecanismos para asistir a los estados en la conservación de la diversidad biológica; el convenio sólo se aplica para el material *ex situ* recogido a partir de 1994, con lo que casi todo el biomaterial que se sabe que existe y que será comercializado en las próximas décadas se encuentra desprotegido; y por último el convenio no reconoce adecuadamente el papel de los pueblos indígenas en la conservación de la biodiversidad (Simpson, 1997: 98-106). Además no aborda muchas de las cuestiones importantes para los pueblos indígenas, ya que aunque reconoce que los pueblos indígenas son importantes para la conservación de la biodiversidad mundial, no hace más que promover el respeto del derecho que los pueblos indígenas tienen a su conocimiento. Asimismo, no establece

reglas ni regulaciones para la bioprospección en el territorio indígena, no fortalece el papel de los pueblos indígenas en la conservación de la diversidad biológica y sobre todo no establece una infraestructura que garantice la protección del conocimiento indígena, la tierra y los recursos genéticos (Rothschild, 1996: 80).

En cualquier caso, y a pesar de las críticas mencionadas, los pueblos indígenas han sabido diferenciar entre las críticas a los contenidos del convenio y la incidencia sobre la interpretación de los contenidos del convenio y sobre los desarrollos que van completando el convenio. De tal manera que desde el surgimiento del FIIB, a mediados de los noventa, los pueblos indígenas no han dejado de trabajar frente al convenio y sus organismos con la única finalidad de hacerse oír y de que se integren sus planteamientos entre los contenidos del convenio. Haciendo un primer análisis de la primera década de incidencia ante el CBD podemos identificar diversas luces y sombras que siguen manteniendo la incidencia real de los pueblos indígenas ante el derecho internacional medioambiental como una gran incógnita, ya que se trata de sombras sustanciales que no permiten muchos cambios a su alrededor.

Entre las luces o los logros del FIIB podríamos identificar, según Patricia Borraz, el reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas como un conocimiento muy valioso para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y del derecho de los pueblos indígenas a controlar sus conocimientos; el reconocimiento de la importancia de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la aplicación del convenio; la aprobación de un programa de trabajo que tiene varias actividades que pueden ser interesantes para los pueblos indígenas; el establecimiento de cauces de participación cada vez mayores; el reconocimiento de que la conservación de la naturaleza no se limita a la conservación de unas especies o de unos ejemplares *ex situ*, sino que se debe intentar mantener el equilibrio y todas las vidas de los ecosistemas; el reconocimiento de que el acceso a los conocimientos, innovaciones y prácticas deberá estar sujeto al consentimiento fundamentado previo de los titulares de esos conocimientos; y por último, el reconocimiento de la necesidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales y la necesidad de coordinar el avance y la discusión en este tema con los avances y discusiones sobre

asuntos indígenas que se producen en otros ámbitos de las Naciones Unidas como son la Comisión de Derechos Humanos y la progresiva articulación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Borraz, 2005: 55-58).

En el otro lado de la balanza, entre las sombras, podemos identificar todavía una serie de obstáculos, importantes todos ellos, que dificultan sobremanera el trabajo de los pueblos indígenas en este ámbito: la negativa de las partes a utilizar el término pueblos indígenas, con lo que eso supone de negativa a reconocer a los pueblos indígenas como pueblos con derecho a su libre determinación (el Convenio habla de que tanto la protección como la difusión de los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas deben hacerse con su aprobación y participación, pero no se define qué significa jurídicamente aprobación y participación. Eso es un motivo de preocupación para los pueblos indígenas, que piensan que los estados u otros interesados particulares pueden definir participación y aprobación como el hecho de preguntar a una sola persona, sin informarla bien de sus intenciones); la falta de capacitación y coordinación adecuada por parte de las organizaciones y pueblos indígenas para participar de modo más significativo en las negociaciones; el carácter excesivamente técnico y basado en documentos del instrumento y el gran número de reuniones que se celebran, que hace difícil que las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas puedan hacer un buen seguimiento del desarrollo de las negociaciones para así influir de manera determinante; la división de los temas en muy diversos programas y asuntos transversales que también dificultan el seguimiento; la falta de una estrategia y objetivos claros en la participación de las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas; el excesivo peso que se concede a los llamados «derechos e instrumentos de propiedad intelectual», sin consideración de los sistemas propios de protección y de sistemas *sui generis* que puedan articular derechos y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas con los generales de un modo justo (estos asuntos, además, se debaten en otros organismos como la OMPI y la OMC, con carácter estrictamente técnico, sin tener en cuenta sus implicaciones en los derechos humanos, desconociendo el carácter colectivo y sin permitir una participación real de los pueblos indígenas y sus representantes); la necesidad de que, a través de la articulación con el Foro Permanente, se adopte un enfoque de derechos adaptado a los debates sobre derechos indígenas en marcha en el ámbito del derecho internacio-

nal de derechos humanos; y, por último, la falta de apoyo para que las organizaciones indígenas puedan trabajar en el ámbito local, nacional y regional para poder aportar más información y propuestas sobre las cuestiones que se debaten.

A modo de conclusión: retos para la protección de la biodiversidad indígena

Actualmente nos encontramos ante un momento crucial en una cuestión tan delicada para los pueblos indígenas como es la protección de su biodiversidad y el respeto de sus derechos humanos sobre ella. Y es crucial porque de las prácticas que se generalicen en el derecho internacional y en el contexto de la política internacional dependerá buena parte de las posibilidades de supervivencia de los pueblos indígenas, y porque estamos en un punto de transición en el proceso de fortalecimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En este sentido resulta importante entender el momento actual del proceso de reconocimiento y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas, ya que estamos llegando al final de un proceso internacional de reconocimiento que está culminando con los proyectos de declaraciones redactados ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Un proceso que ya no da más de sí y que viene presentando desde hace tiempo su principal problema, que no es otro que el de la implementación de los derechos reconocidos, y que requiere nuevos mecanismos internacionales que puedan llegar allá donde los mecanismos de protección actuales no pueden llegar. Con el actual marco internacional de finalización de proceso, es importante insistir en la necesidad de avanzar hacia modelos que ofrezcan mayores garantías en el ejercicio de los derechos humanos por parte de los pueblos indígenas, para que los pasos que se vayan dando en el futuro contribuyan a resolver realmente los problemas. Y aquí es donde debemos destacar dos de los retos que se deben asumir en el futuro más inmediato para facilitar el camino hacia esos modelos con mayores garantías. Por una lado, el logro de la justicia real de los derechos humanos, o lo que es lo mismo, superar la brecha de la implementación, y por otro lado el reconocimiento de la primacía de los derechos humanos, incluso en el ámbito del derecho

ambiental y en el de la Organización Mundial del Comercio. Ambos retos giran en torno a los derechos humanos, aunque enfrentándose a problemáticas diversas, y básicamente pretenden situar a los derechos humanos como el instrumento de supervisión y control válido sobre todos los distintos ordenamientos.

Justiciabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Desde que los pueblos indígenas comenzaron a acceder a las instancias internacionales de protección de derechos humanos y principalmente desde que comenzaron a cosechar resoluciones favorables a sus intereses, siempre ha existido una realidad que empañaba de alguna manera todos estos logros y que generaba escepticismo y desesperanza. Nos referimos a las dificultades constantes que siempre tienen los pueblos indígenas para lograr que se acaten las decisiones internacionales y para que se cumplan los dictámenes de los organismos internacionales. Incluso en aquellos casos en los que se han producido sentencias favorables de tribunales internacionales, jurídicamente vinculantes para los estados, los problemas de aplicación y ejecución siempre han acompañado al proceso. La cuestión de la justiciabilidad de los derechos humanos no es un asunto exclusivo de los pueblos indígenas, ya que forma parte de un viejo debate que pretende aumentar el valor jurídico de los derechos humanos y desarrollar sistemas punitivos que obliguen a cumplir las sentencias que puedan emanar de instancias internacionales de derechos humanos.

En el caso de los pueblos indígenas y en particular en el de la protección de su biodiversidad, el problema de la falta de justiciabilidad se acentúa debido a las dramáticas consecuencias que se siguen produciendo por esta carencia de los derechos humanos y debido también a la impunidad con la que los diferentes actores —fundamentalmente los gobiernos— hacen caso omiso al respeto de los derechos reconocidos. A través de su problemática para resolver lo que el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas ha calificado como la brecha de la implementación, se observa la necesidad de nuevos mecanismos internacionales que superen definitivamente el proceso, ya caduco, del reconocimiento internacional y sitúen los debates en modelos políticos y jurídicos que ofrezcan mayores garantías a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En estos nuevos procesos que se demandan para reducir la brecha de la implementación, el papel de los estados resulta fundamental, ya que en sus ámbitos es donde más se acentúan siempre los problemas de justiciabilidad, y de manera muy especial si hablamos de la protección de la biodiversidad indígena y de sus derechos. Por lo general, los estados no están dispuestos a reconocer las demandas, indígenas sobre las tierras, los territorios o los recursos naturales, no solo por cuestiones políticas, sino también por cuestiones económicas. Esta situación ha generado en la práctica un contexto ciertamente atípico, ya que por un lado nos encontramos a los pueblos indígenas logrando cada vez más y más reconocimientos jurídicos en ámbitos internacionales y por el otro observamos cómo la mayoría de los estados hacen caso omiso a estos reconocimientos y a las obligaciones que les exigen y siguen adelante con sus programas de explotación de recursos y de privatización. Y es un contexto atípico porque estamos viendo que son los estados quienes rechazan los dictámenes del derecho y lo niegan. El problema de esta situación es que al final se genera un sistema de impunidad permanente favorable al Estado y sus socios que rechaza cualquier reconocimiento de derechos y deja a los pueblos indígenas en una situación de extrema vulnerabilidad, al amparo permanente de la buena fe que se supone a los estados. Además esta situación deja a los pueblos indígenas prácticamente sin posibilidades de defensa, ya que son los mismos estados los que eliminan la validez de los sistemas judiciales.

La necesidad de sistemas de justiciabilidad que establezcan sistemas punitivos para el cumplimiento y respeto de los derechos humanos es vital cuando hablamos de pueblos indígenas, biodiversidad y medio ambiente. El problema ya no es tanto lograr que los mecanismos internacionales reconozcan las demandas indígenas —que evidentemente siguen existiendo— sino que más bien hay que comenzar a concentrar esfuerzos para lograr que dichos reconocimientos sean aceptados por los estados y que generen las consecuencias oportunas en los ámbitos nacionales, en aplicación siempre de las decisiones internacionales.

Primacía de los derechos humanos

En las últimas décadas, sobre todo a partir de los años noventa, venimos asistiendo al desarrollo de diversos sistemas normativos que podemos

considerar como ajenos a los derechos humanos y que en algunos casos pueden llegar incluso a ser contradictorios. El caso más notorio puede ser el de la Organización Mundial del Comercio y sus leyes comerciales internacionales, que están fomentando constantemente el desarrollo de sistemas de privatización sin tener en cuenta los dictados de los derechos humanos, en algunos casos especialmente acuciantes en relación con los pueblos indígenas. La privatización, tal y como la están padeciendo los pueblos indígenas en relación con su biodiversidad, significa una seria amenaza frente a la posibilidad de disfrutar de sus derechos humanos relacionados con la biodiversidad. Es más, en la práctica la privatización se está convirtiendo en un instrumento de negación de derechos humanos, al proceder de ámbitos jurídicos distintos al de los derechos humanos y sobre los que no queda clara su dependencia respecto a éstos.

En este contexto resulta fundamental asegurar la primacía de los derechos humanos sobre todos los demás ordenamientos jurídicos, más allá de la organización o sistema del que procedan, y sobre todo es muy necesario asegurar el sometimiento y dependencia de todos los sistemas jurídicos internacionales, regionales y nacionales a los derechos humanos. De esta manera existirá seguridad acerca de la necesaria adaptación del sistema de privatización con respecto a los derechos humanos y éstos actuarán como límites del afán privatizador. Esta primacía no sólo beneficiará a los pueblos indígenas y a sus derechos ambientales, sino que también tendrá efectos muy positivos para las distintas sociedades del mundo que a menudo se ven afectadas por el desarrollo de la privatización como sistema de organización social y político. Los pueblos indígenas podrán conceder la importancia que merece al reconocimiento de nuevos derechos humanos y tendrán instrumentos jurídicos para defenderlos y desarrollarlos.

Afirmar la primacía de los derechos humanos exige que en el ámbito concreto de los derechos de los pueblos indígenas se avance de manera determinante en el proceso de reconocimiento de los derechos consuetudinarios indígenas, como también en los procesos de integración de dichos derechos en los sistemas nacionales de justicia. Exige además que los estados destierren de sus discursos políticos las doctrinas del interés público para justificar la negación de derechos o la imposición de políticas económicas contrarias al ejercicio de los derechos humanos. Y exige asimismo una actitud de reivindicación constante a los pueblos y organizaciones indígenas para que, incluso cuando existan rechazos políticos,

desde sus estructuras se promuevan modelos de ejercicio *de facto* que permitan imponer el discurso de los derechos humanos sobre aquellos que los quieran negar.

Notas

1. Como ejemplo, sirva el caso de Ecuador, donde, desde el descubrimiento del petróleo a comienzos del siglo pasado, los pueblos indígenas, especialmente los del Oriente, no han dejado de sufrir el acoso y la destrucción del capitalismo moderno de la forma más dramática, es decir con sangre y fuego (véase Muratorio, 1996).

2. Existen infinidad de ejemplos para justificar tal afirmación, que además han sido recogidos en muchos escritos y artículos desde hace décadas. Entre todos los ejemplos que podríamos mencionar estaría el exterminio de los nambiquaras o los teteré, las masacres contra los yanomami o los ashaninka y los graves problemas que han sufrido y sufren pueblos como los machiguengas, macuxí, wapichana, taurepang, patamona, cofan, sionas, huaoranis o kichuas amazónicos debido a la falta de respeto de sus territorios. Precisamente una comunidad de este último pueblo mencionado, la comunidad de Sarayaku en la Amazonía ecuatoriana, viene sufriendo desde el año 2000 graves problemas instigados principalmente por los sucesivos gobiernos del país debido a su resistencia a permitir la entrada en sus territorios de multinacionales petroleras. Entre las referencias que podemos recomendar están Junqueira y Mindlin (1987); Boff (1996); Ewen (1995); Hvalkof (1994) y CDES (2004).

3. El Comité de derechos humanos, en referencia a la aplicación del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, afirmó que uno u otro aspecto de los derechos de las personas protegidas por dicho artículo, como por ejemplo el disfrute de una cultura particular, puede consistir en una forma de vida que está estrechamente asociada con un territorio y el uso de sus recursos. Esto puede ser cierto en particular para miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría. Véase el Comentario general n° 23 sobre el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 50ª sesión, 1994, 8/4/1994.

4. En este sentido, por ejemplo, la definición propuesta por el Relator Especial Martínez Cobo (1986: add. 4, párrafos 379-380) —que a la postre fue aceptada por la Comisión de Derechos Humanos y por sus órganos subsidiarios como una base de trabajo aceptable— afirma que la relación ancestral de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios es uno de los principales elementos de

distinción de un pueblo indígena. Otros autores mantienen también esta afirmación (Gómez del Prado, 2002: 26).

5. El estudio dice así: «Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras, como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la madre tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además la tierra no es mercadería que puede apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente (Martínez Cobo, 1986: párrafos 7 y ss.).»

6. «Las poblaciones indígenas han puesto de relieve el carácter fundamental de la relación que mantienen con sus tierras ancestrales. Lo han hecho en el contexto de la necesidad urgente de que las sociedades no indígenas entiendan la importancia espiritual, social, cultural, económica y política que revisten para las sociedades indígenas sus tierras, territorios y recursos para asegurar su supervivencia y vitalidad [...] Las poblaciones indígenas tienen una relación espiritual y material profunda y peculiar con sus tierras, así como con el aire, el agua, los mares costeros, el hielo, la flora, la fauna y los demás recursos. Esta relación tiene varias dimensiones y responsabilidades de orden social, cultural, espiritual, económico y político (Daes, 2000: para. 117 y 11).

7. Es importante mencionar que aunque hablamos de proyecto de declaración, cabe prever que durante la sesión de la Asamblea General del año 2006 será aprobado definitivamente por ésta, convirtiéndose por fin en la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta aprobación culminará un proceso de negociación de más de quince años, de los cuales once estuvo bloqueada en la Comisión de Derechos Humanos, hasta el pasado mes de junio, cuando el nuevo Consejo de Derechos Humanos decidió finalmente aprobar el texto de la declaración.

8. «El derecho de los pueblos indígenas...» se presentó como ponencia en la Sesión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la Sección Quinta del Proyecto de Declaración, con especial énfasis en las «Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios», celebrada en Washington los días 7 y 8 de noviembre de 2002.

9. El Convenio nº 169 de la OIT reconoce, en los artículos 13 a 19, los derechos relacionados con el medio ambiente. Por su parte, la declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas recoge estos derechos en los artículos 26 a 30. Y el proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas hace referencia a los derechos ambientales en los artículos XIII y XVIII.

10. Resolución n° 12/85, caso n° 7615, de 5 de marzo de 1985. OEA/Ser.L/V/II.6 Doc 10 rev.1. 1 de octubre de 1985.

11. Algunos de los casos que más relevancia han tenido en los últimos años podrían ser el caso Dann (informe 113/01, sobre el caso n° 11.140 Mary y Carrie Dann contra Estados Unidos, 15 de octubre de 2001. Véase también el informe n° 75/02 sobre el mismo caso, en el que la CIDH ratifica sus conclusiones del informe 113/01 y mantiene las mismas recomendaciones al Estado); el caso de las comunidades mayas (informe 78/00 sobre el caso n° 12.053, comunidades indígenas y sus miembros contra Belice, 5 de octubre de 2000. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe n° 96/03, caso n° 12.053, Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo contra Belice, 24 de octubre de 2003); el caso de la comunidad Yaxye Axa (Caso comunidad indígena Yaxye Axa, del pueblo Enxet-Lengua contra Paraguay, caso n° 12.313, informe de admisibilidad n° 2/02, de 27 de febrero de 2002).

12. Véanse las sentencias del caso Awas Tingni contra Nicaragua y de los dos casos contra Paraguay. El de la comunidad Yaxye Axa y el de la comunidad Sawhoyamaxa

13. Entre los casos más emblemáticos podemos mencionar el de la Lubican Band, comunicación n° 167/1984. CCPR/C/38/D/167/1984; los dos casos Länsman, comunicación 511/1992. CCPR/C/52/D/511/1992 y comunicación 671/1995. CCPR/C/58/D/671/1995; y el caso Hopu y Bessert, comunicación n° 549/1993. CCPR/C/60/D/549/1993/Rev.1.

Bibliografía

- Aylwin, José (2002), «El derecho de los pueblos indígenas a la tierra y al territorio en América Latina: antecedentes históricos y tendencias actuales», OEA GT/DADIN/Doc.96/02, de 4 de noviembre de 2002, [consulta: 30 de diciembre de 2006] http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/OASpage/Events/default.asp?eve_code=11
- Berraondo, Mikel (2006a), «Pueblos indígenas y derechos territoriales entre el derecho consuetudinario y el derecho constitucional», en Emiliano Borja, comp., *Diversidad cultural, conflicto y derecho. Nuevos horizontes del derecho y de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Tirant lo Blanc, Valencia, pp. 161-192.
- (2006b), «Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente», en Mikel Berraondo, coord., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 469-488.

- Boff, Leonardo (1996), *Ecología: grito de la tierra. Grito de los pobres*, Trotta, Madrid.
- Borraz, Patricia (2005), *El Convenio sobre la diversidad biológica y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas*, Madrid, sin publicar.
- CDES (2004), *Pueblos en lucha. Casos emblemáticos de defensa de derechos indígenas*, CDES y FLACSO, Quito.
- Comité de Derechos Humanos (1994), *Comentario general n° 23 sobre el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 50ª sesión, 8 de abril de 1994.
- CONAIE (1997), *Proyecto político*, CONAIE, Quito.
- Daes, Erica Irene (2000), *Informe sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/sub.2/2000/25 de 30 de junio de 2000.
- (2004), *Informe final sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2004/30, 13 de julio de 2004.
- Declaración de Durban (2001) Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia, documento de las Naciones Unidas A/CONF.189/12.
- Ewen, Alexander (1995), *La voz de los pueblos indígenas. Los indígenas toman la palabra en las Naciones Unidas*, Clear Light publishers, Nueva York.
- Gómez del Prado, José Luis (2002), «Pueblos indígenas. Normas internacionales y marcos nacionales», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n° 21, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Hvalkof, Soren (1994), «The Ashaninka Disaster and Struggle. The forgotten war in the Peruvian Amazon», *Indigenous Affairs*, IWGIA, Copenhagen, pp. 20-32.
- Junqueira, Carmen y Betty Mindlin (1987), «The Aripuana park and the Polono-roeste Programme», documento, n° 59, IWGIA, Copenhagen.
- Kreimer, Osvaldo (2003), «Informe del Relator de la Sesión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las «Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios», OAS GT/DA-DIN/Doc.113/03 rev.1, 20 de febrero de 2003, [consultado el 30 de diciembre de 2006]. http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/OASpage/Events/default.asp?eve_code=11
- Martínez Cobo, José (1986), *Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7.
- Muelas Hurtado, Lorenzo (2000), *Los derechos de los pueblos indígenas en el Convenio de Diversidad Biológica, Biodiversidad*, 25-26 de octubre de 2000.

- Muratorio, Blanca (1996), «Trabajando para la Shell. Resistencia cultural a la proletarización en la amazonía ecuatoriana», en Fernando Santos Granero, ed., *Globalización y cambio en la Amazonía indígena*, vol. 1, FLACSO / Abya Yala editorial, Quito, pp. 371-397.
- Rothschild, David (1996), *Protegiendo lo nuestro. Pueblos indígenas y biodiversidad*, Abya Yala editorial, Quito.
- Secretaría Técnica (1994), *Examen técnico del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1994/2, 5 de abril de 1994.
- Simpson, Tony (1997), *Patrimonio indígena y autodeterminación*, IWGIA, Copenhague.
- Stavenhagen, Rodolfo (2002), *Informe del Relator sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, documento de las Naciones Unidas, E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002.
- Tibán, Lurdes (2001), *Derechos colectivos de los pueblos indígenas de Ecuador. Aplicabilidad, alcances y limitaciones*, INDESIC, Quito.
- Toledo, Víctor (2006), «El nuevo régimen internacional de derechos de propiedad intelectual y los derechos de los pueblos indígenas», en Mikel Berraondo, coord., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 509-536.
- Yáñez, Nancy Adriana (2006), «Reconocimientos legislativos de los derechos ambientales indígenas en el ámbito internacional», en Mikel Berraondo, coord., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 489-508.

10. Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización

Willem Assies

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acaba de aprobar la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y ha recomendado su adopción por la Asamblea General. La declaración es un ejemplo de los derechos indígenas «emergentes». En este capítulo se estudia el proceso de elaboración de la declaración para luego enfocar la cuestión de las tierras y territorios, esbozando el proceso histórico, las políticas de tierra bajo la colonia y en los estados independientes, así como el surgimiento de los nuevos movimientos indígenas a partir de la década de 1960. En este marco se elabora un nuevo discurso sobre la territorialidad que va reflejándose en instrumentos legales internacionales, como el Convenio n° 169 de la OIT de 1989 y también en la referida declaración. Después se presentan unos ejemplos del reconocimiento de derechos indígenas sobre tierras y territorios vinculado a la cuestión de la autonomía y la libre determinación y se analizan los retos que plantea la demanda de creación de estados pluriculturales o multinacionales.

Derechos emergentes

El 29 de junio de 2006, el recién creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así, tras once años de arduas negociaciones en el Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Derechos Humanos en 1995, a fin de elaborar la declaración, se dio un paso adelante en el for-

talecimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Aunque la declaración no es más que eso y en ningún caso un instrumento vinculante, establece un horizonte en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas que hoy en día se estima que son unos 370 millones de personas en el mundo y alrededor de 40 millones en América Latina o cerca de 10% de la población total, diferenciados en unos 650 grupos diferentes.

La elaboración de la declaración que actualmente se encuentra en la recta final hacia su adopción por la Asamblea General refleja el proceso de visibilización de los pueblos indígenas y la lucha por sus derechos que tomó nuevos bríos en el transcurso de la década de 1970. En 1971 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías designó a uno de sus miembros, José Martínez Cobo, como Relator Especial encargado de un estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, estudio que se finalizó en 1986. Mientras, en 1982 el Consejo Económico y Social había creado un Grupo de Trabajo (GT a partir de ahora) sobre las poblaciones indígenas, formado por cinco expertos independientes. Este GT tomó la iniciativa de abrir sus reuniones anuales en Ginebra a representantes de todos los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones. Así, las reuniones del GT se convirtieron en momentos de encuentro entre representantes indígenas del mundo entero y en una plataforma de lucha y denuncia pública de discriminaciones y otros hechos que aquejaban a los pueblos indígenas. Este grupo generó una variedad de iniciativas como son los estudios sobre tratados y arreglos constructivos entre pueblos indígenas y estados, sobre propiedad intelectual de estos pueblos o sobre la relación entre los mismos con su territorio, así como reuniones de expertos sobre cuestiones de racismo, autodeterminación o indígenas y el medio ambiente. Asimismo, cabe citar la iniciativa de declarar 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, seguida en 1994 por la declaración de un Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Mientras tanto, en 1984 se comenzó la elaboración de un proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que en 1994 fue remitido a y aprobado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías que la envió a la Comisión de Derechos Humanos para su estudio. La Comisión creó un Grupo Especial de Trabajo donde la declaración quedó entrampada durante largos años debido a la oposición de ciertos estados a la utilización de términos como «pueblos» —en vez de «poblaciones»— «territorios» o «libre deter-

minación», así como el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Hasta 2004 sólo se logró un consenso sobre dos artículos de la declaración.

La Declaración ahora aprobada por el recién creado Consejo de Derechos Humanos y enviada a la Asamblea General de la ONU, en sus primeros artículos incluye el derecho a la libre determinación, a la autonomía o autogobierno y la participación en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Los siguientes artículos tratan de la protección contra amenazas a la supervivencia cultural como pueblos distintos; la identidad cultural, espiritual y lingüística; los derechos a la educación, información y los derechos laborales; el derecho a la participación y la consulta; el derecho al desarrollo y otros derechos económicos y sociales; los derechos a la tierra, territorios y recursos; y el ejercicio de la libre determinación y las instituciones indígenas.

La declaración, junto al proyecto de Declaración de la Organización de los Estados Americanos (Donayre Pinedo, 2005), es un ejemplo de los «emergentes» derechos de los pueblos indígenas y de la elaboración de nuevos «estándares» que con el paso del tiempo afectarán a la relación entre estados y pueblos indígenas. A lo largo de las últimas décadas se ha visto una mayor incorporación de asuntos indígenas en pactos y tratados y un mayor activismo internacional y nacional, así como el desarrollo de una jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Declaración de Río de Janeiro sobre el Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 incluye un capítulo sobre los indígenas, y otras declaraciones también incluyen referencias a los derechos indígenas, como es el caso de las declaraciones sobre derechos lingüísticos, la salud o el desarrollo social. Asimismo cabe señalar la designación por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2001, del Relator Especial, sobre la situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, el Rodolfo Stavenhagen, quien visitó países como Filipinas, México, Colombia, Canadá, Suráfrica, Chile y Nueva Zelanda. Otro hecho significativo fue la creación en 2000 del Foro Permanente para los Pueblos Indígenas como órgano asesor de alto nivel del ECOSOC, reflejando un fortalecimiento de la presencia indígena en la ONU.

Por otra parte, el sistema de control de los Derechos Humanos de la OEA incluye preguntas específicas sobre la situación de los pueblos indígenas, y la Comisión Interamericana hace recomendaciones sobre casos como el de los miskitos en Nicaragua (1984) y los yanomami en Bra-

sil (1985). Muy significativo fue el fallo de la Corte Interamericana en el caso de la comunidad de Awas Tingni en 2001, que obligó al gobierno nicaragüense a delimitar, demarcar y titular las tierras de la comunidad, indemnizar a la misma por los costes incurridos en el proceso judicial así como compensarla por el sufrimiento emocional padecido (Castrillon Orrego, s.f.; Inter-American Court of Human Rights, 2001). Así, tanto en el ámbito global como en el regional y nacional podemos observar un proceso de consolidación de los derechos indígenas aunque, tal como observa Rodolfo Stavenhagen en su informe de 2004, existe una enorme «brecha de implementación».

Particularmente relevante en el aspecto regional son los procesos de ratificación del Convenio n° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y de reforma constitucional. El Convenio n° 169 reemplaza al anticuado Convenio de 1957 (aunque éste también sigue vigente en los estados que lo ratificaron pero no lo hicieron con el nuevo), criticado por su tenor asimilacionista. Aspectos destacables de este nuevo Convenio son que por primera vez se utilizaron los controvertidos terminos «pueblos» y «territorios», aunque con muchos candados. Hasta la fecha 17 países han ratificado el Convenio n° 169 de la OIT, de los cuales una docena son países latinoamericanos. El Convenio ha sido ratificado por Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), Países Bajos (1998), Fiji (1998), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), República Dominicana (2002) y Brasil (2002). La ratificación del Convenio implica la adaptación de la legislación nacional a la normatividad del Convenio, así como la presentación de informes sobre el cumplimiento de esa normatividad. Asimismo el Convenio hace posible reclamar su cumplimiento ante la OIT, aunque el procedimiento está complicado ya que la OIT es un organismo compuesto por representantes de los estados, los trabajadores y los empleadores. Así, las organizaciones indígenas que tratan de presentar una reclamación tienen que aliarse con una organización de trabajadores.

Paralelamente a las ratificaciones del Convenio n° 169 se dio un proceso de reformas constitucionales que con menor o mayor alcance reconocieron la composición pluricultural de la población y unos derechos de la población indígena. Países como El Salvador, Guyana, Surinam y Uruguay solamente hacen alguna referencia, mientras que países como

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela de una u otra manera aceptan y protegen la diversidad étnica de sus poblaciones (Roldán Ortega, 2004).

Aquí nos interesan particularmente las formas en que se plasman los derechos indígenas en lo que se refiere a tierras y territorios. Ya se dijo que el Convenio n° 169 de la OIT incluyó por primera vez el concepto de territorio en un instrumento internacional. Asimismo, el proyecto de declaración de la OEA incluye referencias al territorio y usa el término «pueblos» con los mismos candados del Convenio n° 169. Sobre el tema tierra y territorio, la declaración de la ONU que se va a votar en la Asamblea General dice lo siguiente:

Artículo 25. Los pueblos indígenas tienen el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto a las generaciones venideras.

Artículo 26-1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Cabe señalar que la Declaración de las Naciones Unidas no contiene una definición de lo que son pueblos indígenas. La definición más aceptada, que también se refleja en el Convenio n° 169, es la del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención y Protección de las Minorías, José Martínez Cobo, de 1986:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precolonia-

les que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Aspectos clave de esa definición son los criterios de preexistencia, no dominio, diferencia cultural y la autoidentificación. Aunque la definición apunta la «continuidad histórica», esto no quiere decir que sea una continuidad sin cambios. Se trata más bien de una continua recreación identitaria entre «lo propio y lo ajeno» y esto también se refleja en las formas de tenencia de la tierra y en la territorialidad que han sido afectados por siglos de dominio colonial, el embate liberal durante la época republicana o las reformas agrarias del siglo XX. Sin embargo, también se observa la persistencia de arreglos locales o «consuetudinarios».

La perspectiva histórica

Desde los inicios de la colonización los indígenas han sido despojados de sus tierras. Como sabemos, inicialmente rigió el sistema de la encomienda que antes de otorgar un derecho a la tierra *encomendó* la población de una zona determinada a un encomendero encargado de cristianizarla —la conquista espiritual— a cambio del derecho de cobrar tributo a dicha población. Con la consolidación de la conquista y tras la denuncia de los abusos de los encomenderos, la Corona buscó cambiar el sistema y limitar el poder de los encomenderos mediante las Nuevas Leyes de las Indias de 1542, que intentaron eliminar el sistema de la encomienda y sustituirlo con un sistema de repartimientos. La población nativa debería trabajar para los conquistadores según un sistema rotativo y a cambio de una remuneración fija. En segundo lugar se buscó reubicar la población remanente tras las guerras de conquista, las epidemias y las hambrunas mediante una política de reducciones o congregaciones y la formación de los llamados pueblos o repúblicas de indios con derechos a una determinada cantidad de tierra. A lo largo de la época colonial la Corona distri-

buyó miles de títulos y escrituras que en cierta medida protegieron las tierras de la población nativa. Así se creó un marco legal que a menudo fundamentó las luchas indígenas por la protección o recuperación de sus tierras, incluso durante la época poscolonial. Sin embargo, a pesar de las intenciones proteccionistas de la legislación colonial, la propiedad comunal de la población nativa iba reduciéndose a través de la otorgación de mercedes (o sesmarías en el área de ocupación portugués), la confirmación de ocupaciones *de facto* mediante composiciones, la compra de tierras o la usurpación. Con el paso de tiempo y dependiendo de situaciones locales surgió el sistema de las haciendas dedicadas a la producción para los centros mineros y urbanos, mientras en ciertas regiones surgieron plantaciones dedicadas al cultivo de productos para la exportación y a menudo vinculados a la trata de esclavos. La región amazónica en buena parte quedó fuera del alcance de los conquistadores a pesar de unas expediciones en búsqueda de El Dorado o con fines de capturar esclavos y el establecimiento de misiones, como fue el caso en lo que ahora es Bolivia.

Aunque los líderes de las luchas por la independencia, influidos por el liberalismo, inicialmente buscaron introducir un sistema de propiedad privada siguiendo el modelo napoleónico del Código Civil (Iturralde, 2001) poco cambió durante la primera mitad del siglo XIX. Oficialmente se abolió el tributo colonial pero muy pronto se reinstitucionalizó bajo nuevas denominaciones. Solamente más tarde, con la renovada incorporación de los países ahora independientes en el sistema mundial capitalista en expansión surgieron nuevas tentativas de disolver las comunidades indígenas. Así, en 1856 en México se promulgó la Ley de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, también conocida como la Ley Lerdo. Aunque nominalmente se buscó promover la pequeña propiedad, de hecho se abrió el camino hacia una consolidación y expansión de los latifundios, proceso profundizado durante el Porfiriato (1877-1910) con el accionar de las compañías deslindadoras y la legislación sobre terrenos baldíos, de forma que hacia 1910 el 87% de la tierra se concentraba en manos de unos 8.500 hacendados, o el 0,2% del total de terratenientes. Este brutal proceso de despojo preparó el terreno para la reforma agraria revolucionaria inicialmente empujada por los zapatistas. Algo similar ocurrió en Bolivia con la promulgación de nuevas leyes sobre la tenencia de la tierra en 1866 y 1874 que resultaron ser una expropiación masiva de las comunidades indígenas en la región andina. El proceso provocó una serie de sublevaciones y otros actos de resistencia

hasta que, bajo la presión de la población rural, se promulgó la Ley de reforma agraria de 1953.

Los casos mexicano y boliviano son ejemplos del proceso de concentración de tierras que ocurrió a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Ésos fueron también los dos casos de reforma agraria revolucionaria. En otros países latinoamericanos la inestabilidad rural también llevó a procesos de reforma de mayor o menor intensidad y a menudo promovidos en el marco de la Alianza para el Progreso. Si bien esas reformas indujeron cierta redistribución cabe señalar que a menudo estuvieron acompañadas por políticas de colonización y expansión de la frontera agraria. Así, en los países andinos se iniciaron las «marchas hacia el Oriente» mientras en Brasil se marchó «hacia el Occidente» bajo la promesa de «tierras sin gente para gente sin tierra». Esa ocupación del espacio amazónico también respondió a intereses geopolíticos o, como se decía en Brasil de los gobiernos autoritarios, «integrar para no entregar». Además de la colonización dirigida o espontánea se iniciaron proyectos a gran escala para la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables de la región amazónica. Sin embargo, muy pronto quedó claro que la región no era precisamente una «tierra sin gente» sino que estaba habitada por un sinnúmero de pueblos indígenas adaptados al ecosistema selvático de la región y viviendo de una combinación de agricultura itinerante, recolección, caza y pesca. Este modo de vida contrastante con la de agricultores sedentarios dio lugar a las demandas territoriales en vez de las demandas por tierras que habían caracterizado las luchas campesino-indígenas en décadas anteriores en el marco de las reformas agrarias. Esas luchas poco a poco dieron lugar a las alianzas entre ambientalistas preocupados por la destrucción masiva de los bosques amazónicos y los indígenas de la región, así como con otros segmentos de la población amazónica como es el caso, por ejemplo, de los seringueiros liderados por Chico Mendes. Así, a partir de la década de 1970 surgieron nuevos movimientos indígenas en la región amazónica, presentando un nuevo rostro de las luchas indígenas.

De forma paralela surgió un nuevo discurso identitario que enfatizaba la indianidad. Los precursores más claros de este cambio fueron la Federación Shuar en Ecuador, el movimiento indígena en la Cauca colombiana y los kataristas bolivianos. Mientras las luchas indígenas a menudo habían sido asimiladas o subordinadas a la lucha de clases —como campesinos— ahora se enfatizó que «como indios somos oprimidos y

como indios nos liberamos». Con matices distintos se resaltó que los indígenas no solamente fueron explotados como campesinos sino también oprimidos como pueblos o naciones. Se sentaron los cimientos para las demandas de libre determinación y de autonomía. Poco a poco los discursos sobre territorialidad y autonomía se entrelazaron en un discurso cada vez más articulado y sofisticado que claramente impactó en las negociaciones sobre el nuevo Convenio, el n° 169 de 1989, que por primera vez incluyó el término «pueblos» —en vez de poblaciones o grupos étnicos— aunque fuera con candados. Asimismo este Convenio marcó un hito al hablar de territorios. La declaración de la ONU retoma esos términos de forma más consecuente en lo que concierne a la libre determinación, autonomía, autogobierno y control territorial (Lâm, 2004).

Un panorama

Para la gran mayoría de los indígenas en América Latina la cuestión de la tierra, el territorio y los recursos naturales es central no sólo para su subsistencia sino también como espacio de reproducción cultural; recursos y espacios que están bajo la presión de procesos de colonización y de las políticas públicas de apertura económica en el marco de la globalización. Se favorece el ingreso de muchas empresas involucradas en la explotación de recursos naturales renovables y no renovables en territorios indígenas. A pesar de las nuevas legislaciones, los estados a menudo muestran muy poca voluntad política para proteger los derechos indígenas de lo que se ha llamado la «segunda conquista», esta vez no interesada en la mano de obra indígena sino en los recursos que se encuentran en los territorios tradicionalmente ocupados por ellos: la madera, el petróleo, los recursos mineros e hídricos, así como la biodiversidad. En las décadas de 1970 y 1980 los indígenas brasileños llamaron la atención mundial con sus luchas contra los megaproyectos mineros e hidroeléctricos, así como contra la destrucción del bosque amazónico. Un hito en esas luchas fue el encuentro en Altamira, en el corazón de territorio Kayapó, en 1989, que llevó al Banco Mundial a cancelar su apoyo a la construcción de varias represas gigantescas en el río Xingu. También hemos citado la lucha de la comunidad mayanga de Awas Tingni contra una empresa maderera coreana y asimismo podemos mencionar las luchas de los pueblos indí-

genas de Ecuador contra las empresas petroleras que contaminan y destruyen su hábitat o el caso de los u'wa en Colombia y su lucha contra la explotación petrolera en su territorio. En Chile, el caso de la represa Ralco, la explotación forestal y los conflictos sobre aguas subterráneas o zonas de pesca son otros tantos ejemplos del asedio a las tierras y territorios indígenas bajo el modelo económico vigente.

Tales luchas han desembocado en procesos de titulación y restitución de tierras y territorios indígenas bajo varias modalidades. En el caso de Ecuador se han utilizado procedimientos *ad hoc* para legalizar casi 3 millones de hectáreas, principalmente en el oriente del país; proceso que se inició en 1992 en respuesta a las protestas de los pueblos indígenas de la provincia de Pastaza. Como se sabe el proceso organizativo de los indígenas ecuatorianos se aceleró en la década de 1980, desembocando en 1986 en la formación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que aglutinaba principalmente a las organizaciones regionales andinas y amazónicas y más tarde también de la costa. En junio de 1990 la CONAIE emprendió el sorprendente y masivo levantamiento indígena planteando, entre otras cosas, la declaración de Ecuador como Estado plurinacional y demandas territoriales y de autogobierno formuladas por las organizaciones indígenas de la región amazónica. Dos años después la Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP) emprendió una histórica marcha consiguiendo la entrega de títulos sobre tierras comunales, así como garantías para frenar la colonización de las regiones orientales. Sin embargo, la cuestión de la explotación de recursos no renovables (mineros e hidrocarbúrferos) y renovables (aguas de superficie y de subsuelo) sigue siendo muy conflictiva ya que en el caso de los primeros el Estado dispone de alto grado de discrecionalidad para otorgar contratos de exploración y explotación, lo que lleva a un sinnúmero de conflictos y negociaciones entre organizaciones indígenas y empresas petroleras. Al respecto las luchas de la comunidad quichua de Sarayaku contra la empresa argentina Compañía General de Combustibles (CGC), que mereció la atención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y las recientes y renovadas tentativas del gobierno del coronel Lucio Gutiérrez de ampliar la frontera petrolera son emblemáticas. En el caso de los segundos, a pesar del reconocimiento de derechos preferenciales, el marco jurídico es bastante débil. En este caso, durante los últimos años ha surgido el formato del contrato de prestación de servicios ambientales entre organizaciones indígenas y organizaciones

privadas otorgando el usufructo sobre importantes partes de los territorios indígenas a las últimas con fines de «conservación» y absorción de dióxido de carbono. A cambio de unos pobres ingresos, por prestación de servicios, las comunidades indígenas pierden sus derechos sobre partes de su territorio por un lapso de tiempo estipulado por contrato según el código civil ecuatoriano. Mientras tanto en la Sierra, debido a los efectos organizativos de la Ley de organización y régimen de las comunas de 1937 y tras las reformas agrarias a partir de la década de los 1960, la cuestión de la territorialidad es de difícil resolución. Si esas reformas contribuyeron al surgimiento de nuevas formas organizativas y de territorialidad también hay que tomar en cuenta la heterogeneidad de la población de la región andina. Eso se refleja, por ejemplo, en el hecho de que no se logró aprovechar la posibilidad constitucional de formar circunscripciones territoriales indígenas en la búsqueda de un reordenamiento administrativo del Estado que supera la marginación de la población indígena que es consecuencia del trazo de fronteras administrativas. Más bien se busca conquistar espacios políticos locales dentro de las estructuras del Estado ecuatoriano y de la gestión local a través de ejercicio de un gobierno pluricultural. Así, aunque la Constitución de 1998 reconoce una serie de derechos colectivos para los pueblos indígenas, la realización de tales derechos sigue siendo precaria, principalmente debido a los pocos avances en la formulación de una legislación secundaria. Tras arduos debates dentro del movimiento indígena, un proyecto de Ley de las nacionalidades y pueblos indígenas fue presentado al Congreso en 2001 pero vetado por el entonces presidente Gustavo Noboa, bajo el añejo argumento de que llevaría a una fragmentación del país. En medio de turbulentos acontecimientos políticos, durante los años siguientes no se lograron mayores avances en la materia.

En el caso boliviano, en 1990 los indígenas de las tierras bajas protagonizaron una muy publicitada Marcha por el Territorio y la Dignidad como protesta contra las actividades de empresas madereras. De repente el país se acordó de la existencia de esos pueblos y, bajo la presión de los marchistas, el entonces presidente Jaime Paz Zamora firmó una serie de decretos que reconocían varios territorios indígenas. Una nueva legislación agraria, conocida como la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), introducida en 1996, incluye la figura de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y abre la posibilidad de presentar nuevas demandas. Hasta 2005 se han planteado 56 demandas de TCO en las tierras bajas

con una superficie total de unos 22 millones de hectáreas, pero el proceso de titulación ha sido sumamente lento y solamente 5,4 millones de hectáreas han sido tituladas. Mientras, después de un inicial rechazo a la nueva legislación agraria, los indígenas de las tierras altas han comenzado a demandar TCO. En 2005 el número de demandas en esa región había llegado a 171 con una superficie de 12 millones de hectáreas, pero solamente 434.000 hectáreas habían sido tituladas (Romero, 2005).

Al igual que en el caso ecuatoriano, el Estado boliviano se reserva el dominio sobre los recursos de subsuelo, así como el derecho de regular el uso de los recursos forestales. En lo que concierne a los recursos del subsuelo eso ha llevado a la superposición de concesiones mineras y petroleras sobre territorios indígenas, mientras en el caso de recursos forestales el Estado abrió la posibilidad de convertir concesiones otorgadas bajo el antiguo régimen forestal en nuevas concesiones bajo el argumento de que los derechos de las empresas concesionarias preexistieron a los derechos de los indígenas aún en vías de titulación por el INRA, lo que condujo a reclamaciones por parte de los indígenas ante la OIT.

Un aspecto importante es que en los casos ecuatoriano y boliviano de dominio de la tierra bajo la modalidad colectiva no se incluye una forma de mantener un sistema de gobierno propio. Como vimos, en el caso ecuatoriano la Constitución de 1998 llegó a incluir la posibilidad de crear «circunscripciones territoriales» pero se ha avanzado muy poco en la creación real de tales entidades y los movimientos indígenas parecen más bien buscar la conquista de gobiernos municipales sin modificar sustancialmente la estructura institucional de los municipios. En Bolivia las formas de autoridad indígena fueron formalmente reconocidas en la Ley de participación popular de 1994, que es esencialmente una ley de descentralización. Se abrió la posibilidad de representación de autoridades indígenas en los Comités de Vigilancia encargados de orientar y controlar los gobiernos municipales. Asimismo se creó la posibilidad de formar distritos municipales indígenas con un subalcalde indígena, aunque sus competencias fueron muy poco definidas. Por otro lado, con la denominación de TCO se evitó expresamente la noción de «territorio» por temor de crear territorios realmente autogestionados por autoridades indígenas, lo que se suponía que podría llevar a una «balcanización» del país. A menudo las TCO pertenecen a varios municipios, lo que socava la gobernabilidad de las mismas. En los últimos años, sin embargo, las organizaciones indígenas parecen haber desarrollado estrategias para superar

esa fragmentación. Buscan hacer coincidir TCO, creadas a través de la legislación agraria, con Distritos Municipales Indígenas, creados a través de la legislación administrativa, a fin de lograr una territorialidad bajo autoridad indígena y luego la creación de «municipios indígenas».

La ola de protestas en Bolivia a partir de 2000 y la desarticulación del sistema de partidos tradicional desembocaron en la elección de Evo Morales Ayma en diciembre de 2005, abriendo un nuevo capítulo en la historia del país. Aparte de la recuperación de la autoridad nacional sobre las reservas de gas —una de las demandas centrales en las protestas de octubre de 2003— en noviembre de 2006 también se modificó la Ley INRA a fin de «reconducir» la reforma agraria y de fomentar una redistribución de tierras a favor de las comunidades indígenas y los campesinos-indígenas sin tierra. Asimismo, en agosto de 2006 se iniciaron las sesiones de una Asamblea Constituyente reivindicada por los movimientos indígenas durante una marcha en 2002 (Romero, 2005). En este contexto cabe destacar la Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado presentada por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y Colonizadoras de Bolivia en agosto de 2006. Esa propuesta busca dotar a Bolivia de una Constitución para un Estado plurinacional como

un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial, para alcanzar la vida plena para vivir bien, con una visión solidaria, y de esta manera ser los motores de la unidad y el bienestar social de todos los bolivianos, garantizando el ejercicio pleno de todos los derechos.

Así se propone una reordenación territorial mediante la conformación de autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas y autonomías interculturales urbanas en el ámbito local y de regiones en el ámbito intermedio a fin de construir un Estado unitario plurinacional. Por su parte, en círculos del gobierno se maneja otra propuesta de reordenamiento territorial mediante la creación de regiones autónomas y entidades indígenas territoriales junto a los 9 departamentos y los 327 municipios existentes. Esas propuestas, por cierto, se enfrentan con la oposición de las élites de los departamentos orientales del país —la llamada Media Luna (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando)— expresada a través de los comités cívicos

que buscan una autonomía departamental que les permitiría controlar la distribución de tierras, la (in)migración, la fuerza de policía local y las ganancias de los recursos naturales, como los hidrocarburos. Así, se vislumbra una fuerte pugna acerca del reordenamiento territorial del país.

Mientras en Ecuador el reordenamiento territorial avanzó poco y en Bolivia la cuestión está candente, en Colombia, a partir de la reforma constitucional de 1991, los resguardos indígenas sí han sido formalmente reconocidos como elementos de la estructura administrativa del Estado con un estatus firme, a la par con los municipios, mientras en Panamá las comarcas también tienen sus formas de autogobierno reconocido. Ésos no han sido procesos fáciles o sin avances y retrocesos. Panamá es el ejemplo de un reconocimiento temprano de la autonomía a partir de la rebelión kuna en 1925 contra las políticas asimilacionistas del recién creado Estado panameño, la firma de un tratado de paz bajo la presión de Estados Unidos y la paulatina consolidación de un régimen de autogobierno kuna que implicó una reorganización sustancial y una formalización de la organización social y política kuna bajo el liderazgo de sus autoridades tradicionales. En 1953 el Estado panameño creó la Comarca de San Blas, posteriormente renombrada Kuna Yala y a partir de la década de 1980 nuevas comarcas han sido creadas para los kuna y otros pueblos indígenas; así que hoy en día un poco más de la mitad de la población indígena del país vive en comarcas legalmente establecidas que abarcan el 20% del territorio panameño. Sin embargo, existen muchos conflictos como resultado de la invasión de las comarcas por campesinos. Otros pueblos indígenas siguen presionando para obtener el reconocimiento de sus territorios.

En Colombia los resguardos, creados inicialmente en la época colonial, han estado bajo presión a partir de la independencia del país. A pesar de una ley de 1890 que suspendió temporalmente la disolución de los resguardos, la presión continuó y para la década de 1960 solamente existían unos 70. Sin embargo, en estas fechas se inició un proceso de re-emergencia indígena que llevó a la consolidación de los resguardos existentes y la creación de otros nuevos. Este proceso culminó en la reforma constitucional de 1991, en la cual, pese a constituir solamente un 2% de la población, los representantes indígenas consiguieron tener un papel prominente. Desde entonces el número de resguardos creció nuevamente hasta alcanzar más de 600, que ocupaban una cuarta parte del territorio nacional. Sin embargo, a partir de 1994 las esperanzas generadas se vieron

vulneradas por las políticas neoliberales y la implementación de nuevos megaproyectos para la explotación de recursos naturales, así como para el fomento de proyectos agroindustriales que forman parte del «Plan Colombia» auspiciado por Estados Unidos. Asimismo, los indígenas son víctimas de la violencia guerrillera y (para)militar.

En Brasil la nueva Constitución de 1988 incluyó un capítulo dedicado a los derechos indígenas que estipuló la demarcación de tierras indígenas dentro de cinco años. El proceso no avanzó tan rápido y la adopción, en 1996, de una nueva legislación que hizo posible impugnar el proceso de demarcación causó una ola de protestas por el temor de que se produjera una reversión del proceso de identificación y delimitación de territorios indígenas. Sin embargo, la mayoría de las impugnaciones fue rechazada y se avanzó bastante en la demarcación de territorios indígenas que hoy en día cubren más de 100 millones de hectáreas o algo así como el 12% del territorio nacional. A pesar de esa demarcación, los territorios indígenas están bajo la presión de madereros, campesinos en busca de tierras y pequeños mineros, sin hablar de proyectos de urbanización u otros «intereses mayores». Aunque la Constitución brasileña reconoce a los pueblos indígenas el usufructo colectivo de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y lagos existentes en sus tierras, esa formulación no abarca los recursos hídricos, incluidos los potenciales energéticos o la prospección y explotación de recursos minerales que, bajo ciertas condiciones, pueden ser autorizadas por el Congreso Nacional a terceros.

A modo de conclusión

Tras unas décadas de renovadas luchas indígenas y la respuesta de los estados en forma de políticas de reconocimiento, el resultado es un paisaje de luces y sombras. Innegablemente, las políticas de «reemplazamiento» de las formas de tenencia indígena por otras formas de propiedad consideradas más «modernas» (sea la propiedad individual o alguna forma de propiedad cooperativa) han sido sustituidas —al menos formalmente— por una política de reconocimiento. Incluso el Banco Mundial ha cambiado paulatinamente en cierta medida su opinión sobre formas indígenas o «consuetudinarias» de regulación de tenencia de la tierras o territorios y su capacidad de garantizar seguridad de tenencia (World Bank,

2003). En las reformadas constituciones latinoamericanas el concepto tradicional de «tierra», que implica propiedad comercial en términos de los códigos civiles, se transforma con la adopción de conceptos como tierras comunitarias de origen (Bolivia, 1994), tierras comunales de grupos étnicos, territorios indígenas, resguardos (Colombia, 1991) o tierras de las comunidades de la Costa atlántica o tierras comunales (Nicaragua, 1987) (Barié, 2003).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal de derechos indígenas, éstos son objeto de «guerras de interpretación» y se observa una «brecha de implementación». Aunque a veces se ha argumentado que el reconocimiento de derechos indígenas es compatible con el modelo neoliberal, cada vez está más claro que este modelo, que solamente favorece al «indio permitido» y a las reclamaciones «culturales», topa con la resistencia de los movimientos indígenas que buscan una real redistribución del poder y de recursos (Hale, 2004).

En este capítulo hemos examinado de forma breve unos ejemplos de reconocimiento formal de derechos territoriales indígenas y sus implicaciones reales en términos de derechos sobre recursos naturales y de redistribución del poder. Hemos visto que las demandas territoriales surgieron inicialmente como un mecanismo de defensa contra la ocupación de la «última frontera» y paulatinamente se articularon en un discurso indígena que se centra en la demanda de autonomía y libre determinación. En cuanto a los recursos naturales renovables hemos visto que los estados latinoamericanos reconocen formalmente un uso preferente a los pueblos indígenas, pero que a menudo este derecho está siendo vulnerado, por ejemplo a través de una superposición de concesiones madereras, como en el caso boliviano, o por la actividad ilegal de empresas madereras. Por otra parte, los estados latinoamericanos se reservan la propiedad sobre los recursos no renovables como son los hidrocarburos y las riquezas mineras y, por lo tanto, otorgan permisos de exploración y explotación con efectos desastrosos sobre las poblaciones indígenas. En este marco las organizaciones indígenas buscan fortalecer el derecho a la consulta previa, informada y de buena fe para obtener su consentimiento antes de la aprobación de proyectos de aprovechamiento de tales recursos, incluso de recursos hídricos. Éste es uno de los puntos controvertidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, la Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado presentada en Bolivia por las organizaciones indígenas,

originarias, campesinas y de colonizadores demuestra que lo que se busca es una protección ante el proceso de globalización salvaje y una participación real en la toma de decisiones y los beneficios del aprovechamiento de esos recursos. En el caso del agua, se la define como un bien social, de derecho humano y de salud que no debe ser concesionada, privatizada, ni exportada. Tales propuestas, ante todo apuntan a un cambio en el modelo económico y de «desarrollo» ahora vigente y la búsqueda, aún tentativa, de fórmulas alternativas.

Las demandas sobre la utilización de recursos naturales van de la mano con las demandas sobre una redistribución del poder mediante una reorganización territorial y política de los estados que permitirá una mayor incidencia de los grupos marginados —no sólo los indígenas— en la toma de decisiones. Como bien destacan varias contribuciones a este volumen, esto presenta enormes desafíos para los movimientos indígenas en términos de su participación en las arenas políticas. Tras el derrumbe de la izquierda tradicional, a menudo los movimientos indígenas se han constituido como eje aglutinador de la oposición al modelo económico y político vigente. Esto presenta el reto de responder no sólo a su base de apoyo original y sus demandas específicas, sino también a un electorado más amplio. Asimismo, hemos visto que en el caso de Ecuador no se avanzó en la implementación de entidades territoriales indígenas y que para Bolivia se proponen autonomías interculturales urbanas. Como subrayó Nina Pacari en su comentario sobre Ecuador durante un seminario sobre libre determinación de los pueblos indígenas (Centro internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 2002) hay situaciones en las cuales los territorios indígenas se encuentran claramente cohesionados y otros en las que los territorios pueden cohesionarse pero en la mayor parte del país, fundamentalmente serrana, se debe considerar la realidad pluricultural. En estos casos no sería posible un «territorio indígena» en exclusiva, sino que se requiere un ejercicio de gobierno pluricultural, incluyente y participativo. Esto apunta a la necesidad de reinventar la democracia y el reto de buscar formas de conjugar derechos ciudadanos para todos con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- Allmand, Warren (2005), «The International Recognition of Indigenous Rights», *McGill International Review*, primavera, pp. 34-39.
- Aylwin O., José (2002), *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Barié, Cletus Gregor (2003), *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, La Paz, 2ª ed.
- Castrillon Orrego, Juan Diego (s. f.), «La Corte Interamericana de Derechos Humanos y los derechos de los pueblos indígenas», Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (2002), *Seminario de derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; ponencias de los participantes y síntesis de las discusiones*, Nueva York, 18 de mayo de 2002, Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, Montreal.
- Donayre Pinedo, Miguel (2005), *¿Nueva carta de navegación? Declaración americana de pueblos indígenas: el persuasivo soft law indígena*, Defensoría del Pueblo, Lima.
- Escárzaga, Fabiola y Raquel Gutiérrez, coord. (2005), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Secretaría del Desarrollo Social del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, México.
- y coord. (2006), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, vol. II, Casa Juan Pablos, Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Gabriel, Leo y Gilberto López y Rivas, coord. (2005), *Autonomías indígenas en América Latina: nuevas formas de convivencia política*, Plaza y Valdés, México.
- Hale, Charles R. (2004), «Rethinking Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido”», NACLA Report on the Americas, septiembre-octubre, pp. 16-21.
- Inter-American Court of Human Rights (2001), «The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Judgment of August 31».
- International Labour Office (2003), *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989, No. 169: A Manual*, International Labour Office, Ginebra.
- Iturralde G., Diego (2001), «Tierras y territorios indígenas: discriminación, inequidad y exclusión», documento presentado en la conferencia «Racism and Public Policy», Durban, Suráfrica, 3-5 de septiembre de 2001, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra.
- (2006), *Relato de la II intergubernamental: estado de la protección legal y*

de las políticas públicas sobre derechos de los pueblos indígenas, Fondo Indígena, CDI, La Paz.

IWGIA (2006), «Human Rights Council Adopts the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples» [en línea]. International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA), Copenhagen [consultado el 10 de julio de 2006]. <http://www.iwgia.org/graphics/Synkron-Library/Documents/Noticeboard/News/International>.

Lâm, Maivân Clech (2004), «Remembering the Country of Their Birth: Indigenous Peoples and Territoriality», *Journal of International Affairs*, vol. 57, n° 2 (primavera), pp. 129-150.

Roldán Ortega, Roque (2004), «Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America», *Biodiversity Series*, Paper, n° 99, The World Bank Environment Department, Washington.

Romero Bonifaz, Carlos (2005), *El proceso constituyente boliviano: el hito de la cuarta marcha de tierras bajas*, CEJIS, Santa Cruz.

World Bank (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report*, The World Bank, Washington.

Zúñiga Navarro, Gerardo, ed. (2005), *Memoria: primera reunión intergubernamental sobre institucionalidad y políticas públicas orientadas a pueblos indígenas en América Latina y el Caribe*, Fondo Indígena, Agencia Española de Cooperación Internacional, La Paz.

11. La construcción de la autonomía indígena: hacia el Estado intercultural como nueva forma de Estado

Marco Aparicio Wilhelmi

Quizá, como se afirma, el término autonomía sea ajeno a las comunidades, pero cuando uno aborda con ellos la problemática, expresan muchas más precisiones que uno porque tienen un cotejo continuo de los límites y las fronteras impuestas por la enormidad de procesos que los envuelven. Por lo pronto exploran esa frontera difusa y empiezan a tejer, caminando, veredas y más veredas para librar los cercos, para renovar de continuo los pactos y las soluciones comunes.

RAMÓN VERA, «Las fronteras de la enormidad»,
Ojarasca, n° 45, 1995

Para nosotros la autonomía es el alma y el corazón de la resistencia en nuestros pueblos, es una nueva forma de hacer política, de [la] construcción y de [el] desarrollo de la democracia con justicia y libertad.

Base de Apoyo del Municipio Zapatista
«17 de noviembre»

Introducción: la libre determinación como derecho instrumental

La claridad y contundencia con la que la lucha por la autonomía se ha situado en la primera línea no sólo de la agenda política en términos específicos sino de la actitud vital, cotidiana, que con distintas intensidades, tiempos y espacios, los pueblos indígenas asumen (en realidad ya desde hace mucho tiempo), nos empuja a reflexionar sobre las implicaciones que el reconocimiento de tal reivindicación tendría en el seno de los estados y de sus ordenamientos jurídicos tal y como hoy se hallan configurados.

Efectivamente, si pudiéramos realizar un repaso al extenso compendio de declaraciones, pronunciamientos, manifiestos, etc., que repre-

sentantes de comunidades y de pueblos indígenas, tanto de América Latina como del resto del mundo, están realizando, comprobaríamos hasta qué punto existe unanimidad en la mención del autogobierno como eje de las reivindicaciones.

Incluso antes de 1992, año de las movilizaciones frente a la conmemoración del cuando menos eufemístico «Encuentro entre dos mundos», la reclamación autonómica ya venía siendo formulada con claridad por diferentes organizaciones indígenas. Aun así, al menos por lo que a América se refiere, es necesario destacar el impulso que dicha reivindicación recibe en el marco de la agitación política y jurídica provocada a raíz del levantamiento zapatista del primero de enero de 1994 en el estado mexicano de Chiapas.

En casi todas las declaraciones en las que está presente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fundamentalmente a partir del inicio de las conversaciones que darían lugar a los Acuerdos de San Andrés (firmados en febrero de 1996 entre dicha organización y el gobierno federal mexicano), la «autonomía» ocupa un lugar central. A modo de ejemplo,

nuestro país es multicultural. Ello le da una riqueza que requiere no sólo reconocimiento jurídico sino condiciones materiales para su reproducción», y el instrumento para asegurar tales condiciones es la autonomía, entendida como autogobierno, como derecho a darse o a quitarse sus propios representantes y decidir sobre el camino propio.¹

Merece la pena resaltar de qué manera con tan pocas palabras se manifiesta el sentido de la reclamación: la autonomía no como fin en sí misma sino como medio para asegurar las condiciones materiales que aseguren la diversidad cultural, que es el valor, el bien que hay que proteger.

Y merece la pena porque ése va a ser uno de los elementos centrales en este capítulo. Aquí se va a sostener que, desde un punto de vista jurídico, la libre determinación² de los pueblos indígenas es un derecho instrumental para la realización del derecho de identidad cultural.³

Así pues, este capítulo pretende servir de boceto donde a grandes trazos queden dibujadas las implicaciones jurídico-constitucionales que en el seno de los estados tendría el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas como reflejo del derecho a la identidad cultural.

Los pasos previstos para alcanzar tal objetivo son los siguientes: en primer término se abordará el modo en que la libre determinación, en el contexto internacional, y la autonomía, frente al Estado, se han erigido como auténticas demandas «madre» de los pueblos indígenas. En segundo lugar se tratará de ahondar un poco en los caracteres que definen la reclamación autonómica indígena, enfatizando especialmente su diversidad de formas y su carácter dinámico, cambiante. En tercer lugar se aludirá al debate sobre el sujeto —la comunidad o el pueblo indígena— o la escala —comunal o regional— de la autonomía. A continuación se abordará la comprensión del alcance del derecho a libre determinación como derivación del derecho a la propia cultura. Por último deberemos detenernos en la reflexión sobre el alcance de las transformaciones que un reconocimiento efectivo del principio de igualdad entre culturas tendría en los estados actuales; será el momento de cuestionarnos si «es posible pensar en el Estado como una unidad capaz de alojar la totalidad social, regular sus relaciones, representarla» (Iturralde, 1993).

Elementos en la conformación de la libre determinación como demanda «madre»

La metamorfosis de las reivindicaciones

Las modificaciones operadas durante los últimos años en la mayor parte de textos constitucionales latinoamericanos hay que leerlas en el contexto de procesos sociales de cambio que implican un directo cuestionamiento de la base monoétnica en la que se construye la idea de sociedad nacional que intenta reflejar el Estado. Pese a que aún sea pronto para aventurar el éxito o el calado de esos cambios sociales, no se puede dudar de que los pueblos indígenas estén ganando un espacio político específico,⁴ espacio construido a partir de una serie de reivindicaciones con una clara vertiente jurídica.

Ciertamente, resulta complejo hacer un listado que reúna los derechos predicables de los pueblos indígenas y de sus miembros. Por un lado tenemos la dificultad que impone la gran diversidad existente entre unos pueblos y otros y, además, sucede que nos encontramos inmersos en un proceso en el que la definición de las reivindicaciones propiamente

indígenas está en permanente desarrollo, lo que sin duda añade complejidad al tema. A ello hay que añadir que los pueblos indígenas se hallan directamente condicionados por la necesidad de usar un lenguaje jurídico que no sólo no es el propio, sino que durante siglos ha servido como vehículo de dinámicas de opresión.

Por otro lado, en parte quizá por la complejidad ya descrita, en ocasiones se incurre en el error de realizar un discurso que no responde al momento que vive cada una de las diversas realidades indígenas. Se debe, pues, partir de la propia voz indígena, cuestión que de vez en cuando se omite incluso desde las posturas más próximas a sus demandas, lo que nos convierte en protagonistas conscientes o inconscientes de un olvido expropiatorio.

Con todo, la consolidación en el discurso indígena de la libre determinación como demanda que condensa y articula políticamente el conjunto de reclamaciones, esto es, como demanda «madre», origen y espacio de todas las otras, permite que, centrándonos en ella, podamos atender, si bien no libres de un exceso de generalización, al conjunto de reivindicaciones indígenas.

Es conocida la paulatina metamorfosis de las demandas indígenas, que han ido adoptando caracteres distintos a medida que cambiaban los términos de la relación con el Estado o los espacios de dicha relación. Así, partiendo de la reclamación sobre el derecho a la «tierra» se ha transitado al «territorio», para después incorporar el concepto de «etnodesarrollo» (o «desarrollo con identidad») como paso previo a la consolidación y generalización de la reclamación de libre determinación (y de autonomía como expresión interna de la misma).

Resulta esencial señalar que dicha metamorfosis se explica por la necesidad que han tenido los pueblos indígenas de buscar en la terminología de la sociedad dominante aquellas nociones más útiles para la satisfacción de sus necesidades como pueblos. Se trata de un proceso de reacomodo constante de las posiciones y del lenguaje; un proceso teñido de fuertes dinámicas de retroalimentación, donde el tipo de reivindicaciones que se formulan depende de la fuerza política para sostenerlas y esta fuerza política, dado que depende de la consistencia que tengan los lazos internos, se conforma y se consolida en parte por el tipo de reivindicaciones planteadas.

La relevancia de lo que hemos apuntado nos sirve para justificar que antes de realizar un breve repaso de la significación de tales tránsi-

tos reivindicativos nos detengamos en el análisis del sentido e implicaciones de dicha metamorfosis.

Muchas veces se afirma que en realidad las demandas indígenas no han cambiado en los más de quinientos años de dominación, sino que lo que ha cambiado han sido las palabras con que el sujeto interpelado, el Estado y la sociedad dominante, las ha denominado o escuchado. Tal esencialismo tiene parte de verdad. Pero sólo parte, ya que sería un error negar el historicismo en los movimientos indígenas. Quizá la explicación está en la combinación de ambos factores: en la lucha contra la opresión, ya los pueblos indígenas han resistido con una postura cuya esencialidad radica sencillamente en que se ha tratado de una lucha por su propia supervivencia como pueblos. Ahora bien, las distintas formas y estrategias que la sociedad dominante, colonial primero y republicana después, ha adoptado frente a los pueblos indígenas, esto es, las distintas dinámicas de aniquilación, de exclusión, de olvido, de asimilación o las más modernas propuestas de integración con matices de respeto identitario, han generado una transformación histórica de su relación con la sociedad estatal.

Y lo más relevante es que esta transformación no sólo ha afectado a la cara externa de los pueblos indígenas, según como se relacionan con otros actores, sino que, evidentemente, se refiere también a las condiciones internas de vida y de reproducción social, a su propia identidad.⁵ Por ello, cuando analizamos el cambio en el tipo de reivindicaciones, por mucho que éste se conecte a una cuestión de estrategia para la consecución de objetivos, no podemos dejar de advertir que en ese cambio también hay una modificación de la posición de los actores que se relacionan, modificación que en parte es causa y en parte será consecuencia de la adopción de dicha nueva terminología.

Esta última cuestión nos lleva al complejo, fascinante y poco analizado terreno de la interrelación entre procesos sociopolíticos y estrategias jurídicas; al papel del derecho, de la terminología jurídica y de las acciones jurisdiccionales en los cambios sociales y políticos. Es decir, a la posibilidad de pensar si no en el uso alternativo del derecho, sí en su «uso estratégico» (sin olvidar, no obstante, que aunque el derecho pueda tener doble filo, uno de ellos suele estar siempre mucho más afilado).⁶

Sin duda es un ámbito en el que merece la pena detenerse y en el que la experiencia de los movimientos indígenas, especialmente por lo que respecta a la capacidad de entroncar el espacio de las instancias na-

cionales con el de las internacionales, resulta rica y sugerente. Pero esto deberá ser en otro lugar y con más tiempo para la reflexión.

Bastará, por ahora, un último apunte. Sin duda, para cualquiera que se acerque a conocer los procesos de movilización y reivindicación indígenas una de las cuestiones que más impresionan es la aparente facilidad con que la multitud de conceptos jurídicos resultan incorporados en el discurso, sólo comparable con la facilidad con la que se superan cuando ya no son funcionales para la realización de los objetivos marcados. Como señala Esteva, «la idea es clara: la manera de organizar el tránsito es apelando a los procedimientos jurídico y político en el marco vigente para dejarlo atrás», y así lo demostraría la propia rebelión zapatista, «que apeló a un derecho de los mexicanos establecido en la Constitución vigente: el de cambiar su régimen de gobierno» (Esteva, 1998).⁷ En este sentido, Yrigoyen destaca cómo «dada la superposición de sistema de autoridades a lo largo de la historia colonial y republicana, algunos sistemas de autoridades indígenas actuales tienen raíz colonial». Así, aunque las cofradías fueron creadas para el control religioso del mundo indígena, «los indígenas aprendieron a reutilizar y apropiarse de estas instituciones coloniales para elaborar formas de resistencia cultural detrás de la aparente práctica de la religión católica». Y lo mismo sucede con las alcaldías, «que fueron instauradas como instituciones «bisagra» entre el mundo colonial con el indígena, para facilitar el control de éste; pero también, una vez reapropiadas por los indígenas, les permitieron espacios de autorregulación y control propio» (Yrigoyen, 1999).

Los tránsitos hacia la libre determinación

Volviendo a las fases que han llevado a la consolidación de la reclamación autonómica, sin duda resulta determinante el salto del derecho a la tierra al derecho al territorio. Se habla de territorio o hábitat y no de tierra simplemente, para referirse al espacio necesario o, mejor dicho, el espacio propio en que cada pueblo pueda desarrollar libremente sus actividades económicas, sociales, políticas, religiosas o en general las que implique su propia cultura. La distinción es clara: mientras la idea de tierra y de propiedad de la tierra lleva más bien a un concepto típicamente civilista, territorio es jurisdicción sobre un espacio geográfico. Implica, pues, dejar atrás el terreno del derecho privado para adentrarse en el del dere-

cho público.⁸ Son puntualizaciones necesarias desde nuestros propios conceptos jurídicos. No hace falta decir que, dentro de las cosmovisiones indígenas, la tierra es algo más que una fuente de recursos y que la relación que se establece con ella (con la «madre tierra») es seguramente uno de los elementos que permiten, siquiera de manera genérica, hablar de la «identidad indígena», constituyendo quizá el más fuerte vínculo que da unidad a la gran heterogeneidad que ofrecen sus distintos pueblos. «Para nosotros los indígenas, la tierra no sólo es el objeto de nuestro trabajo, la fuente de los alimentos que consumimos, sino el centro de toda nuestra vida, la base de nuestra vida, la base de nuestra organización social, el origen de nuestras tradiciones y costumbres.»⁹

En el empleo del término «etnodesarrollo», los pueblos indígenas, en voz de sus representantes, han visto una manera de ampliar el sentido de la reclamación del propio territorio. En este sentido, lo que se exige es el control efectivo de la tierra, los recursos y la organización social y cultural: «El etnodesarrollo implica procesos sociales, económicos, culturales y tecnológicos en los que los actores sociales beneficiarios actúan de acuerdo con sus necesidades, condiciones y posibilidades, decidiendo democráticamente su propio destino» (Durand y Gómez, 1996); o bien: «Significa mirar hacia el interior, encontrar dentro de la propia cultura del grupo los recursos y el potencial creativo necesarios para confrontar los retos del cambiante mundo moderno» (Stavenhagen, 1989).

Para Bonfil Batalla, la idea de etnodesarrollo tiene un marcado contenido político, ya que consiste en un cambio de la correlación de las fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza —hoy favorable a los intereses que impulsan los procesos de imposición y enajenación cultural— a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia (Bonfil Batalla, 1982).

Un reflejo, aunque tímido, de este derecho se halla sin duda en todas aquellas normas que imponen a los poderes públicos la necesidad de consulta previa (o incluso autorización preceptiva) de los pueblos indígenas que puedan ver su hábitat afectado por alguna medida que pretenda poner en marcha el Estado. Para no entrar ahora en la normativa interna de cada país, pondremos sólo el ejemplo que ofrece el Convenio n° 169 de la OIT. Por citar sólo dos ejemplos claros, en primer lugar vemos cómo el artículo 6 impone a los Gobiernos que vayan a aplicar las disposiciones del Convenio el deber de «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a partir de sus

instituciones representativas, cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente». Por otra parte, y en una más clara manifestación del concepto de etnodesarrollo, el artículo 7.1 dispone que

los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de su desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera [...]. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas en desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Desde esta perspectiva, que entiende la palabra «desarrollo» no en términos exclusivos de crecimiento cuantitativo del producto económico, sino como mejora de los niveles de bienestar (cuyos indicativos muchas veces no son mensurables en términos económicos) del conjunto de la población y de todos sus miembros, los pueblos indígenas han ido definiendo un modelo de relación con el Estado y el resto de la sociedad, superando así la polarización respecto al tema agrario. Bajo esta óptica, lo que se pretende expresar al resto de la sociedad es que la lucha indígena por la tierra se enmarca en la reivindicación de la territorialidad, entendida como espacio no sólo físico sino también político, pues debe permitir que los distintos pueblos indígenas puedan establecer y llevar a cabo su propia definición del concepto de desarrollo socioeconómico.

Resulta contundente la claridad con la que la noción de etnodesarrollo incorpora y amplía el derecho al territorio, que a su vez incorporaba y ampliaba la reclamación sobre la tierra. Pues bien, expresando un poco más la idea de etnodesarrollo vemos que se trata de un concepto que, al implicar el fortalecimiento y extensión de la capacidad autónoma de decisión, desemboca de modo natural en la idea de autodeterminación, puesto que ésta lo que hace es referirse al marco jurídico-político en el que deben ubicarse los pueblos indígenas en su relación con el Estado para que se produzcan las condiciones que posibilitan realmente dar respuesta a todas las demandas referidas.

Las libres formas de la libre determinación

Debería ser obvio decir que el derecho de libre determinación, por definición, puede adoptar multitud de formas distintas. Pero no es así y, entre otras cosas, sigue siendo necesario insistir en que autodeterminación no es sinónimo de secesión. Como concepto del derecho internacional público, está claro que la autodeterminación engloba la posibilidad de la secesión para la creación de un Estado nuevo o para la incorporación en uno ya existente.¹⁰ Pero al hablar de la demanda indígena de libre determinación no merece la pena detenerse sólo en tal hipótesis porque, ya sea por posibilismo, estratégico o claudicante, o porque la estatalidad es, todavía en muchos casos, un universo culturalmente ajeno, si una cosa salta a la vista en casi todas las manifestaciones indígenas al respecto es precisamente que se refieren a la vertiente respetuosa de las fronteras estatales, como demanda de autonomía hacia el interior del Estado. Se reclama, eso sí, en términos de autonomía política real (elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios —incluyendo el acceso a los recursos naturales—), de demarcación de territorio propio y, desde tal punto de partida, de replanteamiento de las relaciones con las instituciones estatales.

Buena prueba de todo ello la tenemos en la llamada Declaración de Quito de 1990, en la que representantes indígenas de todo el continente plantearon que

la autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo¹¹ [...]. Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos).¹²

La autonomía, entendida como forma de manifestación interna de la autodeterminación, se puede dar a su vez en distintos grados, esto es, con mayor o menor amplitud de autogobierno, así como en el marco de diferentes estrategias. Y esto variará enormemente en función de multitud de factores entre los que debemos destacar aquellos que afectan a la propia

realidad del pueblo indígena de que se trate, su presencia numérica y su presencia social y política, esto es, su capacidad de presión, de amenaza, de negociación con el Estado. La diversidad de situaciones es grande y el momento de desarrollo de las reivindicaciones de cada pueblo no se puede establecer externamente.

Se hace necesario, en este sentido, analizar cada realidad desde su propio contexto. Así, merece la pena indagar cómo y cuándo se manifiesta con claridad la reclamación autonómica; cómo se desarrolla la práctica autonómica más allá del reconocimiento normativo estatal existente; cómo se gestiona en lo cotidiano; cómo se defiende y de qué modo la continua necesidad de su defensa influye en sus caracteres; cómo crece; cómo se transforma; qué horizontes se trazan, si es que son trazados; qué límites establece la sociedad dominante, hasta dónde es previsible que llegue a consentir; de qué manera, a medida que avanza la práctica de la autonomía, avanza el empoderamiento indígena y con él se mueve el horizonte de lo deseable por unos y de lo aceptable por otros.

En este sentido resulta interesante ver cómo muchas veces la práctica autonómica brota de los resquicios del propio sistema jurídico y económico,¹³ ganando espacios de legitimidad en el terreno de su constante tensión frente a los dictados de una legalidad que en gran parte es ajena.

La autonomía se debe entender a la vez como fin y como medio. El fin es el reconocimiento de la libre determinación y muchas veces el medio es la misma práctica cotidiana del autogobierno. Cómo ya dijimos, el derecho de autonomía no sólo es un derecho ancestral cuyo reconocimiento deriva de tal carácter y de la necesidad de una reparación histórica. Va más allá de depender exclusivamente del fundamento que le puede ofrecer el a menudo invocado principio de soberanía inherente, en la presencia previa, en el «nosotros estábamos antes». Hay historicismo en la reclamación, ya que si bien es cierto que la reivindicación por la autonomía es secular, pues secular es la opresión y la resistencia a la misma, también es un proceso que varía enormemente en función de qué y a quién se oprime y cómo se oprime.

Con todos estos datos, es más fácil entender tanto los puntos de unión como las diferencias entre las realidades que existen entre los dos polos representados en un extremo por los pueblos aislados o semiaislados de la Amazonía (cuya supervivencia pende de un hilo por la extensión del «proyecto civilizatorio» occidental en forma, por ejemplo, de extracciones

petroleras) y, en el otro, los pueblos aymarás y quéchuas en Bolivia, o el pueblo maya de Guatemala, que supone más del 60% de la población.¹⁴

Por ello no debe parecernos paradójica la oposición mostrada por representantes de los pueblos indígenas bolivianos frente a los términos en que se produce la reclamación autonómica promovida en los últimos meses por la clase dominante (si bien apoyada por una parte relativamente importante del resto de la población) del más próspero de los departamentos bolivianos, Santa Cruz de la Sierra.¹⁵ La «unidad en la diversidad» defendida en marchas y manifestaciones indígenas es absolutamente coherente con la comprensión de la autonomía indígena como expresión del derecho a la identidad cultural y como herramienta frente a la dominación política, jurídica y económica (cultural, en definitiva).

Queda claro que una de las principales características de la lucha por la autonomía consiste en que esta reivindicación se desarrolla dentro de cada contexto de manera distinta, es decir que tiene características propias. Como señala Hernández Navarro, «no existe el régimen de autonomía ideal, como no existe el proceso ideal para llegar a él. Esta demanda autonómica expresa un proceso mucho más profundo: el de la recomposición de los pueblos indios como pueblos». En este sentido, según este mismo autor, la diversidad de formulaciones nacionales de la demanda de autonomía vendría a mostrar el desigual grado de reorganización y construcción de identidades presentes en estos pueblos (Hernández Navarro, 1997).

Es necesario detenerse en la concepción de la reclamación y de la práctica autonómica entendidos en el contexto de un proceso de reconstrucción-construcción social y política, de manera que, en la línea de lo que se apuntó más arriba, las demandas que en cada momento son formuladas están pensadas más como ««paraguas» jurídicos que abran espacios políticos para la construcción histórica, de abajo hacia arriba, de un estilo autonómico» (Esteva, 1998).

En conexión con lo anterior, resulta trascendental la distinción que realiza Gustavo Esteva entre las nociones de «descentralización» y de «descentralismo». Más allá de la idoneidad o no de tales términos, la idea que nos aporta el autor recoge con claridad uno de los aspectos esenciales de la reivindicación autonómica indígena: «Mientras la descentralización tiene como premisa una noción de poder que lo centraliza en la cúspide, para delegar hacia abajo las competencias, el descentralismo busca retener el poder en manos de la gente, devolver escala humana a los cuerpos políticos y construir, de abajo hacia arriba, mecanismos que deleguen

funciones limitadas en los espacios de concertación que regulen la convivencia de las unidades locales y cumplan para ellas y para el conjunto algunas tareas específicas» (Esteva, 1998).

Hablamos, desde la perspectiva de la lucha indígena, de un proceso político donde lo que está en juego no es tanto la toma del poder como el empoderamiento. Pero no valen rodeos: se trata de una disputa por el poder. Ahora bien, lo que varía es el enfoque: mientras que la sociedad dominante habla en clave de cuotas de poder y a lo sumo se plantea hasta dónde ceder y con qué condiciones, para los pueblos indígenas, en general, lo que se discute es la misma significación del poder: lo que se busca es recuperar su dimensión humana y colectiva.

Y en ello se cifra la complejidad del debate autonómico: se trata de una lucha donde los actores políticos se redefinen en sí mismos y redefinen sus posiciones respectivas alterando los términos de una interrelación llena de desequilibrios. No hay receta, no hay camino predefinido, no impera la «lógica del paso adelante» en un proceso cuyos tiempos y protagonistas estén ya científicamente preestablecidos.

El sujeto o la escala de la autonomía

Una de las cuestiones más conflictivas dentro del debate que estamos analizando es la referida a la escala de la autonomía, esto es, al ámbito subjetivo y, con él, territorial, al que deben referirse las demandas y las propuestas que se efectúen. En determinados contextos, y especialmente en el mexicano, esta discusión ha llegado a producir una verdadera fractura entre quienes defienden las demandas autonómicas.

A grandes rasgos, y sin querer reproducir aquí toda la diversidad de matices existentes, las opciones son dos: escala regional o escala comunal o comunitaria. Para los regionalistas, la propuesta comunitaria implica, consciente o inconscientemente, una reducción o sustitución del concepto de pueblo indígena por el de comunidad indígena. Y el peligro de dicha constricción es evidente: «La comunidad encierra el ejercicio de derechos hacia dentro y en el marco del horizonte actual de cada una de ellas, acostumbradas a la supervivencia, muy ligada al autoconsumo. En contraste, el concepto de pueblos proyecta hacia fuera los derechos de la comunidad» (Gómez, 2000).

En la misma línea, Héctor Díaz-Polanco, uno de los más influyentes regionalistas,¹⁶ señala las dos grandes líneas que están en disputa: la de quienes la reivindican en el terreno regional y la de quienes la promueven en el espacio exclusivamente comunal. Esta última perspectiva, según este autor, está encaminada a escamotear las condiciones y el entorno político que harían viable la vida de los pueblos indios y, por ello, es «a menudo alentada por ideólogos del Estado y secundada por indígenas bajo su influencia» (Díaz-Polanco, 1997).¹⁷

La idea de partida es clara: si sólo se reconoce a la comunidad como sujeto de derechos, y concretamente como único sujeto que puede ejercer un poder autonómico, se impide que se dé un proceso de interrelación y de reconstrucción que sólo es posible en el contexto regional. Además, como señala Magdalena Gómez, se abona el terreno para los conflictos intercomunitarios, originados en la disputa por los recursos en un contexto de escasez. Si la titularidad del derecho es más amplia, las posibilidades de conciliación y negociación también se amplían (Gómez, 2000).¹⁸

Los argumentos señalados se refuerzan por la constatación de que dicha restricción del sujeto de la autonomía es precisamente la línea defendida generalmente por los representantes de las instituciones estatales. Un buen ejemplo lo hallamos en el debate que acompaña a la reforma constitucional mexicana de 2001. Una mirada a la exposición de motivos de la iniciativa presidencial enviada al Senado de la República el 15 de marzo de 1998 resulta clarificadora:

En nuestra Constitución, el concepto de «pueblo» tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho [...]. En el artículo 4º constitucional, reformado en 1992, el concepto de pueblo indígena comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujetos de derecho político, económicos o sociales y mucho menos territoriales. [Y sigue]: los conceptos de pueblo y comunidad no tienen un significado unívoco. En esta iniciativa, pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. Comunidad se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.

No puede extrañar, visto el punto de partida, el frontal rechazo que la reforma constitucional de 2001 implicó respecto tanto a las demandas de las organizaciones indígenas¹⁹ como al texto de reforma propuesto por la COCOPA.²⁰ Merece la pena subrayar las diferencias entre uno y otro texto, pues esto nos sirve para comprobar la desactivación jurídica que conlleva la sustitución de la noción de pueblo por la de comunidad.

Donde mejor se ve es en el contraste entre la reforma del artículo 115 finalmente aprobada y la propuesta original de la COCOPA. Frente al respeto del «ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa» (artículo 115. IX, según propuesta de la COCOPA), el vigente artículo 115, en el último párrafo de la sección tercera, establece que «las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley».

La limitación es triple. Una limitación subjetiva: el sujeto sólo puede ser la comunidad; una limitación territorial: la autonomía, en términos de coordinación de autonomías comunitarias, nunca podrá superar el ámbito municipal; una limitación de eficacia jurídica: esa ampliación controlada del ámbito autonómico queda derivada y subordinada a la regulación legal.²¹

Y la desactivación es tal²² que bien se puede decir, como hace López Bárcenas, que en realidad «no se explica por qué este derecho está reconocido sólo a las comunidades indígenas, pues no dependiendo esta coordinación o asociación de la diferencia cultural, no debería estar vetado a ninguna comunidad» (López Bárcenas, sin publicar).

Difícilmente se puede negar la entidad de los argumentos de la posición regionalista, entre otras cosas, al menos en el contexto mexicano, porque la comunidad es el refugio al que se ha confinado a la población indígena tras siglos de opresión y exclusión. Parece pues necesario romper el cerco. Ahora bien, la duda, el conflicto, no está tanto en si se debe o no romper el cerco, sino en cómo se debería romper. Y ahí es donde buena parte de los llamados «comunalistas» o «comunitaristas» discrepan de los planteamientos recién recogidos. «¿No sería más conveniente fortalecer a las comunidades, regresarles derechos que les han sido conculcados, reconocerles la autoridad necesaria para que, desde ahí, amplíen la escala todo lo que ellos decidan?» No en vano, añade Gómez, ha sido

desde las comunidades donde se ha operado la resistencia; con esa escala, y gracias a ello, subsisten los pueblos indígenas. Por tal razón habría que rechazar el establecimiento de una escala de la autonomía «por decreto» (Gómez, 2000).

Ésa es la principal objeción frente a los planteamientos regionalistas: un rechazo a la pretensión de formular una propuesta de régimen autonómico único válido para el conjunto de los pueblos indios del país y, por así decirlo, «desde arriba». Tal planteamiento, señala Hernández Navarro, no tiene viabilidad dada «su falta de respuesta a los problemas que se desprenden de la diversidad y heterogeneidad de los pueblos indios del país». Cualquier iniciativa «debe construir una referencia jurídica que sea un paraguas que permita la construcción desde la diversidad y no una camisa de fuerza que limite su expresión».²³

La propuesta comunalista pasa por el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de los derechos, pero entendiendo que «el concepto de pueblo indígena constituye una apuesta a su paulatina reconstitución que no obliga a sus comunidades, de manera mecánica, a romper su unidad interna o transformarse y abrirse si no lo deciden, pero permite un horizonte de futuro para aquellas que así lo definan» (Gómez, 2000).²⁴

Como señala Martínez Luna, de lo que se trata es de salir de un círculo vicioso, ya que «una posible autonomía regional debería tener un piso comunitario articulado y vigente; una autodeterminación comunitaria necesita paraguas regionales que impidan el aislamiento». Y no resulta sencillo. Como señala este mismo autor desde su experiencia como indígena zapoteco, «siempre hemos creído que la organización de varias comunidades para afrontar problemas concretos es recomendable y necesaria para ciertos casos; sin embargo, cuando la organización pretende la unificación de territorios o de responsabilidades que atenten contra la comunidad, esto resulta peligroso». Por ello, y dado que «la comunalidad es nuestra manera de pensar»,²⁵ «mientras no exista una estructura de participación política regional que se sustente en la comunalidad, tampoco podrá existir una legítima organización regional» (Martínez Luna, 1995).

El mismo autor reconoce que

la atomización ha significado para nosotros la contracción política. Tenemos el control político de nuestra comunidad, pero no se nos permite tener el regional; el querer lograrlo ha hecho correr mucha sangre. Frente a la soledad de nuestra organización comunitaria, la regional representa nuestro

talón de Aquiles. El Estado mexicano ha tenido mucho cuidado en que no estemos juntos, en que no tengamos fuerza política.

Pero sea como sea, insiste, «la organización regional será decisión de las comunidades en tanto responda a intereses precisos planteados por ellas mismas» (*Ibídem*).

No se puede olvidar, de todas formas, que la escala regional se viene construyendo: los pueblos indígenas y sus comunidades

han ido tejiendo hacia lo regional en sus organizaciones político-económicas y hoy existen liderazgos no anclados al sistema tradicional necesariamente, que conforman un perfil de representantes que reconocen el papel de los ancianos, pero que en su ámbito se desempeñan con otras funciones, directrices y prioridades. Es particular, su ámbito es lo regional [...]. El advenimiento de organizaciones regionales está consolidando propuestas y redes para afrontar aspectos económicos, productivos, incidiendo en las políticas públicas del Estado y el mercado (Vera, 1995).

En definitiva, y como conclusión, como ha sabido identificar Ramón Vera, en realidad el problema está en que las dos posturas, regionalista y comunalista, «no han amarrado sus goznes y siguen sin potenciarse; parecerían resumir argumentos irreductiblemente opuestos. Lo real es que ambas son los contrapesos de un equilibrio ausente. Su potenciación, por tanto, no está en asumir una postura intermedia sino en impulsar el tejido de una hacia la otra» (Vera, 1995).

La libre determinación como derecho instrumental del derecho a la identidad cultural

Introducción

El camino recorrido hasta el momento ha servido para adentrarnos, si bien tentativamente y con no pocos temores, en la caracterización de la reclamación autonómica indígena. Pero no podemos detenernos aquí, ya que, como se dijo al principio, el planteamiento del que aquí se parte consiste en la consideración del derecho a la autonomía como derecho instrumental del derecho a la propia cultura, o derecho a la identidad cultural.

La imagen del camino puede ayudar a visibilizar la idea: la reivindicación por el derecho a la tierra ha sido y sigue siendo importante, pero en realidad es más bien un sendero estrecho que sólo cuando transita hacia la reivindicación por el territorio, y desde el territorio hacia conceptos propios de desarrollo, y de ahí a la reclamación autonómica, se amplía y permite moverse con más comodidad y con más equipaje. Pues bien, todas estas reclamaciones, los tipos de camino, de un modo u otro —de manera más o menos desarrollada y más o menos explícita—, tienen como sustento, son expresión, de una misma reclamación: el derecho a la propia cultura.

Como también se ha señalado, la diversidad de contextos y realidades en que se hallan los pueblos indígenas impide ver una única línea de evolución o unas mismas pautas para todos los casos. Por ello, hoy en día son simultáneos reclamaciones referidas estrictamente a la titulación de tierras, con reclamaciones de tipo territorial y hasta de libre determinación política. Incluso pueden resultar coetáneos en un mismo contexto, donde se opte por diversificar los discursos y los tiempos. Pero en cualquier caso, hay que insistir en ello, en el sustrato de tales reivindicaciones se encuentra un objetivo: el de asegurar las condiciones de recuperación, mantenimiento y desarrollo de la propia identidad como pueblos indígenas. Es el objetivo final y, por ello, es la causa, el motor que mueve y que da forma a las reivindicaciones.

Esta última cuestión es definitiva: podemos estar ante demandas que utilicen la misma terminología (tierra, territorio, autonomía), pero si la razón que mueve al colectivo humano que se articula en torno a tales reclamaciones no es la existencia de una identidad cultural específica, dichas reivindicaciones adoptan una naturaleza totalmente distinta pues se desprenden de su carácter instrumental respecto a la realización del derecho a la propia cultura.

La reclamación autonómica impulsada recientemente por representantes de la clase dirigente del departamento boliviano de Santa Cruz de la Sierra, a la que ya aludimos, nos sirve como ejemplo para entender el alcance de la distinción. En este caso no parece que existan unos elementos culturales propios que distingan suficientemente a la población santacruceña de la sociedad estatal en su conjunto. Más bien todo lo contrario: su población, mayoritariamente urbana, es de las que mejor representa los parámetros culturales vigentes en la sociedad dominante. ¿Cómo se puede fundamentar jurídicamente un régimen autonómico referido a un

grupo humano con tales características? ¿Existe en tal supuesto un derecho (colectivo) a la autonomía (esto es, a la libre determinación)?

El hecho de que toda medida de descentralización política puede fundamentarse, de manera general, como derivación del principio democrático, no presupone la existencia de un derecho a la autonomía. En términos jurídicos, si el ordenamiento constitucional boliviano no recoge un derecho a la autonomía política de los departamentos que conforman el Estado (o lo hace con un contenido menor que el reivindicado), y dado que no estamos ante un colectivo humano que posea rasgos culturales distintivos respecto a la sociedad dominante (que es la que marca la pauta cultural), no puede hablarse de la existencia de ningún derecho colectivo a la autonomía, puesto que nos falta el sujeto titular de tal derecho, es decir, no hay pueblo (en sentido jurídico). Estamos, pues, en un escenario político donde el Derecho sólo está llamado a ofrecer cauces para la negociación y pautas para el cambio normativo.

¿Qué sucedería si en lugar de tratarse del departamento más próspero fuese el más rezagado social y económicamente? Pues bien, siempre y cuando siguiese sin darse una diferencia de tipo cultural, esto es, que la sociedad en su conjunto aceptara como propio el modelo cultural dominante y su principal demanda consistiera en alcanzar mayores niveles de desarrollo en el marco de dicho modelo, nos continuaría faltando el sujeto del derecho de libre determinación. No obstante, en el marco de un sistema jurídico que pretenda realizar los principios del constitucionalismo democrático y social, sí existiría un fundamento jurídico que posibilitaría, o más bien exigiría, medidas encaminadas a la igualación material entre las que, por qué no, podría incluirse el establecimiento de un régimen de autonomía especial para dicho departamento. Ahora bien, dicho régimen especial debería estar articulado necesariamente en términos que favoreciesen la paulatina superación de la situación de subordinación social y económica de la zona y de sus habitantes. Sólo así tendría un anclaje jurídico específico: el principio de igualdad material.

Es de sobras conocido que el principio de igualdad, tal y como se entiende en el contexto del constitucionalismo social, no exige un mismo trato para todas las personas en todas las circunstancias, sino un mismo trato a las personas que se hallen en iguales circunstancias. Así, si existe una desigualdad material entre las personas pertenecientes a un determinado colectivo humano y el resto de la sociedad, esto es, unas condiciones distintas que dificulten el acceso a los ámbitos de participación política y

social, el constitucionalismo del Estado democrático y social impone a los poderes públicos la obligación de establecer un tratamiento especial respecto a los integrantes de dicho colectivo encaminado a la superación de dicha desigualdad de partida. Se trata, como es sabido, de medidas de «discriminación positiva»; medidas correctoras de situaciones de exclusión o subordinación social cuyo objetivo es, pues, una efectiva integración social. Así, son acciones de naturaleza provisional que sólo se justifican en tanto que la desigualdad exista y que deberán ser corregidas y adaptadas a medida que la desigualdad de partida vaya desapareciendo. Por ello, en el supuesto planteado, si se llegase a producir una igualdad material, la autonomía perdería el fundamento jurídico que la había sustentado.

La identidad cultural como elemento determinante

De la reflexión que hemos abordado se deriva una conclusión más o menos clara: no existiendo distinción cultural, el derecho que puede alegarse es el reverso de la obligación de los poderes públicos a la adopción de medidas para la superación de la desigualdad material. Entre tales medidas, al margen de los distintos tipos de acciones positivas cabrían también, en determinadas circunstancias y si estamos ante un grupo humano territorialmente asentado, formas de autonomía organizativa y decisoria.

Pues bien, lo que aquí se pretende demostrar es hasta qué punto la justificación del reconocimiento a un determinado grupo humano (o a las personas integrantes del mismo) de un trato jurídico distinto al resto de la sociedad, varía en función de si existe o no una distinción de tipo cultural entre dicho grupo y el resto de la sociedad.

Hay que decir que esa diferencia de trato puede venir representada por el reconocimiento de un derecho tanto colectivo, esto es, referido al grupo humano en su conjunto, como individual, referido y ejercitable por cada uno de los miembros del grupo en cuanto pertenecientes al mismo.²⁶ En la primera categoría se incluye evidentemente el reconocimiento de las mencionadas formas de autonomía organizativa y decisoria. En la categoría de derechos individuales aparecerían, por ejemplo, los llamados derechos de excepción cultural o religiosa, que comportan una excepción de obligaciones individuales, como el conocido ejemplo de la exención de la obligación de llevar casco de motocicleta referida a los sijs.²⁷

Mayores dudas nos pueden generar las medidas de establecimiento de cuotas, ya sea de representación política o de acceso de miembros de determinados colectivos al mercado laboral o a la universidad. Aquí surgen principalmente dos interrogantes de naturaleza distinta, que merece la pena citar aunque sea a modo de apunte para una posterior reflexión.

En primer lugar, no está claro cuál es la dimensión primaria, principal, de las cuotas, si su dimensión colectiva (con lo que en caso de considerarlas como plasmación de un derecho sería un derecho colectivo), o su dimensión individual, por mucho que se refiera a los individuos sólo en tanto que pertenecientes a un grupo determinado.²⁸

El segundo de los interrogantes se refiere a la propia configuración como derecho del sistema de cuotas: ¿existe un derecho, lo consideremos individual o colectivo, a que se establezca un sistema de cuotas? Hay que aclarar los términos del debate: una cosa es que exista un derecho previo a reclamar que se establezcan cuotas respecto a las personas de un determinado colectivo y otra cosa es que jurídicamente pueda justificarse dicho sistema, sin que necesariamente deba ser considerado como plasmación de un derecho anterior, «fundamental» si se quiere (en el sentido de directamente derivado, de manera literal o no, del orden constitucional).

La respuesta a este interrogante nos la dan los mismos argumentos que utilizamos al referirnos a la posibilidad de fundamentar jurídicamente el derecho de autonomía de un grupo humano territorialmente asentado pero sin una identidad cultural distintiva: sin diferencia cultural no existe un derecho previo como tal. Sólo es derecho subjetivo, entendido como conjunto de facultades jurídicamente exigibles, una vez reconocido, pero tal reconocimiento es una opción discrecional, una de las posibles medidas, junto con otras, que el legislador puede adoptar para cumplir su deber de promover las condiciones para la igualdad material.²⁹

En cambio, la situación es bien distinta si estamos ante un colectivo diferenciado culturalmente respecto al resto de la sociedad. En este caso sí podemos hablar de la existencia de un derecho fundamental, previo, que es el derecho a la propia identidad cultural. Las cuotas aparecerían entonces como expresión, como derechos instrumentales del derecho a la propia identidad cultural, que es en sí mismo un derecho fundamental.

Así pues, los derechos mencionados (tanto los colectivos como los individuales), cuando se refieren a un grupo cultural diferenciado y persiguen sentar las bases para el mantenimiento y desarrollo de dicha identidad, aparecen como realización del derecho a la propia cultura e implican

formas de un derecho de participación política y social desde la propia cultura, y no medidas discrecionales tendentes a la igualación material o social de un colectivo determinado.

Por decirlo en otros términos, el elemento cultural nos sitúa en un contexto distinto: lo primario no es el reconocimiento de los derechos, sino el reconocimiento efectivo del sujeto de los derechos, como factor determinante para la definición del contenido de tales derechos. Sin este paso, señala Natalia Álvarez, «la protección de derechos de los pueblos indígenas puede llegar a crear una nueva instancia de asimilación» (Álvarez, 2005).

El reconocimiento del sujeto tiene, además, una importancia doble. En primer lugar, porque el sujeto genera la práctica, es decir, genera un nuevo paradigma desde la práctica y no al revés. En segundo lugar, tal y como afirma de Cabo, porque supone introducir un elemento de realidad en un mundo ficticio, el del orden jurídico que ahoga la existencia colectiva de las personas en el mar de la igualdad formal.³⁰

Democracia, derechos y principio de igualdad como fundamentos de la libre determinación de los pueblos indígenas

Hasta ahora lo único que hemos podido hacer ha sido mostrar, que no demostrar, la diferencia que la naturaleza jurídica de un derecho especial referido a un grupo humano o a sus miembros tiene en función de si dicho grupo humano tiene una identidad cultural propia, distinta a la de la sociedad dominante.

Ahora se trata de fundamentar dicha diferencia. Como hemos visto, al no existir una distinción cultural, el trato diferente a un colectivo humano sólo puede estar jurídicamente justificado si se da, y mientras se dé, una situación de desigualdad material. En cambio, como el derecho se basa en una distinción cultural, el trato diferente se justifica antes que por consideraciones de tipo material, que también, por la existencia de una previa desigualdad que es jurídica.

Como enseguida veremos, el carácter jurídico y no sólo material de la desigualdad está en el núcleo de la argumentación con la que trataremos de demostrar la naturaleza constitucional del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Nótese la dimensión de lo que se propone:

en caso de poder fundamentar su carácter de derecho constitucional, significaría la obligación del legislador de no contravenir su contenido y el deber de los tribunales de velar por su efectividad, por mucho que no se hallara recogido literalmente en el articulado de la Constitución de que se tratara. Por tanto no haría falta, por mucho que fuese deseable, una reforma constitucional que incorporara explícitamente el derecho, sino que ésta cabría dentro del marco interpretativo.

La argumentación transcurriría por un recorrido de catorce pasos:

- a) El punto de partida se sitúa en la siguiente consideración: cualquier Estado que pretenda el calificativo de constitucional debe fundamentar su existencia en la realización del constitucionalismo entendido como propuesta de organización de la convivencia humana que tiene como objetivo el logro de la máxima efectividad de los derechos y de las libertades de las personas y de los grupos en las que éstas se desarrollan.
- b) Para lograr dicho fin, el ordenamiento constitucional deberá contener los mecanismos que aseguren la limitación de los poderes, tanto públicos como privados, puesto que el poder tiende a su concentración y la concentración del poder implica, por definición, una amenaza a la efectividad de los derechos subjetivos.
- c) Entre los mecanismos imprescindibles para el logro de dicha tarea está el reconocimiento del principio democrático, entendido a la vez como fundamento y límite del poder. Pero el principio democrático no sólo es un medio para la realización del constitucionalismo, sino que a la vez forma parte del objetivo. Como se ha dicho, la finalidad última es asegurar el ejercicio efectivo de los derechos y de las libertades subjetivas, pero no hay que olvidar que el contenido de tales derechos y libertades no es un dato revelado e inmanente, sino que debe ir conformándose para adaptarse a las necesidades cambiantes de las personas. Por ello resulta esencial que las personas mismas, de manera individual y colectiva, participen en la conformación de dicho contenido, y en ese sentido el principio democrático, el poder del pueblo entendido de manera amplia, sustancial y no sólo formal, forma parte del mismo núcleo del constitucionalismo.
- d) Sólo existe democracia, entendida en los términos recién expuestos, si se respeta el principio de igualdad, pues su objeto es

garantizar que todas las personas puedan participar de manera efectiva en los procesos de definición y de garantía del contenido de los derechos y de las libertades. Por otra parte, el principio de igualdad, para que realmente pueda servir a los objetivos mencionados, debe ser reconocido en su dimensión jurídica y en la material, pues ambas dimensiones determinan las condiciones de participación social y política.

- e) El principio de igualdad jurídica implica necesariamente el reconocimiento de la pluralidad cultural de la sociedad. Sin dicho reconocimiento, o en caso de existir si el mismo no es efectivo, los sistemas constitucionales, lejos de sostener una especie de «aconfesionalidad cultural», lo que hacen es dar forma jurídica a las bases de una de las culturas, es decir, la cultura dominante. Así es por mucho que la Constitución no lo explicita, e incluso en el caso en que llegue a aludir al carácter multicultural de la sociedad, si el ordenamiento constitucional sitúa como eje central de la regulación el sistema de derechos individuales en el marco de la tradición liberal de corte occidental, ya que entonces se produce una situación de discriminación jurídica: mientras una parte de la población sí tiene reconocido el derecho a la propia cultura, no sucede lo mismo con aquellas personas pertenecientes a grupos culturales distintos, como es el caso de los pueblos indígenas.
- f) La manera de responder a esta desigualdad jurídica pasa por reconocer de manera efectiva el derecho a la propia identidad cultural. No es un juego de palabras: el derecho a la diferencia es producto del principio de igualdad.
- g) La neutralidad o imparcialidad cultural del Estado no es posible: el Estado y el Derecho son, por definición, un producto cultural. Por ello, la solución se halla en asegurar que las distintas culturas puedan participar en pie de igualdad en la creación y en el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas.
- h) La opción de la promoción de la paulatina igualación u homogenización cultural, por mucho que se presente como fórmula para la integración social, debe rechazarse por ser contraria, además, al principio democrático. Como es sabido, la democracia no sólo surge y asegura una sociedad de iguales, sino también una sociedad libre. Y no hay sociedad libre sin pluralismo cultural, puesto que el monismo cultural no sólo bloquea y difi-

culta el desarrollo del modo de vida de los grupos humanos no dominantes, sino de toda la sociedad en su conjunto, así como de sus miembros, pues coarta la posibilidad de optar entre «horizontes de sentido» diversos.

- i) El reconocimiento del pluralismo cultural conlleva necesariamente el reconocimiento de la libre determinación de los grupos culturales. La libre determinación es precisamente eso, libre, y por ello puede adoptar múltiples formas. Si estamos ante un grupo cultural territorialmente asentado que además no pretende romper las fronteras de la estatalidad, hablaremos del derecho de autonomía.
- j) El pluralismo jurídico es una de las dimensiones del pluralismo cultural. El pluralismo jurídico, entendido en su entera dimensión, no es cuestión de grados sino de naturaleza y exige una reformulación de las mismas nociones de Derecho y de poder político, que deben desprenderse de su esencial y determinante unidad. No es una mera adaptación de las instituciones jurídicas y políticas existentes para hacerlas más flexibles al dato cultural; se trata de una transformación del concepto de Derecho, de sus fuentes, y del concepto de poder político, de sus espacios y sus protagonistas. Ello implica tener que hablar de una nueva forma de Estado, pues lo que se modifica no es la configuración y la relación que los poderes políticos tengan entre sí, sino los vínculos entre los tres elementos que conforman el Estado: poder político, población y territorio.
- k) En buena parte el cambio en la forma de Estado se manifiesta, como sucedió en el tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social y democrático de Derecho, en la transmutación del significado del principio de igualdad. Si el principio de igualdad sustancial, de igualdad social, expresaba la noción última de Estado social y democrático de Derecho, el principio de igualdad entre culturas expresa la noción última del Estado *intercultural*, social y democrático de Derecho.
- l) La interculturalidad del Estado conlleva que no baste el reconocimiento de la existencia de múltiples culturas (multiculturalidad), sino que los distintos poderes de dimensión pública queden obligados a garantizar unas condiciones equitativas de participación en el diálogo entre dichas culturas (interculturalidad). Sin

- la promoción de dichas condiciones, que apuntan también a la construcción de identidades inclusivas, se abona el terreno de la dominación de la cultura o culturas hegemónicas sobre las minoritarias, por mucho que estén reconocidas constitucionalmente.
- m) El reconocimiento constitucional del fin del paradigma del Estado como manifestación de la unidad jurídica y de poder no desactivará, en sí mismo, las amenazas que se ciernen sobre los derechos y las libertades subjetivas. El pluralismo jurídico no es sinónimo de más democracia; todo depende de que se asegure la limitación de todos los centros de poder mediante efectivos, aunque diversos, mecanismos de control y de participación democráticos. Ése es el reto del Estado intercultural, si además de intercultural se pretende social y democrático de Derecho, esto es, constitucional en sentido material. Entre tales mecanismos, el Estado intercultural necesariamente debe procurar que los distintos centros de poder actúen de manera no aislada sino interrelacionada, de forma que existan tendencias de recíproco equilibrio en la construcción del espacio común de convivencia.
- n) Ese espacio común de convivencia, en proceso de desarrollo permanente, exigirá la paulatina conformación de unos parámetros axiológicos compartidos. El pluralismo cultural no significa un absoluto pluralismo ético y la igualdad de las culturas se predica respecto a parámetros valorativos que deben converger en la consideración de la dignidad humana como valor superior, como límite de lo decidible. El punto clave está en que, a diferencia de la situación actual, no puede existir un único intérprete, un traductor privilegiado de lo que deba entenderse por «dignidad humana»; el Estado intercultural pretende que la construcción del común horizonte de sentidos se realice a partir de los paisajes dibujados por las distintas culturas existentes.

Notas

1. «Declaración política: autonomía, principio político y social básico», Coordinación del Foro y delegados del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI)-EZLN, 1996. *Ojarasca*, agosto-noviembre de 1996.

2. En este capítulo las nociones de libre determinación, autodeterminación, autogobierno y autonomía, indistintamente, van a servir para hacer referencia al derecho de los pueblos de determinarse políticamente por sí mismos en libertad. Ahora bien, en ocasiones se escogerá el término «autonomía» para precisar que de lo que se habla es de una de las formas de la libre determinación, que es la que se manifiesta en el interior de una realidad política estatal dada, sin romper su integridad territorial. Como señala Ruth Lapidoth, «el derecho de autodeterminación ha sido una de las más intrigantes y enigmáticas nociones del derecho internacional moderno. Tiene un aspecto externo —el derecho del pueblo a determinar su propio estatus internacional— y un aspecto interno —el derecho de todo pueblo a escoger su propio sistema de gobierno y a participar en el proceso decisorio que lo gobierna» (Lapidoth, 1997).

3. Hablar de derechos instrumentales no supone ninguna originalidad. Por poner un ejemplo del contexto jurídico español, el Tribunal Constitucional se ha referido en numerosas sentencias al carácter instrumental del derecho de objeción de conciencia reconocido en el artículo 30.2 de la Constitución respecto a la libertad ideológica y de conciencia del artículo 16.

4. Pudiendo llegar a ser calificados como uno de los «factores reales de poder» de los que hablaba Lassalle. Recordemos que es la noción que en su conocida conferencia pronunciada en 1862 este autor identificó con aquella fuerza activa y eficaz que hace que las leyes y las instituciones no puedan ser más que de cierta manera y no de otra (Lassalle, 1984).

5. Iturralde ha afirmado que «los pueblos y comunidades indígenas, que han protagonizado a lo largo de cinco siglos incontables episodios de resistencia indudablemente han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos y ahora ponen en evidencia este resultado histórico: una nación incompleta, por no decir inviable». El mismo autor destaca que estas transformaciones modifican la relación entre los pueblos indígenas y el Estado en el sentido de volverla cada vez más compleja y directa, porque desaparecen las intermediaciones. La relación se politiza y llega a desbordar la institucionalidad que tradicionalmente la contenía (misioneros —los de la época colonial y los actuales, habría que añadir—, institutos indigenistas, etc.) (Iturralde, 1993).

6. En este sentido, Wray (1993) indica que tanto factores jurídicos, que tienen que ver con las posibilidades de la argumentación jurídica y la «textura abierta» del Derecho, como factores propiamente políticos, que se vinculan con la búsqueda de la legitimidad del Estado, permiten que el Derecho se constituya también en instrumento de lucha popular. Alude el autor a varios textos (Pasara, 1982; López Calera, *et al.*, 1978).

7. El mismo Esteva seguidamente pone como ejemplo el caso de Oaxaca, «que con menos de un 5% de la población de México cuenta con el 20% de los municipios, como resultado de una apropiación por parte de los pueblos indios

del municipio, apropiación para superarlo, poco a poco. Un paso más se da el 30 de agosto de 1995, cuando un cambio en el código electoral de Oaxaca permite la elección las propias formas. Resultado: 412 de los 570 existentes escogen sus autoridades de acuerdo con sus formas tradicionales». De todas formas, hay que decir que, al menos hasta el día de hoy las limitaciones tanto de la apropiación como sobre todo de la superación del modelo son evidentes y los problemas del desarrollo de la experiencia municipal indígena en Oaxaca así lo demuestran, en buena parte porque mientras no se cuente con recursos propios, la autonomía nunca será del todo efectiva.

8. Magdalena Gómez nos recuerda cómo «existe un reclamo de jurisdicción que hasta ahora los estados nacionales han rechazado [...] bajo el argumento de que dicho reclamo atenta contra su integridad y soberanía. Por ello se ha insistido en reducir o circunscribir este derecho al del uso de la tierra como espacio productivo, cuya explotación puede realizarse, individual o colectivamente, siempre en el marco del derecho privado por antonomasia, el de propiedad» (Gómez, 1996).

9. II Congreso Nacional de la ANUC, citado por Ordóñez, 1996. Por otro lado, en la llamada Declaración de Quito, hecha pública en 1990 en el marco de los encuentros «500 años de resistencia indígena, negra y popular», los representantes indígenas expresaban que «no nos sentimos dueños de ella (de la tierra); es nuestra madre, no es una mercancía, es parte integral de nuestra vida. Es nuestro pasado, presente y futuro. Creemos que este sentido de lo humano y del entorno no es solamente válido para nuestras comunidades o para los pueblos latinoamericanos [...]. Las tierras y el pueblo indígenas son inseparables. La tierra es vida y no se puede comprar ni vender. Es responsabilidad nuestra cuidarla según la tradición, para garantizar nuestro futuro» (Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas «500 años de resistencia indígena, negra y popular», *Resoluciones*, CONAIE-ECUARUNARI-CDDH, Comisión de Prensa, Quito, 1990).

10. De todos modos no hay que olvidar que, como señala Luis Rodríguez-Piñero en referencia a la aplicación que el Derecho tuvo durante el proceso de descolonización, «el criterio para la construcción de unidades estatales independientes fueron las fronteras, no los pueblos; la Doctrina del Agua Azul (o del Agua Salada) excluyó a los enclaves de población indígena al interior de los estados independientes de la aplicación del principio o derecho de autodeterminación» (Rodríguez-Piñero, 2005).

11. Especial importancia tiene la referencia al subsuelo, dado que son bastantes los casos en que desde distintos gobiernos se ha justificado la concesión de autorizaciones para explotaciones mineras o petrolíferas en zonas indígenas en base a la titularidad estatal del subsuelo, restringiendo así los derechos sobre las tierras al suelo *strictu sensu*. Un ejemplo especialmente grave es el referido a los permisos de explotación concedidos a las empresas Repsol-YPF y Petrobras,

que afectan al hábitat del pueblo huaorani, situado en la Reserva de la Biosfera Yasuní, en Ecuador.

12. Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas «500 años de resistencia indígena, negra y popular», *Resoluciones*, CONAIE-ECUARUNARI-CDDH, Comisión de Prensa, Quito, 1990.

13. Este apartado habría que llenarlo de experiencias específicas que lo ilustraran. Por poner sólo un ejemplo puntual: en la región colombiana del Cauca, distintos miembros de comunidades indígenas nasa pertenecientes al CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) han aprovechado las medidas de privatización de los servicios de atención médica para crear una empresa prestadora de servicios que atiende las necesidades de salud de las comunidades a partir de ellos mismos y de sus propios conocimientos. De esta manera se construye una práctica autonómica a partir de una normatividad cuyo objetivo, lejos de pretender el empoderamiento de las comunidades indígenas, busca por un lado librar al Estado de responsabilidades prestacionales y por otro el enriquecimiento de la empresa privada.

14. Según datos no oficiales, aunque generalmente aceptados y coincidentes. Véanse por ejemplo los datos que recoge Leopoldo Tzian (1994). En cambio, para el mismo año el Instituto Nacional de Estadística guatemalteco cifraba el porcentaje en 43%: «Características Generales de Población y Habitación», INE, Guatemala, 1996.

15. El departamento de Santa Cruz, con unos dos millones de habitantes, de los cuales alrededor de 1.300.000 viven en la capital, genera el 40% del PIB de Bolivia y el 60% de las exportaciones. El impulso autonomista, cuya cara visible es el Comité Cívico, ha conseguido las firmas necesarias para la convocatoria de un referéndum y presiona por una negociación bilateral con el gobierno de La Paz.

16. Héctor Díaz Polanco, que además de su trabajo académico participó directamente en el diseño del régimen autonómico de la costa atlántica en Nicaragua. Entre sus obras hay que destacar su temprana contribución al debate con *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios* (Díaz-Polanco, 1991).

17. Sin embargo, el autor subraya que no es posible confundir tal visión con la defensa de la comunidad que hacen los indígenas (Díaz-Polanco, 1997).

18. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el Estado mexicano de Oaxaca: el reconocimiento en el ámbito municipal de formas propias de elección de autoridades y con ello de cierta autonomía organizativa indígena no ha servido para atenuar los conflictos agrarios.

19. Recogidas de manera contundente y plástica en el marco de la «Marcha de la Dignidad Indígena. La Marcha del Color de la Tierra», que congregó a miles de personas, indígenas y no indígenas, en un recorrido por distintos estados

entre Chiapas y México DF a inicios de 2001, inmediatamente antes de la aprobación de la reforma constitucional. Esta movilización, que acabó con una masiva concentración ante el Congreso de la República, constituye una de las mayores movilizaciones sociales que conoce la historia de México. «La selva se desplaza», se dijo entonces.

20. La COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación) era un órgano formado por miembros de todos los partidos con representación en el Congreso de la República (incluido el partido en el gobierno, el PRI). Entre sus cometidos estuvo el de proponer un texto de reforma constitucional como concreción articulada de los contenidos de los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y el gobierno federal mexicano en febrero de 1996.

21. Se vincula este control normativo interpuesto a la previsión que realiza el reformado artículo 2: «las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público». Como señala Francisco López Bárcenas, esta previsión «nulifica la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas de formar parte de las estructuras de gobierno [...]». Como bien se sabe el interés público «es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado». Tal concepto contrasta con el de entidad de derecho público, que es el modo en que la propuesta de reforma del artículo 115 constitucional de la COCOPA se refería a las comunidades indígenas. Y es que «las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son “la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico”. Cosas bien distintas ambas, como bien se ve» (López Bárcenas, sin publicar). La primera de las citas, la extrae el autor de Cornejo Certucha (1991); la segunda, de Acosta Romero (2000).

22. Frente a dicha desactivización se materializa la «autonomía sin permiso» que desde hace años se viene consolidando en algunas zonas del territorio chiapaneco. Y su impacto es fuerte, amenazante, por mucho que el gobernador del Estado afirmara en el diario *La Jornada* (7 de agosto de 2003) que «vamos a cumplir diez años conviviendo con los municipios autónomos zapatistas y no pasa nada. Son formas de autogobierno, como cotidianamente en Chiapas se da en las comunidades, algo que se ha dado por cientos de años». Como se recoge en el mismo diario, según los comunicados del EZLN, «son función exclusiva de los gobiernos de los municipios autónomos zapatistas: la

impartición de justicia, la salud comunitaria, la educación, la vivienda, la tierra, el trabajo, la alimentación, el comercio, la información, la cultura y el tránsito local». A modo de muestra, la Junta de Buen Gobierno Tzots Choj («Corazón del arco iris de la esperanza»), que es el ente encargado de la coordinación de los municipios autónomos de una de las cinco regiones zapatistas, abarca el territorio de ocho municipios gubernamentales y un total de 30.000 km cuadrados.

23. De esta manera responde el autor a las tesis de Héctor Díaz-Polanco en su antes citada obra *La rebelión zapatista y la autonomía*. Añade el autor que «en México no es lo mismo la propuesta de pueblos como el yaqui que conservan cierta territorialidad y gobiernos propios en un espacio geográfico relativamente compacto, que las iniciativas de los nahuas, desperdigados por varios estados». Con tales argumentos, sostiene que «el ensayo de Díaz-Polanco prescinde de un análisis detallado de la realidad indígena como sujeto y de la pluralidad de sus propuestas» (Hernández Navarro, 1997).

24. Entiende la autora que «la autonomía de derecho debe por tanto ampliarse a unidades conceptuales que permitan fortalecer la autoconciencia como pueblos mediante un proceso de reconstitución, de reidentificación. Para ello el espacio comunitario es inviable».

25. El autor precisa el significado: «La “comunalidad” —como llamamos al comportamiento resultado de la dinámica de las instancias reproductoras de nuestra organización ancestral y actual— descansó en el trabajo, nunca en el discurso; es decir, el trabajo para la decisión (la asamblea), el trabajo para la coordinación (el cargo), el trabajo para la construcción (el tequio) y el trabajo para el goce (la fiesta). La comunalidad es trabajo y realización humana cotidiana, impregnada de las capacidades e iniciativa de quienes forman parte de ella. No obstante, la comunalidad no es símbolo de armonía, ni la comunalidad la expresión perfecta de lo cósmico. Por el contrario, afronta enemigos a diario [...] nuestra esencia también es contradictoria, pero no reductora a lo bueno y lo malo, lo negro y lo blanco, sino correlacionadora de todos los esfuerzos que buscan en la comunidad y a través de la comunalidad la satisfacción de las necesidades y aspiraciones».

26. Resulta determinante no olvidar que, como señala Bartolomé Clavero, los derechos individuales y los colectivos son coextensivos, se requieren mutuamente. «Olvidémonos del irresponsable juego intelectual de contraposición entre derechos individuales y derechos colectivos. Advirtamos entonces que estamos ante un par de principios, pero ante un solo derecho, bien que éste tenga una doble dimensión, la individual y la colectiva [...]. Otra cosa es que en su ejercicio se produzcan roces y conflictos, igual que pueden producirse en la convivencia entre libertades individuales sin que ello tenga por qué ponerse en cuestión ninguna de entre ellas» (Clavero, 2005).

27. La excepción se justificaría por la imposibilidad de llevar el casco sin quitarse el turbante (Kymlicka, 1999).

28. La importancia de entender una cosa u otra radica en que afecta a la configuración del contenido del derecho, sus límites y sus garantías. Pero la complejidad es alta, ya que incluso se podría llegar a proponer una distinción: la dimensión colectiva prima en los sistemas de cuotas de representatividad política, esto es, referidos a los escaños en una asamblea parlamentaria, mientras que la individual es la que prima en los sistemas de cuotas tendentes a asegurar una mayor representatividad social, como sería el caso de las cuotas de acceso al mercado laboral o al sistema educativo superior. En el primer caso, se diría, las personas del grupo humano que acceden a tales cuotas no ejercen un derecho referido a ellas de manera individual, de forma que su efectividad sólo puede reclamarse y fundamentarse jurídicamente como plasmación de un derecho colectivo. Pero aún se ciernen más dudas sobre el asunto, ya que incluso si estamos de acuerdo en que lo que prima es el interés colectivo, a veces puede no resultar tan claro de qué interés se trata. En el caso de un grupo humano culturalmente diferenciado, parece claro que el interés primario protegido por las cuotas de representatividad política es el de dicho grupo a lograr mayores niveles de participación, por mucho que jurídicamente exista un interés más general. Pero si se trata de cuotas referidas a colectivos que sufren subordinación o exclusión social pero no se hallan diferenciados culturalmente, no está tan claro si el interés primario es el suyo en cuanto grupo humano o se trata más bien del interés de la sociedad en su conjunto. Otra duda añadida es la de las formas de reclamación procesal del derecho y de si varían o no en función de que su dimensión primaria sea colectiva o individual. Son muchos los interrogantes que se ciernen sobre esta cuestión, empezando por el mismo concepto de cultura (¿hasta qué punto los colectivos subordinados socialmente participan de la cultura dominante?; ¿es suficiente esa posición de subordinación para hablar de diferencia cultural o lo determinante es si existe o no la voluntad de incorporarse en condiciones de igualdad en el marco de la cultura dominante?; ¿y si lo que se pretende es transformarla a partir de otro modelo de convivencia?). Es necesaria una reflexión más amplia, con un espacio y un tiempo distintos a los que este texto tiene. Por ello, será mejor dejarlo de momento como mero apunte tentativo.

29. Entre otras razones porque, como se ha demostrado en algunas experiencias, a veces el sistema de cuotas puede resultar contraproducente para el objetivo perseguido; lejos de los efectos pedagógicos y de cambio social, puede colaborar involuntariamente en la estigmatización de la desigualdad que pretende ser superada.

30. Palabras del profesor Carlos de Cabo, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Alicante en el año 2003.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel (2000), *Teoría general del Derecho administrativo*, Porrúa, México D. F.
- Álvarez Molinero, Natalia (2005), «Algunos elementos de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas en el derecho argentino. ¿Un asunto para los derechos humanos o para el derecho internacional?», en Marco Aparicio Wilhelmi, coord., *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, Girona, pp. 29-45.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1982), *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, FLACSO/UNESCO, San José de Costa Rica.
- Clavero, Bartolomé (2005), «Novedades constitucionales y continuidades constituyentes: Ecuador, Venezuela, México, Bolivia (1998-2004)», en Marco Aparicio Wilhelmi, coord., *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, Girona, pp. 11-27.
- Cornejo Certrucha, Francisco (1991), «Interés público», *Diccionario jurídico mexicano*, tomo I-O, UNAM-Porrúa, México D. F.
- Díaz-Polanco, Héctor (1991), *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México D. F.
- (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México D. F.
- Durand, Carlos y Gerardo Gómez (1996), «Premisas sociojurídicas del desarrollo de los pueblos indios», en VVAA, *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México.
- Esteva, Gustavo (1998), «Autonomía y democracia radical: el tránsito de la tolerancia a la hospitalidad», en Miguel Ángel Bartolomé y Alicia Barabas, coords., *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Conaculta-INAH, México D.F.
- Gómez, Magdalena (1996), «El derecho indígena en la antesala de la Constitución», *Economía Informa*, septiembre, UNAM, México D. F.
- (2000), «Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés», en Gabriel García Colorado y Eduardo Sandoval, coords., *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, Instituto de Investigaciones legislativas, México D. F.
- Hernández Navarro, Luis (1997), «La autonomía indígena como ideal. Notas a *La rebelión zapatista y la autonomía*, de Héctor Díaz Polanco», *Chiapas*, n° 5, México D. F.
- Iturralde, Diego (1993), «Usos de la Ley y usos de la costumbre. La reivindicación del derecho indígena a la modernización», en VVAA, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Abya-Yala, Quito.

- Kymlicka, Will (1999), *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal dels drets de les minories*, Edicions de la UOC/Proa, Barcelona.
- Lapidoth, Ruth (1997), *Autonomy. Flexible solutions to ethnics conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington.
- Lassalle, Ferdinand (1984), *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, Barcelona.
- López Bárcenas, Francisco, *Diversidad cultural, legislación y derechos indígenas en México*, versión no publicada cedida por el mismo autor.
- López Calera, Nicolás (1978), «Sobre el alcance del uso alternativo del derecho», en Nicolás López Calera, *et al.*, *Sobre el uso alternativo del derecho*, Fernando Torres editor, Valencia.
- Martínez Luna, Juan (1995), «¿Es la comunidad nuestra identidad?», *Ojarasca*, nº 42-43 (marzo-abril), México D. F.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (1996), «La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio», *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, nº 23, UNAM, México.
- Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador (1996), «Derechos humanos de los pueblos indios», *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas: Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, UNAM, México D.F.
- Pasara, Luis (1982), *Jueces, justicia y poder en el Perú*, CEDYS, Lima.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2005), «La OIT y los pueblos indígenas en el Derecho internacional: del colonialismo al multiculturalismo», en Marco Aparicio Wilhelmi, coord., *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, Girona, pp. 101-140.
- Stavenhagen, Rodolfo (1989), «Comunidades étnicas en Estados modernos», *América Indígena*, vol. XLIX, nº 1 (enero-marzo).
- Tzian, Leopoldo (1994), *Mayas y ladinos en cifras: el caso de Guatemala*, Cholsamaj, Guatemala.
- Vera, Ramón (1995), «Las fronteras de la enormidad», cuaderno especial «Autonomía. Madre de todos los derechos», *Ojarasca*, nº 45 (agosto-noviembre), México D. F.
- Wray, Alberto (1993), «El problema indígena y la reforma del Estado», en VVAA, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Abya-Yala, Quito.
- Yrigoyen, Raquel (1999), «Reconocimiento constitucional del derecho indígena en los países andinos», en Willem Assies *et al.*, *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en Latinoamérica*, El Colegio de Michocacán, México, pp. 343-380.

12. Procesos de negociación intercultural como *praxis* de los derechos de los pueblos indígenas: el caso de Cuestecitas

Sergio Carmona

Este capítulo resalta la importancia que tienen los procesos de negociación que realizan los pueblos indígenas con actores institucionales y empresariales cuando se demanda recursos en sus territorios. Tales procesos, más que transacciones en las que se logran compensaciones o indemnizaciones, han constituido un ámbito para la defensa, el reconocimiento y la puesta en práctica de los derechos de estos pueblos.

Si bien los derechos de los pueblos indígenas se han declarado públicamente desde hace décadas, no siempre los han puesto en práctica de manera adecuada los actores estatales, empresariales y los agentes encargados de realizar las operaciones del desarrollo.

En este texto se pretende mostrar un caso de negociación intercultural en Colombia. Se trata de un proceso desarrollado en el marco de la gestión ambiental del sector eléctrico colombiano con el pueblo wayuú, en la península de la Guajira. En tal negociación, eminentemente pragmática, es posible visualizar la construcción de las demandas formuladas por un pueblo indígena ante las operaciones del desarrollo y caracterizar el conflicto, para desde allí introducir la reflexión en torno de «la voz del nativo» como un discurso de puesta en práctica de los derechos de los pueblos indígenas a la diversidad étnica y cultural, además de la consolidación de tales derechos en un contexto normativo general.

El caso: entre Cuestecitas y la Majayura

La línea de interconexión eléctrica entre Colombia y Venezuela, Cuestecitas-Cuatricentenario a 230 kV, se construyó en el año 1992 por acuer-

do entre los dos países con el objeto de mejorar la confiabilidad del suministro de energía, incrementar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos energéticos y servir de respaldo a situaciones de emergencia.

La realización de los estudios, diseño, inversiones y construcción estuvo a cargo de Interconexión Eléctrica SA (ISA).¹ Estas actividades, en especial la concepción e implementación de la concertación y las estrategias de participación comunitaria para la construcción de la línea en el tramo colombiano, implicaron consideraciones especiales, debidas fundamentalmente a tres circunstancias básicas:

1. La población en el área de influencia del proyecto pertenecía en su mayoría a la etnia wayuú, lo cual hacía necesario contar con un conocimiento etnológico detallado y lograr una adecuada articulación de las variables socioculturales en el diseño de la gestión.
2. Los wayuú tenían, en el momento de iniciar el proyecto, una amplia experiencia de negociaciones altamente conflictivas con diferentes proyectos de desarrollo e infraestructura sobre su territorio y se mostraban, debido a los resultados de tales procesos, muy prevenidos frente a empresas con proyectos similares.²
3. El proyecto de interconexión con Venezuela se construye como una de las medidas del plan de emergencia para atender la situación de racionamiento de energía eléctrica que afrontó el país en 1992, lo cual hace que todas las actividades del cronograma resulten fundamentales y el tiempo para realizarlas muy corto. Además, el año 1992 resulta emblemático para las luchas del movimiento indígena por la conmemoración del V Centenario del descubrimiento de América

El proceso de negociación

Los estudios socioculturales en el tendido de la línea arrojaron un diagnóstico del área de influencia del proyecto y recomendaciones generales sobre los aspectos más relevantes que hay que tener en cuenta para evitar y prevenir impactos sobre la población local, compuesta fundamentalmente por indígenas de la etnia wayuú y mestizos no indígenas. Se identificaron áreas básicas en cuanto a la posible potenciación de con-

flictos y la vulnerabilidad de la población indígena asentada en rancherías cercanas al tendido de servicio.

Durante la fase de preconstrucción del proyecto y ante la necesidad de precisar el manejo de los aspectos ambientales del mismo, se realizó un taller ambiental con la participación del contratista, la interventoría y técnicos de la gerencia ambiental de la empresa. Para el desarrollo del taller se convocó a la organización indígena regional YANAMA, la cual dio instrucciones sobre el manejo de las relaciones interétnicas. Allí se acogió la demanda más sobresaliente que consistió en privilegiar el empleo local, que para este caso era la población wayuú, con las recomendaciones particulares sobre las relaciones interculturales en general. Del mismo modo, se impartieron instrucciones concretas para el manejo de eventuales hallazgos arqueológicos.

La organización indígena YANAMA propuso y acordó un modelo de negociación basado en diálogos directos entre ISA y los distintos representantes de la comunidad wayuú. Las demandas indígenas, asociadas a la manera en que se realizaría la negociación, fueron:

- Respeto por, y prioridad en, el carácter intercultural de la concertación.
- Reconocimiento como interlocutores de los líderes tradicionales y las instancias organizativas no tradicionales, hecho que implicó la búsqueda de acuerdos entre las dos formas de liderazgo social.³
- Claridad en los planteamientos sobre los impactos ambientales y los intereses específicos del proyecto, así como en los alcances de los compromisos adquiridos entre las partes.

Las instancias involucradas y el flujo del proceso pueden observarse en la figura de la página siguiente.

Los acuerdos

Sobre el empleo generado

El contratista de la obra vinculó en promedio 100 indígenas durante la construcción (cuatro meses), entre mano de obra no calificada, conduc-

FIGURA 1



tores y cocineras. Lo que los acuerdos con la comunidad implicó para cada una de las partes se detalla en el cuadro 1.

Sobre posibles conflictos y cómo dirimirlos

El objetivo era evitar todo conflicto con la población wayuú, especialmente en los casos de relaciones capataz/empleado, accidentes de trabajo y accidentes varios que dieran lugar a cobros mediante la ley tradicional. Los acuerdos se muestran en el cuadro 2.

De manera simultánea con la construcción de la línea, se realizó el estudio de rescate arqueológico que identifica las localidades de Maja-yura y Carraipía, como dos asentamientos prehispánicos significativos. El estudio concluye que existe un bajo impacto del proyecto sobre el patrimonio histórico de la región. En relación con este tema los acuerdos fueron los que se detallan en el cuadro 3.

CUADRO 1

SOLICITUD DE LA COMUNIDAD	POSICIÓN DE ISA	ACUERDO
Dar a la población wayuú de Maicao todo el empleo no cualificado.	Dar el empleo a los wayuú que viven en el área de influencia directa de la línea.	Se acepta vincular los indígenas de las rancherías directamente afectadas por el proyecto.
Contrato de trabajo según los parámetros culturales y la ley wayuú.	Sujeción a los términos de la legislación colombiana.	Se acepta la fórmula híbrida que involucra el respeto por aspectos tradicionales wayuú en relación con el cumplimiento de horarios y los sueños místicos.*
Respeto del orgullo étnico en la relación.	Acatar la sugerencias de la comunidad.	Anteceder a las órdenes impartidas a los empleados la palabra waré (amigo), para borrar el carácter simbólico de sujeción en la relación.

* El sueño místico entre los wayuú se produce con una frecuencia indeterminada y consiste en la asignación de tareas o mandato de actitudes a un individuo, por parte de los espíritus de los antepasados. El cumplimiento de tales demandas tiene prioridad para el wayuú y éste lo asume con seriedad; por tal razón se evitó la interpretación de las ausencias al trabajo justificadas por «sueño místico», como un acto de mala fe. Los indígenas, por su parte, accedieron a nombrar reemplazos en las labores contratadas cuando se produce un sueño de esta naturaleza.

Competencia por el recurso agua

La carencia de agua en la región constituyó un aspecto ambiental decisivo identificado y para el cual se previeron acciones de protección adecuadas. En este aspecto los acuerdos con la comunidad fueron los que se muestran en el cuadro 4.

CUADRO 2

Solicitud de la comunidad	Posición de ISA	Acuerdo
Aplicar el método wayuú para dirimir conflictos.	Aceptar la propuesta de la comunidad.	La comunidad, a través de la organización YANAMA, pondría en eventuales conflictos a un «palabrero» encargado de dirimirlos por la vía de la conciliación.
Cobrar según la ley wayuú el derrame de sangre por accidentes.	Dar a los empleados la seguridad industrial necesaria y, en caso de accidentes, responder por los gastos médicos, sin dar lugar a un cobro por la ley wayuú.	Aceptar el cobro según la ley tradicional implicaba derramamiento de sangre en un modo equivalente; por tal razón no fue aceptado este punto. Se dejó en manos del palabrero el manejo de eventualidades y la empresa reforzó los procedimientos de seguridad industrial.
Cobrar según la ley wayuú la muerte o pérdida accidental de animales domésticos.	Aceptar la propuesta de la comunidad y comprometerse a evitar en lo posible estas situaciones.	En el caso de un cobro por la ley wayuú (el cual involucra un valor del bien afectado por encima del comercial debido a la «ofensa»), el valor para pagar se establecerá por parte del «palabrero».

CUADRO 3

Solicitud de la comunidad	Posición de ISA	Acuerdo
Respetar los yacimientos de los antiguos wayuú, en especial los relacionados con cementerios.	Acatar	No se harán excavaciones en tal tipo de yacimientos, a menos que la comunidad lo solicite.
Informar sobre los trabajos en las rancherías.	Acatar	Acatar
Dar a conocer los resultados del estudio arqueológico	Acatar	Acatar

CUADRO 4

Solicitud de la comunidad	Posición de ISA	Acuerdo
No alterar las casimbas (hoyos) y lechos secos; proteger los jagüeyes (balsas).	Se tiene previsto en el Plan de Manejo Ambiental.	Control permanente.
Evitar el corte innecesario de vegetación protectora.	Se tiene previsto en el Plan de Manejo Ambiental.	Control permanente.

El paso del cementerio wayuú de Huandurupiau

El trazado de la línea se debió hacer de manera inevitable, pasando muy cerca de un cementerio conocido como Huandurupiau. Para mitigar los posibles efectos sobre éste, se realizaron visitas al sitio con representantes del clan epieyú, dueños del cementerio y representantes de la organi-

zación YANAMA, quienes formularon recomendaciones para realizar el paso de la línea con el mínimo trauma sobre el cementerio.

Una de las recomendaciones fundamentales era el comportamiento respetuoso de los espacios del cementerio por parte de todo el personal de la obra, para lo cual los ancianos del clan solicitaron que se hiciera conocer el significado para la etnia de cementerios como el de Huandurupiau. Con el fin de acatar tal solicitud se preparó conjuntamente, con miembros de la comunidad, un documento con la información pertinente y se capacitó sobre su contenido a todos los involucrados en la obra. La trascripción del documento mencionado es ésta:

Los ancianos del clan epieyú solicitamos hacer conocer el significado de cementerios como el de Huandurupiau⁴

EL ENTIERRO WAYUU Y EL SIGNIFICADO DE CEMENTERIOS COMO EL HUANDURUPIAU

Contiene este documento una síntesis de aspectos culturales sobre el culto funerario de los indígenas wayuú. Busca aportar la información básica necesaria para sustentar la necesidad del respeto y manejo adecuado del sitio conocido como Huandurupiau (casa del demonio), el cual constituye un cementerio clanil. El proyecto de interconexión con Venezuela se acerca notablemente al cementerio, lo cual motiva, dentro de la evaluación de los posibles impactos culturales, una evaluación detallada del lugar y una consulta con la comunidad. Sobre la base de la consulta los representantes wayuú solicitaron a ISA se hiciera comprender a los involucrados en el proyecto el significado del cementerio para la comunidad, argumentando que este conocimiento los obligaría a respetar el lugar. Lo que los wayuú consideran que debemos saber es:

Lo más importante para la religión de nosotros los wayuú es todo lo que hacemos para rendir homenaje a los antepasados en los funerales. Los entierros son una fiesta muy importante para toda nuestra gente y en ella las personas deben respetar comportamientos que son especiales.

EL LUGAR DE LOS MUERTOS (*jepirra*)

Cuando un primo wayuú muere son invitados todos sus parientes a participar del velorio. El muerto es lavado por sus hermanos de madre y envuelto en la manta llamada (*shehi*); luego se le coloca provisionalmente en una

hamaca. El velorio se hace en la casa del muerto; esto lo conocemos nosotros con el nombre de (*ala'paja*); en (*ala'paja*) se hacen los respectivos llantos de las mujeres acurrucadas cerca del muerto con el rostro cubierto con un velo.

Después del velorio, el cuerpo es colocado en una fosa o en una tumba de cemento. Al lado se coloca una urna, se depositan provisiones de agua y comida y se reserva una urna de agua para la sepultura. Tras una muerte se debe encender un fuego en la sepultura durante todo el tiempo que dure el entierro, lo cual puede variar entre unos cuantos días —cuando se trata de un niño— o hasta un mes — en el caso de un adulto—. El fuego se encarga de hacer confortable la nueva casa del muerto.

Las invitaciones al funeral son cruciales en la sociedad wayuú; durante éste se presentan las más nutridas asambleas, determinadas por la riqueza o prestigio del muerto. Se realiza una distribución de animales entre los dolientes como compensación por el dolor que ocasiona la pérdida. El difunto reúne todas las almas de los animales y se los lleva al (*jepirra*), o morada de los muertos. Luego los hombres juegan dominó o hacen tiro al blanco con armas de fuego, con el propósito de espantar a los (*yolujas*).

EL SEGUNDO ENTIERRO

Se trata del reencuentro de parientes o grupos claniles; las gentes son convocadas a la exhumación y segundo entierro. Los invitados llegan en gran número y se establecen campamentos al lado del cementerio; no se puede llorar ni lamentarse por el muerto, puesto que entonces éste, ya convertido en (*yoluja*) puede generar enfermedad y muerte a los presentes.

LOS ESPÍRITUS (*yolujas*)

Se trata del espíritu de los wayuú muertos; se dice que sólo los animales y los niños pueden verlos cerca de los cementerios o asechando las casas; a ellos se les atribuye a menudo la muerte de los infantes. Los (*yolujas*) visitan en sueños a sus parientes vivos, les acompañan y aconsejan; en ocasiones como ésta son vistos con aprecio; se trata de la permanencia de los antepasados.

(*Pulowi*) La mujer sequía: se trata de un ser terrestre, asociado a la presencia de las serpientes y la sequía; es la responsable de la escasez de agua en el territorio wayuú.

(*Juya*) El hombre lluvia: se trata de un ser asociado al cielo; es el responsable de la gran estación lluviosa en la Guajira. (*Juya*) es el esposo de (*pulowi*); sólo cuando la mujer le recibe en su casa, el bosque se revitaliza

porque cuando ellos están cohabitando hay abundantes lluvias y vida. Los wayuú llevan una porción de agua a sus tumbas como símbolo del encuentro necesario y vital entre la tierra y el agua.

Reflexiones sobre el proceso

Hasta aquí llega la ilustración del proceso para aventurar una reflexión sobre la puesta en práctica de sus derechos. Los wayuú nos permiten una aproximación a la comprensión de la importancia de lo que es, en términos de derechos, aquello de lo que tratan estas negociaciones.

La exclusión de las poblaciones locales en las negociaciones sobre infraestructuras a menudo implica desarraigos y procesos de proletarianización rural y urbana, negación del saber ancestral sobre la ecología del entorno y una desestructuración del derecho consuetudinario a la ocupación tradicional del suelo, el cual es tolerado ambivalentemente, pero vulnerado a través de la utilización de las tierras según las prioridades técnicas y económicas de los proyectos. Una primera gran conexión entre las multinacionales y los pueblos indígenas queda expuesta en sus implicaciones socioculturales: gran parte de los problemas y conflictos actuales son el resultado del desconcierto de las comunidades al ver sus tierras invadidas y transformadas por actividades externas, sin que resulte clara la posibilidad de participar u obtener beneficios acordes con sus particularidades históricas y culturales.

El conflicto por la ocupación territorial en el contexto de mundo moderno constituye un vector permanente de crisis sociales y culturales, posibles de abordar a simple vista: los proyectos de infraestructura compiten con las estructuras tradicionales de ocupación territorial y generan un ordenamiento ahistórico desde el punto de vista local y evidentemente lesionante de las formas ancestrales de relación con el entorno. El poblamiento tradicional se ha transformado sistemáticamente en insular a lo largo de la expansión modernizante, que extiende su dominio sobre lo esencial del espacio y confina a las minorías. Las superficies de tierra, tradicionalmente ocupadas por grupos culturales o étnicos cuando son requeridas por sus recursos naturales o cualquier otra operación de desarrollo, están llamadas a reducirse, pues las sociedades minoritarias ocupan espacios considerados como silvestres, mal administrados, subexplotados o susceptibles de contener riquezas sin explotar.

La confrontación entre ocupar libremente y de acuerdo con el derecho del suelo tradicional y la instauración de legislaciones territoriales modernas, que legalmente suplantán las costumbres, conduce a estados de crisis social, movimientos integracionistas e incluso expulsión o eliminación física de los ocupantes con el fin de una libre utilización de sus tierras.

Si bien las poblaciones disponen más o menos en todas partes del estatuto de ciudadano, la diferencia abismal entre la ley y su aplicación constituye otra de las relaciones tipo que venimos caracterizando, que se expresa en que el acceso a la ciudadanía se subordina a la adopción de costumbres dominantes y de un modelo de desarrollo impuesto desde el exterior. Así, las prácticas económicas vernáculas y la economía de subsistencia es considerada como forma primitiva que debe superarse, en cuanto las minorías que la practican se ven signadas como «pobres» porque no producen excedente y no capitalizan, la religión es considerada pagana o curiosidad folclórica, la diversidad lingüística es presionada y en el mejor de los casos se impone un bilingüismo con sujeción a la lengua nacional como mecanismo de relación. Al derecho consuetudinario sobre la posesión y usufructo del suelo se le oponen los parámetros del Derecho moderno de tal modo que los sentidos de pertenencia de la tierra centrados en el grupo, pocas veces en el individuo, se sustituyen por una propiedad privada de carácter individual y la condición de inalienable del espacio se transforma en cesible.

Las sociedades organizadas en torno a relaciones de parentesco presentan características que a menudo se oponen a los proyectos de desarrollo. Incluso en aquellos casos en los que la tierra pertenece a grupos de linajes, el parentesco da derecho a muchas personas a utilizar esas tierras. Así, el desarrollo en una pequeña parcela de tierra acarrearía una reacción de una amplia porción de la población y no solamente de una o dos familias. Ocurre lo mismo con los bienes materiales. Como el parentesco trae aparejadas numerosas obligaciones, tanto sociales como financieras, el dinero ganado o el salario es ampliamente distribuido y la acumulación de capital es difícil por no decir imposible.

Otro aspecto frecuentemente vulnerado es el que tiene que ver con todas las formas tradicionales de organización social, especialmente aquellas de carácter igualitario y los sistemas sociales basados en relaciones de parentesco. Decir que una sociedad es igualitaria significa que para la construcción de relaciones sociales todos los individuos son con-

siderados como iguales a partir del nacimiento y el universo social de cada individuo y su posición en ese universo. Así, los individuos se encuentran definidos por sus relaciones de parentesco, que vincula a los miembros de la sociedad con una red de seguridad social, gracias a la cual están salvaguardadas, a través de la colectividad, la satisfacción de sus necesidades básicas tanto materiales como afectivas (cuando evidentemente las condiciones lo permiten). Estos elementos conllevan implicaciones considerables frente a las situaciones de cambio social y cultural derivadas de las operaciones del desarrollo, en especial la desarticulación del sistema de liderazgo y jefaturas, estrechamente relacionado con las formas de participación y las posibilidades de acción intercultural.

La dificultad de comprender el ejercicio del poder en esta clase de sociedades a menudo perturba a los agentes del desarrollo, puesto que el proceso de toma de decisiones, así como el liderazgo, están definidos sobre bases tan tenues que explicarlas constituye un engorroso y lento proceder, máxime cuando a los miembros de la comunidad les resulta difícil ponerse de acuerdo sobre problemas que van más allá de su propia experiencia. Como consecuencia de ello puede ser muy difícil para los agentes del desarrollo identificar a la persona que puede representar al grupo. Bajo estos hechos, la idea de despertar una conciencia de grupo y desarrollar una representación colectiva frente al mundo exterior, constituye uno de los más tempranos factores de cambio social entre los pueblos y elemento de potenciación de conflictos cuando éstos deben enfrentarse con alguna política de desarrollo.

La gestión que busca estimular procesos de cambio social, como mecanismo para ganar capacidad de interacción con las agencias de desarrollo, conlleva por tanto una contradicción perversa: *ánimate a cambiar tu cultura para que logres los niveles organizativos que te permitan defender tu cultura*. Esta nivelación del liderazgo viene a menudo acompañada por una fragmentación del poder tradicional en comunidades que sólo son representativas de sí mismas y que no se encuentran unidas en las decisiones tomadas por una de ellas, fragmentación por sexos, grupos de edad, élites burocráticas, grupos de asesores exógenos a la población, etc.

Finalmente, el cambio cultural se impone como requisito a la ciudadanía y como necesidad prioritaria. En casi todos los casos de conformación de estados nacionales una de sus vertientes ideológico-políticas es la necesidad de estructurar un sistema de hegemonía nacional que tome

distancia frente a las formas precedentes de organización regional de carácter étnico, cultural, lingüístico o gremial, tratando de refuncionalizarlas de acuerdo con las necesidades de un mercado y de formas de apropiación del ambiente basadas en relaciones del capital con trabajadores «libres» asalariados. Esto es, en el modelo de nación del siglo XIX que finalmente se impone en todo el mundo se considera fundamental que «el sistema» descansa en una sociedad nacional uniforme, en lo cultural y en lo jurídico, y el Estado es el encargado de llevar al cabo esta tarea de unificación nacional, como instrumento político que centraliza unificando y uniformando. Como alternativa el Estado ofrece, a través de las operaciones generales y particulares de su modelo de desarrollo, la participación de indemnizaciones y beneficios.

Esta alternativa es otra de las conexiones tipo entre las operaciones del desarrollo y las poblaciones nativas, fuente de crisis culturales significativas, en tanto la lógica de implementación es más confusa de lo que parece. Es indiscutible que las poblaciones tienen derecho a recibir beneficios a cambio de lo que dan; pero ¿son los beneficios ingresos monetarios? o ¿acaso programas de mejora de las condiciones de vida en lo que concierne a la salud y la educación? ¿Lo expuesto es suficiente para garantizar el reconocimiento político y efectivo del derecho y el ejercicio de la ciudadanía?

Desde muchas políticas estatales y gubernamentales persiste la idea de considerar que el desarrollo de una región beneficia a todos los habitantes del país y en consecuencia las zonas específicas que son técnicamente requeridas por los proyectos de desarrollo para una intervención son consideradas como dependientes del dominio nacional. En tal contexto que es muy frecuente que las comunidades reciban ofertas de empleo bajo el convencimiento de que ésta es una buena práctica — «que beneficia» — pues se evita que los trabajadores sean originarios de otra región, se garanticen ingresos monetarios, etc. Además, las ofertas muestran la implantación del proyecto de desarrollo como solución a problemas no necesariamente planteados internamente por los nativos, los cuales vienen acompañados de escuelas, centros médicos, espacios recreativos, etc.

También es un supuesto usufructo de los beneficios la participación de las poblaciones en el comercio regional o internacional, es decir, la articulación a redes económicas que rebasan la subsistencia y el intercambio de excedentes, que al margen de que esto termina siendo frecuentemente desfavorable por el juego de los intermediarios, presiona las

estrategias productivas, las relaciones sociales de intercambio y las redes de solidaridad y la tecnología.

El precio de la modernización es alto para las sociedades indígenas y justamente este costo es el que constituye la plataforma de movilización y agregación de experiencias (no necesariamente de intereses culturales) a través de las organizaciones indígenas.

Las operaciones del desarrollo ante la visibilidad del indígena

Al utilizar la expresión «operaciones del desarrollo» en América Latina, nos referimos a un conjunto concreto de actividades propias de los procesos de modernización, las cuales se implementan e instrumentan a través de políticas públicas caracterizadas por: a) constituir un proceso dirigido a generar condiciones económicamente más avanzadas a través de la industrialización, b) la difusión y despliegue generalizado de los valores y principios de la modernidad, c) la imposición por vías de persuasión u otros medios, de formas de orden social, de racionalidad y de actitud política tanto individual como grupal, y d) la promoción e implementación de proyectos de infraestructura, urbanización, educación, tecnificación del campo y de las prácticas agrícolas, implantación de infraestructura energética, explotación de recursos naturales y materias primas, etc.

Esta clase de operaciones del desarrollo, asociadas directamente a los procesos de modernización como proyecto político-económico-social de los estados nacionales, implica necesariamente una negación intrínseca de la diferencia étnica y cultural, la cual debe ser eliminada como condición de y para alcanzar los objetivos del bienestar moderno.⁵

Muchos estados latinoamericanos no sólo han completado sus reformas neoliberales y continúan una intensa intervención hacia la modernización, sino que persisten en concebir políticas públicas que propenden a generar condiciones de viabilidad a la relación vinculante y condicional entre las operaciones del desarrollo y los distintos pobladores étnica y culturalmente diferenciados en los territorios nacionales. Las políticas públicas que conducen esa relación se refieren usualmente a la educación, la salud, los servicios públicos básicos, la economía y la participación política.

Nuevamente la idea de homogenización ocupa un lugar preponderante. En Argentina el Congreso de la República es quien legitima tanto la existencia de los grupos indígenas como sus formas de organización y gobierno; para el caso brasileño, las poblaciones indígenas han logrado la autonomía de sus diversas formas de gobierno y autoridad, aun cuando ésta es mediada institucionalmente a través de ONG e instituciones estatales que hacen las veces de traductores. Para el caso peruano es bien conocido el intenso trabajo adelantado para llevar a cabo el llamado desarrollo de base, el cual promueve la creación de cooperativas para la producción entre las poblaciones indígenas, que concentran buena parte del liderazgo en la relación con los programas estatales. En Colombia, persiste la forma de gobierno indígena impuesta en la colonia conocida como «el cabildo», la cual es la instancia institucional reconocida oficialmente por el Estado, con funciones y atribuciones semejantes a las de los gobiernos locales. Otro tanto ocurre en Costa Rica y Honduras, donde las formas de gobiernos son mediatizadas por las organizaciones indígenas, ONG y oficinas estatales.

Desde la perspectiva de los movimientos étnicos, el discurso que vincula la conciencia, la información y la organización como los hechos reivindicables de la relación entre las operaciones del desarrollo ante la diversidad étnica, es asimilado e invocado en requisitos y consideraciones de tipo sociopolítico que posicionan formulas jurídicas y organizaciones de carácter representativo de los derechos étnicos, cuya estructura homogeneiza igualmente la diversidad de los pueblos específicos que se representan.

Entre las formulas y consideraciones más invocadas están: a) suministrar los medios necesarios, oportunos y eficientes que permitan que las normas, programas, proyectos y políticas sean más accesibles, de tal manera que las comunidades se encuentren informadas de las leyes y convenios que les atañen; b) informar a las instancias de decisión (administración, jueces, tribunales y cortes) sobre la obligatoriedad del respeto de los derechos de los grupos étnicos e indígenas; c) garantizar espacios de participación y legitimación de las organizaciones en el plano político y acceso para influir en la toma de decisiones, especialmente las relacionadas con la definición e implementación de las leyes sobre desarrollo y medio ambiente; d) garantizar la difusión y capacitación sobre los derechos indígenas; y e) asegurar que, de manera previa al otorgamiento de licencias para la explotación de cualquier recurso natural, se garantice

la participación de los habitantes de la zona afectada y se preserve su derecho al territorio, los usos y costumbres y la autonomía.

Bajo las consideraciones anteriores, es posible afirmar que las operaciones del desarrollo ante la diversidad étnica han creado un espacio para un discurso de homogeneización que afecta por igual a la actuación de los estados frente al desarrollo y a la actuación de las organizaciones que se erigen como representantes de los derechos a la diversidad. Del mismo modo, aparece silenciosa en tal discurso la «voz del nativo», la cual es mediada y traducida a los términos legalmente tutelables de la identidad, universalmente convenidos en la Convención OIT n° 169 de 1989, en la cual se establecen ideas y conceptos específicos sobre la identidad cultural y el derecho a la diversidad como:

- La legitimación universal de la aspiración de los pueblos a: a) asumir el control de sus instituciones, formas de vida y desarrollo económico; b) mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven; y c) gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los estados en que viven.
- El posicionamiento universal de los pueblos indígenas y tribales como: a) contribuyentes a la diversidad cultural; b) la armonía social y ecológica de la humanidad; y c) la cooperación y comprensión internacionales.
- La parametrización del reconocimiento como pueblos diferentes sobre la base de: a) condiciones sociales, culturales y económicas distintivas con relación a otros sectores de la colectividad nacional; b) régimen social de alcance total o parcial basado en costumbres o tradiciones o por una legislación especial; c) el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales; d) la conservación total o parcial de instituciones sociales, económicas culturales y políticas propias; y e) la conciencia endógena de la identidad indígena o tribal.

Estas consideraciones buscan condicionar las operaciones del desarrollo y generar por esta vía prácticas posibles de una convivencia que conjure, por lo menos en la relación misma, la posibilidad de modelos de Estado,

nación y desarrollo, que se realicen en y con el respeto por la diversidad. Así, la paradoja de la homogeneización como condición de la modernidad y la diversidad como espacio legítimo de hecho y en derecho a la diversidad, constituye una situación subyacente y transversal a cualquier situación de interculturalidad y por esta razón, más que «buenas prácticas y leyes», el vínculo relacional invoca la necesidad del desarrollo de competencias y contratos sociales en la escena del multiculturalismo y la pluriétnicidad.

A modo de conclusión: el discurso de las demandas de los pueblos indígenas y su inserción en las políticas públicas sobre el desarrollo

En el seno de las legitimidades estructurales asociadas a la etnicidad como adscripción diferenciadora en un territorio, se encuentra la necesaria reflexión sobre el sentido cultural de la idea de «propiedad». ⁶ En primer lugar es posible abordarla como la necesidad de los sujetos en la conciencia de sí mismos de realizar su identidad con relación a algo concreto. Se trata del deseo a tener derecho, realizado en el acto de tener propiedad sobre algo real, al margen de que sea material, abstracto, presente o futuro. Una extensión de la idea de propiedad es el territorio en cuanto lugar a la vez material y simbólico de realización del ser en la cultura; el arraigo a este derecho al territorio es de características muy amplias y se extiende al derecho a evitar cualquier privación o violación del mismo, involucrando al sujeto de manera orgánica. «Nadie tiene derecho a cortar mi cabeza» (campesino del macizo central colombiano, 1994; su afirmación se planteó en debates de concertación para la construcción de una carretera cuyo trazado comprometía una pequeña colina en su parcela); «ese río es la sangre de nosotros [...] por él va nuestra vida» (indígena emberá del Alto Sinú, noroccidente colombiano, 1993; esta afirmación fue expresada durante los estudios de impacto ambiental para la construcción de una hidroeléctrica aguas abajo de los territorios emberá).

De la construcción simbólicamente orgánica de la territorialidad se deriva además una asimilación de ésta como condición esencial de vitalidad: el territorio es el lugar para la construcción de la vida y por esta vía del futuro; se trata entonces de la extensión de la identidad en el terri-

torio hacia una identidad vital en el derecho al trabajo. Los ejemplos pueden multiplicarse: las crisis adaptativas derivadas de la pérdida en el territorio de determinados recursos, prácticas de producción, etc., ocasionada por alguna clase de transformación del mismo, equivale a la pérdida cultural del territorio y a la desintegración del sujeto, lo cual es denunciado permanentemente como impacto de las políticas públicas de modernización que instrumentalizan las operaciones del desarrollo, las cuales son vistas como agresivas a los derechos humanos, al medio ambiente y a la participación democrática.

Como conclusión (inacabada) se puede afirmar, desde los elementos expuestos, que los territorios étnicos se articulan no sólo desde la asunción de los símbolos que socialmente confieren a los pobladores el carácter de «otros ciudadanos», sino también desde la construcción simbólica del otro por parte del Estado y la sociedad civil; y también que la etnicidad se instrumentaliza como condición básica para su existencia en el reconocimiento, por parte del Estado, de la legitimidad de unos actores sociales como portadores de una singularidad como individuos-sujetos de su cultura. Desde tal reconocimiento, las políticas públicas que instrumentalizan las operaciones del desarrollo deben pasar por una muy exhaustiva campaña de reconocimiento de la diversidad cultural y la multiculturalidad en la construcción de lo civil.

En consecuencia, resulta pertinente abordar, en el plano normativo, algunos de los retos que seguramente el diseñador de políticas públicas sobre el desarrollo podría asumir como andamiaje técnico para la articulación de las demandas estructuradas desde la cuestión étnica.

Su punto de partida debe ser necesariamente la conciencia del contexto en el que se encuentra el continente, ya que la modernización implica necesariamente y por reivindicación expresa de los movimientos indígenas y sociales en general, entrar en la arena de la construcción de un diálogo intercultural e involucrarse en los debates entre la etnicidad encarnada en los pueblos y los objetivos e ideas sobre el bienestar nacional, encarnados en los agentes del desarrollo.⁷

Este escenario implica a diversos sectores de la sociedad en la construcción conjunta y simultánea del pasado y el devenir futuro en y con la diversidad cultural y en concordancia con los conocimientos tradicionales de los pueblos. Esto es, sin llamar a equívocos, un ejercicio «político» en el que la participación en el proceso del diseño de las políticas nacionales que afectan directamente a la vida de los pueblos y a sus

oportunidades de desarrollo autónomo es un camino atravesado por los intereses de los capitales fundados en la racionalidad del beneficio económico.

Al entender que la diversidad étnica no remite solamente a sus características formales (personas o pueblos con diferentes características físicas, lingüísticas, vestimenta, formas de producción e intercambio), es necesario avanzar hacia la inclusión de «asuntos de actitud» sobre el concepto de «vida» de los distintos grupos étnicos, donde se referencia los bienes intrínsecos de un ambiente en particular, como fundamento de ciclos de reproducción dinámica de la cultura.

Las idea de cambio, estabilidad o continuidad de tal ciclo, y por ende de la cultura misma, constituye un factor básico de permanencia en el ejercicio político de la etnicidad. Según se desprende de múltiples declaraciones indigenistas de corte internacional, el interés de los pueblos en la atención de sus demandas agregadas sobre derechos humanos, cuidado del medio ambiente y participación democrática, tiene como valor central proteger y desarrollar sus propios sistemas de vida, lo cual pasa por formular una lucha política por los derechos de poseer y disponer de los recursos que existen en los territorios ocupados.

Los tipos de organización social, el control y el ejercicio del poder, así como la dinámica de movilidad cívica y de conflictos, en sus particularidades específicas de los grupos culturales, constituyen el centro mismo de la dinámica entre la adscripción social y la identidad como fundamento político. Uno de los soportes básicos de la identidad étnica y cultural es el de la reivindicación de la existencia política y la lucha por la autonomía. Según lo planteado, constituyen temas de especial interés para el diseño de políticas públicas sobre el desarrollo aquellos aspectos que coinciden con las distintas y complejas concepciones institucionales y endógenas sobre la tenencia de tierras y el reconocimiento al usufructo de territorios, las formas de derecho ancestral y el ejercicio de una espiritualidad asociada a la interacción hombre/medio ambiente.

Del mismo modo, los temas relacionados con las estructuras políticas y las formas de gobierno, autogobierno y los mecanismos locales para tomar las decisiones y asumir responsabilidades en el diseño de acciones hacia el futuro se encuentran en el centro mismo del debate político necesario para respetar, propiciar y conseguir la participación legítima de los pueblos indígenas y los grupos marginales en América Latina y el diseño conjunto de alternativas de desarrollo.⁸

Así, las políticas públicas sobre el desarrollo encuentran un lugar socialmente aceptado al articular de manera explícita y concertada directrices y criterios como:⁹

- Evitar la tendencia a ignorar los aspectos culturales propios de la comunidad afectada que conducen a aplicar modelos de comportamiento considerados universales. Por ello, lo primero que dichos modelos deben tener en cuenta es el respeto a las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas, sin intentar imponer su propio criterio cultural y de beneficios económicos desde el principio mismo de la negociación.
- Evitar la tendencia a presuponer que los pueblos indígenas no tienen criterios a medio y largo plazo. Esto constituye un error. Debe analizarse el impacto del proyecto teniendo en cuenta los criterios a medio y largo plazo de las comunidades afectadas, para que éstas formen parte de la decisión.
- Brindar la información adecuada y real a todos los que serán afectados directa o indirectamente por el proyecto, para lo cual deben utilizarse los medios de comunicación más corrientes para la zona de aplicación del proyecto, con objeto de convocar la participación de los mismos reconociendo sus organizaciones.
- Incluir los sistemas tradicionales para tomar las decisiones por parte de los pueblos indígenas. Así y según sea el caso, convocar la participación de los ancianos-sabios, las mujeres y considerar los intereses de los jóvenes y los niños.
- Incluir procedimientos adecuados que permitan a las comunidades que serán afectadas por el proyecto acceder a la comprensión de las verdaderas consecuencias de la implementación del proyecto. No debe ocultarse ninguna información que sea perjudicial para la salud, la continuidad y el desarrollo de los pueblos indígenas.
- Respetar la existencia de lugares considerados sagrados, de acuerdo con la tradición de los pueblos indígenas, que no pueden ser tocados o dañados, a riesgo de destruir el equilibrio ambiental y sociocultural de la comunidad.
- Garantizar que la documentación técnica que la compañía someta a la consideración de la comunidad o comunidades resulte completa y comprensible. La comunidad debe tener el derecho a

rechazar la implementación de los estudios y otros pasos posteriores del proyecto.

Este conjunto de advertencias a las operaciones del desarrollo, que implican a la vez un supuesto deseo de las comunidades por establecer una relación social políticamente armónica, permite la reconstrucción de la plataforma que conecta de manera tipificable las operaciones del desarrollo y el impacto de las mismas sobre las poblaciones desde donde se legitiman las demandas, haciendo que la «perspectiva del nativo» se traduzca en hechos y experiencias históricas de su relación negativa con los procesos de modernización.

Notas

1. ISA es la principal empresa de transporte de energía eléctrica en alta tensión en Latinoamérica

2. Se destaca de manera especial el conflicto con la mina El Cerrejón, el mayor yacimiento carbonífero del país.

3. Se realizó el proceso con los ancianos del clan epieyú, los palabreros, correspondientes a líderes tradicionales y los representantes de YANAMA, líderes de la organización indígena local.

4. Con el fin de acatar tal solicitud, se preparó conjuntamente, con miembros de la comunidad, un documento con la información pertinente y se informó sobre su contenido a todos los involucrados en la obra. Los ancianos del clan y los antropólogos responsables de la gestión escribieron, por la vía de la narración los primeros y de la transcripción los segundos, este texto, el cual, por acuerdo entre las partes, estaría cargado del poder de viabilizar el trazado de la obra por el sitio aludido

5. Baste para ilustrar esta situación observar cómo con motivo de la construcción del proyecto hidroeléctrico Yacireta entre Argentina y Paraguay, no se consideró en un primer momento la diversidad étnica y cultural de la población desplazada entre la que se encontraban grupos humanos de origen amerindio, migrantes de Laos, asentamientos de segunda y tercera generación de polacos y alemanes. La política de reasentamiento de esta población implementada por la EBY consideró que toda la población era homogénea bajo el signo de «desplazado» e impulsó soluciones de reubicación estandarizadas, lo cual generó intensas inconformidades.

6. Ésta sólo es una vía para intentar explicar cómo se agregan los distintos

intereses en particular, de los grupos indígenas en las consignas y demandas de las organizaciones indígenas como actores políticos

7. Buena parte de las consideraciones consignadas aquí fueron debatidas ampliamente en las mesas de trabajo coordinadas por la COICA (1991), ente que articula las actividades de las organizaciones miembros en las áreas del desarrollo y los derechos humanos en Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guayana Francesa. Su voz se escucha en ministerios de gobierno, en el Pacto Amazónico, en organismos multilaterales como el Banco Mundial y en fundaciones de asistencia para el desarrollo cuando la política institucional afecta a los pueblos indígenas de la región (Davis, 1993).

8. Otros temas no menos importantes expuestos por las distintas organizaciones indígenas son: la participación de la mujer, discriminación y racismo; salud, educación y conservación del medio ambiente; consideración del conocimiento tradicional con fundamento en las culturas ancestrales; propiedad cultural e intelectual; evolución de la normativa internacional y nacional; y solidaridad internacional sobre los casos de genocidio, represión, persecuciones y violaciones sistemáticas de los derechos humanos básicos.

9. Estas recomendaciones son formuladas en el estudio que está desarrollando el Consejo Mundial en cooperación con organismos de los pueblos indígenas de varios países, entre ellos Canadá, Belice, México, Perú, Venezuela y Argentina.

Bibliografía

- Boyd, Richard (1991), *Confirmation, Semantics, and the Interpretation of Scientific Theories*, The Philosophy of Science, Mit Press, Cambridge.
- Breslin, Patrick y Mac Chapin (1984), «Ecología estilo kuna», *Desarrollo de Base*, vol. 8, n° 2.
- Chapin, Mac (1992), «La perspectiva desde tierra firme: la población indígena de Centroamérica y el Quinto Centenario», *Desarrollo de Base*, vol. 16, n° 2.
- Davis, Shelton H. (1993), «Indigenous Views of Land and the Environment», *World Bank Discussion Paper*, n° 188, World Bank, Washington, D.C.
- Davis, Shelton H. y Alaka Wali (1993), «Indigenous Territories and Tropical Forest Management in Latin America», *Policy Research Working Paper*, n° WPS 1100, World Bank, Washington, D.C.
- Durning, Alan (1992), «Guardians of the Land: Indigenous Peoples and the Health of the Earth», *Worldwatch Paper*, 112, Worldwatch Institute, Washington, D.C.
- Erickson, Clark (1994), «Raised Fields for Sustainable Agriculture in the Boli-

- vian Amazon», guía para el 1994 Festival of American Folklife, Smithsonian Institution, Washington, D.C.
- Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World University*, Massachusetts.
- García, Clara Inés (1994), «Territorios, regiones y acción colectiva: el caso del Bajo Cauca antioqueño», en *Territorios, regiones, sociedades*, R. Silva, Santafé de Bogotá.
- Kleymeyer, Check D. (1993), *La expresión cultural y el desarrollo de base*, Abya-Ayala, Quito.
- Meisch, Lynn (1998), «We will not dance of the tomb of our grandparents: 500 years of resistance in Ecuador», *The Latin American Anthropology Review*, 4 (2) 55.
- Puwainchir, Miguel (1992), «Vivimos en la Amazonía, el pulmón de la tierra», *Desarrollo de Base*, vol. 16, n° 2.
- Stavenhagen, Rodolfo (1997), «Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n° 62, agosto.
- Torres Rivas Edelberto (1981), «La nación: problemas teóricos e históricos», *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México.

13. El reto de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas. La difícil construcción de una política intercultural

Asier Martínez de Bringas

Política y pueblos indígenas son dos realidades intrínsecamente enredadas en tiempos globales. El marco de este capítulo tratará de analizar algunas de las maneras en que hoy se expresa políticamente el movimiento social indígena en América Latina, formas de expresión que nos resultan relevantes por su grado de impacto en la gobernabilidad de esa vasta región que es América Latina. Política y pueblos indígenas llevan inherentemente asociada una tensión difícil de solucionar, propia del choque cultural y cosmovisional entre las identidades indígenas y no indígenas, como es la espinosa cuestión de la gobernabilidad: gobernabilidad para quién(es) y de qué manera o a qué precio. El reto consiste en coordinar la pugna dialéctica y agónica que se da entre gobernabilidad y participación en el marco de los estados-nación, con integración multicultural de «lo indígena», lo que implica la construcción de espacios de autogobierno y territorialidad indígena en el corazón de lo que hasta ahora se ha considerado feudo de los estados-nación. En definitiva, nos estamos refiriendo a toda la espinosa cuestión del reconocimiento de los derechos indígenas, sus posibilidades de ejercicio y sus garantías.

El grado de aprendizaje de este difícil reto de convivencia y negociación política depende mucho del ritmo y la escala de los territorios, estados y pueblos que se confronten en este aprendizaje. Para ello es necesario hacer un balance equilibrado entre los avances que los pueblos indígenas han conseguido en el espacio público latinoamericano de los estados-nación y las dificultades que se derivan también de estas iniciativas, ya sea por la hostilidad impuesta y pautada por los propios estados, como por las propias incapacidades del movimiento indígena para coordinarse y asumir estos retos. Trataremos, por tanto, de evaluar las difi-

cultades ajenas (que comúnmente se expresan como críticas) y las propias (autocríticas).

Una referencia indicativa que guía como brújula nuestros pasos para conocer el impacto del amolde y coparticipación entre estados y pueblos indígenas son las reformas constitucionales que se están produciendo en América Latina como medio privilegiado para abrir espacio a las reclamaciones y demandas indígenas. Este ámbito de demarcación siempre es ambiguo, ambivalente y complicado debido al carácter *macro* que concitan las reformas constitucionales,¹ y al carácter *micro*, concreto y específico con que se enuncian y expresan las demandas de los pueblos indígenas, con fuertes implicaciones y resonancias en el ámbito estructural de las reformas. Se exige, por tanto, examinar la capacidad de respuesta y adaptación de las reformas constitucionales a las demandas formuladas por los pueblos indígenas.

El peligro de esta adaptación de escalas y de poderes reside en que muchas veces los derechos de los pueblos indígenas pueden resultar funcionales e incluso instrumentales para las reformas estatales, lo que supone una fagocitación del proyecto de reforma —en lo global—, y de las reivindicaciones indígenas —en lo local— (Iturralde, 2005). Un factor fuerte de indefensión, a este respecto, es que se declamen y publiciten las reformas como un mecanismo de legitimación y ampliación formal de la democracia, expresión del gran salto adelante del Estado de Derecho para asumir el reto de las minorías o pueblos, a la vez que se produce una contención y fractura de la presión de los movimientos indígenas como sujetos con reivindicaciones primordiales en las mismas.

Expresiones concretas de estos desfases, fruto de la asimetría entre sujetos y poderes son, por ejemplo, que las reformas de la legislación sobre tierras y territorios indígenas puedan estar contribuyendo a compensar el rezago agrario existente en América Latina, intentando dar respuesta, de esta manera, a la *non nata* reforma agraria latinoamericana, lo que posibilita todo un proceso de mercantilización de las tierras y recursos naturales que ocupan los pueblos indígenas, abandonando la perspectiva de derechos en la manera de integrar las reivindicaciones territoriales indígenas; otra materialización de estos excesos es la tendencia generalizada a transferir derechos de propiedad, posesión y utilización sostenible de los recursos ambientales a múltiples sujetos y actores —entre ellos transnacionales y otro tipo de mercantiles, junto con pueblos indígenas—, lo que no hace sino multiplicar el voltaje del conflicto en estas cuestio-

nes e imposibilitar el ejercicio de los derechos territoriales indígenas; o el excelso protagonismo otorgado a múltiples actores para el desarrollo y ejecución de las funciones y responsabilidades propias de un Estado, con lo que nos insertamos en la peligrosa vía de la privatización y mercantilización de las políticas públicas de derechos, condenando a los pueblos indígenas a ser meras correas de transmisión de servicios y prestaciones de competencias estatales; o la condena de los sistemas normativos indígenas a ser meras *cláusulas de constitucionalidad*, livianas prótesis del Derecho estatal, que son puestas en escena para la resolución concertada de conflictos abdicando, así, de una consideración soberana del derecho indígena; o el reconocimiento y fomento de formas tradicionales y ancestrales indígenas de trabajo como excusa para proceder a una flexibilización, sin trabas ni límites, del mercado laboral en el ámbito rural.

En definitiva, nos encontramos ante los promontorios de un mero reformismo legal que no afecta en nada a la estructura monocultural del Estado. Frente a ello es necesaria una reforma radical, en lo que hace referencia a la manera de entender e interpretar la organización territorial del Estado, lo que implica el establecimiento de un renovado marco competencial para la asunción de materias, jurisdicciones y procedimientos. Se trata, por tanto, de reconocer la soberanía de los pueblos indígenas para producir y aplicar derecho.

Paradójicamente, una mayor amplitud en el reconocimiento de *ciertas* demandas indígenas no se está traduciendo en la construcción de una *nación multicultural*. Cuando el reconocimiento tiene una base instrumental y no soberana, nos insertamos en el peligroso camino de un multiculturalismo devaluado, incapaz de reconocer órdenes diferentes de soberanía al estilo estatal, como exige la reclamación y articulación de demandas indígenas. Ello se puede apreciar claramente en la incapacidad del Estado para proceder al reconocimiento y protección de las dinámicas culturales indígenas en el ámbito constitucional (idioma, cultura, religión, cosmovisión, etc.). En esta materia el alcance de las reformas es muy variado, pero encuentra un límite estructural en la posibilidad de equipar las *prácticas y formas de vida indígenas* con aquellas que son sacralizadas como oficiales por la nación monocultural.² El debate sobre la(s) *nación(es) pluricultural(es)* es todavía una cuestión alérgica al proceso de reformas estructurales con las que los estados latinoamericanos proceden a dar solución a la problemática indígena.

Abordaje general de las relaciones entre política, derechos y reivindicaciones indígenas

La emergencia del movimiento social indígena ha desarrollado en las últimas décadas una intensa actividad política con fuertes repercusiones en el espacio público latinoamericano. Una de las vertientes en que esta *praxis* se ha ido configurando es la de los *derechos humanos*, como estrategia para articular y construir un nuevo contrato social entre pueblos indígenas y estados. El continuado proceso de acumulación de demandas indígenas ha dado lugar a reclamaciones de orden jurídico bien concretas y delimitadas que pretenden alcanzar la protección de la ley y el acceso a la justicia, lo que se traduce en reivindicaciones de reforma de la legalidad estatal existente, así como del reconocimiento de una capacidad jurisdiccional propia. Ésta ha sido la batalla por la consecución de un pluralismo jurídico real, por la construcción de otro derecho en donde la materialidad indígena tenga un lugar de enunciación propio. Las demandas indígenas también han hecho un denodado esfuerzo por revitalizar la democracia, insertando en el seno de la misma las exigencias de la pluralidad indígena. Ello se ha expresado en el ensayo de otras formas de participación en el espacio público, más allá del reduccionismo al que aboca la democracia formal, y a la participación de los movimientos indígenas en la gestión pública de procesos propios en los ámbitos locales y nacionales.

Frente a esta lectura veraz y optimista de la participación y articulación política de los pueblos indígenas, también es necesario tener en cuenta que las causas que impiden articular un diagrama sólido y sostenible entre participación política indígena, avances en la formalización legal y organizacional de los pueblos indígenas y mejoras en la situación socioeconómica de los mismos, están asociadas a las fuertes asimetrías de poder existente que afectan estructuralmente a los pueblos indígenas, a la perdurabilidad de reglas informales excluyentes y a la baja calidad de las políticas públicas destinadas a asumir las exigencias y demandas de estos pueblos.

En relación con este último aspecto, el que hace referencia a la baja calidad de las políticas públicas, es necesario avanzar y ahondar en programas públicos que combinen la doble instancia de reconocimiento y redistribución, es decir, generar legitimidad democrática — asumiendo la pluralidad indígena en toda su intensidad y extensión — y equidad distributiva. Es una generalidad sintomática que en muchos estados de Amé-

rica Latina las políticas públicas para pueblos indígenas se presenten como una tensión dialéctica entre eficacia y legitimidad, optando por la primera como principio director de las mismas. El principio de eficacia lleva a que estas políticas no consideren a los pueblos indígenas como sujetos legítimos y destinatarios de las mismas, sino que procedan más bien a una nueva reinserción indígena, dinámica que pivota estructuralmente sobre políticas marco de integración-incorporación-asistencia-eficacia, pero nunca de legitimidad y soberanía indígena.

La debilidad de estas políticas ha tenido que ver con múltiples factores, entre los que enumeramos los siguientes: a) la delegación por parte del Estado de la gestión de las cuestiones que afectan directamente a pueblos indígenas a instituciones de múltiple y diversa jerarquía, con ausencia total de autotomía para la gestión de estas políticas y sin instancias de coordinación entre las mismas; a esto hay que añadir la limitada capacidad presupuestaria otorgada a estas instituciones, lo que se traduce en una escasa capacidad para incidir en lo público desde una perspectiva indígena; b) la ausencia de transversalización de la temática indígena para poder asegurar una articulación intersectorial de las políticas públicas, es decir, no ha existido una verdadera institucionalidad pública orientada a los pueblos indígenas; c) la falta de flexibilidad en la oferta pública para asumir con condiciones las situaciones concretas de los pueblos indígenas, es decir, no ha habido un esfuerzo de adaptación de los estados a los pueblos indígenas; d) la ausencia de esfuerzos para asegurar la participación indígena en la gestión de las políticas públicas; e) la falta de información veraz y pertinente para poder informar con suficientes garantías del contenido, las posibilidades y la especificidad de las políticas públicas para pueblos indígenas; y f) la incapacidad para pasar con eficacia del mero reconocimiento al pleno ejercicio de los derechos indígenas en los diferentes órdenes estatales.

Sin embargo, desde la perspectiva de derechos que asumimos, que establece como un criterio general de funcionamiento el hecho de que todo derecho que se reclama va adosado de manera inextricable a un conjunto de deberes, es necesario proceder a un análisis crítico del movimiento social indígena en su manera de construir, desarrollar y ejecutar alternativas frente a la hostilidad asimilativa del Estado en su versión multicultural. Esto supone reconocer la existencia de una vinculación conflictiva y tensa entre política y pueblos indígenas a partir de las propias dificultades que el movimiento indígena presenta para

gestionar y convivir con esa doble función que tiene que representar en público y en privado: la de ser movimiento social, a la vez que movimiento político.

El futuro de la participación de los pueblos indígenas en los espacios públicos estatales y en la creación y gestión de formas de organización y autonomía propias, exige todo un ejercicio de concienciación y aprehensión sobre la *naturaleza* de los discursos. En este sentido hay discursos indígenas que pudiendo tener legitimidad y credibilidad cuando éstos se articulan como movimiento social, no las tienen cuando se utilizan como movimiento político que aspira a construir política pública y a convivir con ella. Por tanto, será necesario gestionar estratégicamente la enunciación y construcción de discursos antisistema que pone en escena el movimiento indígena en su deseo de construir alternativas interculturales con el Estado.

En íntima conexión con esta dificultad se sitúan las problemas que tiene el movimiento indígena latinoamericano para construir poder y ser, a su vez, sujeto político del mismo. En numerosas ocasiones los discursos antipoder no se corresponden en nada con la propuesta y el proyecto indígena de convertirse en alternativa al mismo. Esto pasa necesariamente por asumir el contexto real en el que hoy se viven los procesos políticos en América Latina. Esta *contextualidad real* sugiere que el Estado es todavía el marco de posibilidades para trabajar las dinámicas de descentralización y para la construcción de procesos de autonomía indígena. Por tanto, no se trata de romper con el Estado sino de buscar las formas de renegociar con él la construcción de un proyecto indígena. Para ello será necesario pertrecharse con la lógica de la yuxtaposición de experiencias, la convergencia de prácticas y la alianza de soberanías. Urge diseñar un bloque de alianzas fuertes y consistentes con carácter transindígena para poder cultivar una conciencia y una *praxis* de la pluralidad intercultural que no hable sólo de lo indígena para indígenas, sino que haga pedagógico dicho proyecto a otros bloques sociales.

Finalmente, a todo este diagrama de dificultades habría que añadir los problemas que presenta el movimiento indígena latinoamericano para establecer contenidos que permitan articular una política de reforma social, política y económica real y factible. ¿Es posible, por tanto, demandar a las políticas públicas contenidos y programas de los que se carece? ¿Es plausible una crítica estructural como ésta sin asumir una autocrítica que permita avanzar hacia estadios propositivos de convivencia y de con-

flicto? Sugerimos que la tarea del movimiento indígena es dar contenido y coloración a las políticas públicas para pueblos indígenas, separándose de una consideración de la política articulada en torno al binomio amigo (indígena) enemigo (Estado no indígena). La interculturalidad real, hoy más que nunca, es cuestión de políticas de alianzas y bloques en el espacio público y privado.

Abordaje específico de las relaciones entre política, derechos y reivindicaciones indígenas

En el abordaje específico de las relaciones entre política y las reivindicaciones indígenas vamos a centrarnos principalmente en las dificultades que este proceso presenta. Por tanto y desde una dimensión negativa, el análisis partirá de la problemática que principalmente encontramos en este ámbito para, desde ahí, pasar a un momento positivo y propositivo. Es necesario tener en cuenta que la construcción del proyecto intercultural exige la articulación conjunta y la implicación responsable de todas las partes concertadas en el proceso, con especial protagonismo de los pueblos indígenas y de los estados, sus agencias y su institucionalidad. A estos dos sectores irán orientadas la mayoría de las reflexiones que aquí esbozamos:

- El primer elemento importante para establecer puentes en las formas de participación y gobernabilidad entre pueblos indígenas y estados nacionales en América Latina es ser consciente de que el movimiento indígena forma parte del tejido institucional del Estado. Gran parte de los derechos indígenas, en su dimensión colectiva, pasan por la negociación, si se quiere estratégica, con éste.
- La política oficial de los estados en la manera de tratar con los pueblos indígenas en América Latina, se está caracterizando por la aplicación coercitiva de una «teoría de la gobernabilidad» que limita estructuralmente las maneras indígenas de participación, articulación y gestión democrática.³ La doctrina del buen gobierno, tan retóricamente exhibida en América Latina, ha cerrado sistemáticamente las posibilidades de participación social de los pueblos indígenas en el interior del sistema de representación política. Ejemplos claro de ello son la *negación* de la dimensión colectiva de los derechos de los pueblos indígenas en el interior

de los estados o del estatuto subjetivo de estas realidades como pueblos y nacionalidades indígenas que se integran en calidad de nacionalidades subestatales en el marco de un Estado plurinacional por construir. O incluso la dificultad para conciliar la estructura de los partidos políticos con la manera indígena de interpretar lo político y expresarse en él. En este sentido, la manera indígena de articular la organización política de sus reivindicaciones es ajena a la lógica monocultural con la que se expresan y entienden los partidos políticos de las democracias occidentales (Dávalos, 2003).

- En repetidas ocasiones las agendas de negociación de los pueblos indígenas se imponen como agendas nacionales, infectándose de esta manera del estatismo del que tratan de evadirse y al que se critica, abandonando cualquier consideración de la problemática particular del movimiento indígena con ubicaciones *infra* o *supra* estatal. Este carácter nacional de los movimientos indígenas produce un conflicto muy endogámico hacia el interior de los mismos, al no saber coordinar y dosificar los diferentes estatutos que deben asumir y desempeñar éstos, como sujetos y como movimientos políticos indígenas. Al *sujeto político* le corresponde la función de diseñar y abanderar el proyecto indígena global en el marco del Estado, para lo que la política de alianzas con otros sujetos indígenas y no indígenas es fundamental. Al *movimiento político* le corresponde una función instrumental: la de representar los intereses indígenas en el juego de representación política del Estado, es decir, en el sibilino ámbito de los partidos políticos. Ambas funciones son necesarias, pero una es esencial y otra instrumental-estratégica. La tendencia es diluir el sujeto político indígena en movimiento, quedando, de esta manera, entrampado en la realidad de los partidos políticos, en los juegos ocultos de la tiranía partidista de las democracias formales arraigadas al clientelismo político. Esto conlleva la desaparición de la dimensión indígena tan necesaria para construir y complementar la democracia, es decir, el necesario pluralismo que la democracia formal se encarga de extinguir mediante las técnicas del partidismo.
- Desde esta última indicación nos asomamos a una de las grandes falencias en la articulación del binomio Estado-pueblos indíge-

nas, que no es otra que la incapacidad para trabajar con profundidad y seriedad en el proyecto de Estado plurinacional por parte de los pueblos indígenas debido, precisamente, a la consideración acomplejada de no disponer todavía de un estatus de «nación constituida». No se ha consensuado, por parte de los pueblos indígenas, *con* y *entre* todos los componentes del Estado — como corresponde a un proyecto íntegramente intercultural— el contenido y alcance de las demandas de autonomía, el concepto de plurinacionalidad y su diferente interpretación por las distintas nacionalidades existentes. La consecuencia es que existe una fuerte ambigüedad y una densa ambivalencia en torno a conceptos como plurinacionalidad y autonomía, incertidumbre que desemboca en el debate y la negociación semántica, más que en la lucha por los proyectos y la política real. Esto conduce a una difícil concreción del contenido de los derechos indígenas, multiplicando sus términos y concepciones por falta de consensos, lo que justifica retrasos o tergiversaciones en su interpretación por parte de las políticas públicas.

- Si lo anterior no ha sido posible es por la incapacidad para trabajar con y a través de una densa trama política de alianzas más allá de la agenda indígena. Esta política de alianzas es más necesaria que nunca en un momento en que se están produciendo fuertes fracturas entre los movimientos indígenas y sus bases por falta de una agenda política clara, lo que tiene serias consecuencias en el espacio público y en la negociación con los estados. En este sentido, el mismo movimiento indígena debe transformarse en términos políticos para poder transformar la política del Estado. Mientras esto no ocurra, su propia crisis alimenta a la hegemonía del Estado y a su estrategia integradora y asimiladora con escarapate de derechos. No es posible construir un espacio público intercultural si el espacio privado del movimiento indígena está aniquilado. Con esta estrategia continuamos dando avales a la nación construida y argumentos a los estados para ratificarse sobre lo ya consolidado: violencia social, política, jurídica y epistémica.
- Las debilidades del movimiento indígena no se han producido por razones azarosas, sino motivadas por los costes de trabajar la interculturalidad real con unos estados que han mostrado una escasa voluntad para afrontar esta situación con la alteridad in-

dígena en condiciones de simetría e igualdad. Hablamos de la cuestión asimilativa y perversa de abrir grandes espacios para indígenas, drenados por ingentes fuentes de financiación pero sin participación, decisión y control indígena de estos procesos.⁴ De alguna manera estamos ante un salto cualitativo en las políticas de integración de «lo indígena» en tiempos multiculturales que pasan por la folclorización del espacio público. Se va generando una institucionalización de lo indígena dentro del Estado sin indígenas (su versión *soft*) o con indígenas cooptados y arremolinados a los intereses de los estados, lo que hace que la interculturalidad se plantee como una quimera utópica condenada al fracaso por la propia incapacidad del movimiento indígena. Esto exige que las organizaciones tengan que replantearse sus funciones y su estatuto político ante la irrupción de estos procesos de institucionalización de lo *propio*, pero con gestores ajenos.

- Otra expresión macabra de esta folclorización de lo indígena en la gestión del multiculturalismo en América Latina, es la retórica apelación a los derechos culturales que se utiliza para dividir y neutralizar al movimiento indígena. Es necesario proclamar el reconocimiento de los derechos culturales para los pueblos indígenas, siempre que ello suponga dejar de exigir todos los demás (civiles, políticos, económicos, sociales). Esto no sólo supone una fractura de la interdependencia de todos los derechos como exigencia ineludible de la dignidad para un disfrute integral y no mutilado de los derechos, tal y como queda establecido ya como doctrina por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, — y específicamente en el marco de la OEA —, sino que supone, de nuevo, una consideración devaluada y epifenoménica de los derechos indígenas que quedan reducidos a derechos culturales folclorizados.

Los problemas que plantea el discurso multicultural en la articulación entre política, derechos y pueblos indígenas

Dentro de esta parte específica, consideramos relevante hacer concesiones a esa «dama mimada» y bien avenida de la globalización que denominamos multiculturalismo. Desde este punto de vista estaremos atentos

a cómo es manejado el discurso multicultural en la esfera pública, fundamentalmente por parte del Estado. Para ello trataremos de deslindar una propuesta multicultural apta para afrontar la realidad de los pueblos indígenas, del discurso multiculturalista global, más amigo de la gestión de los procesos culturales que del reconocimiento de los derechos de estos pueblos. Tras esto observaremos cómo afecta dicha multiculturalización de los procesos al propio movimiento social indígena.

Estructuraremos la propuesta en cinco puntos que abrirían el debate de lo que entendemos por multiculturalidad en cuanto política pública, sugiriendo también su reverso: todo aquello que impide la construcción de dinámicas interculturales como vocación propia de la política.

En *primer lugar*, una propuesta multicultural con pretensiones de ser un instrumento político eficaz para los pueblos indígenas tendría que reconocer que todo proceso multicultural es fruto de las luchas sociales, no del consenso pacífico analizado en el laboratorio de las ciencias políticas del multiculturalismo liberal al estilo occidental. En este sentido, sin la articulación de los movimientos sociales la sociedad civil perece y se extingue. De una manera análoga, sin la pertinencia crítica y movilizadora de los movimientos sociales indígenas, en cuanto activadores fundamentales de estas reivindicaciones, la sociedad civil latinoamericana no sería la que es y no se hubieran producido imaginarios críticos en América Latina en contraposición a la imposición subyugante de *los* múltiples colonialismos latinoamericanos. La resistencia es, por tanto, el ámbito natural para la enunciación y reivindicación de la identidad y de los procesos multiculturales reprimidos. Así, la diferencia indígena es una conquista difícil. Gran parte del dinamismo crítico latinoamericano — versionado en forma de movimientos de liberación, libertarios o de izquierdas y activado frente a las hegemonías coloniales o imperiales —, ha bebido y se ha valido del discurso practicado por los movimientos indígenas, sin reconocer estos préstamos. El discurso crítico latinoamericano, presente y pasado, ha sustraído propuestas, prácticas, referencias e imaginarios movilizados por los pueblos indígenas, adaptándolos a su discurso a través de dos perversiones implícitas: negando la identidad y subjetividad de quien los formula (pueblos indígenas) y aprovechando este potencial emancipatorio para limitar y anegar las reivindicaciones indígenas en cuanto impedimentos para la construcción de un discurso emancipador global y unificador para todas las diferencias en resistencia. Estamos ante el reverso del universalismo: aquel que la izquierda ha

querido articular, anclado a un concepto de emancipación que sistemáticamente se hacía y se imponía por encima y por debajo de los pueblos indígenas.

En *segundo lugar*, la multiculturalidad no es lo que se está presentando como política(s) multicultural(es). El ímpetu liberal por hablar y tratar de las «diferencias» lleva a una fetichización de la realidad abstracta. El multiculturalismo liberal con pretensión de ser una teoría universal, analiza los mapas multiculturales sin establecer criterios y principios de distinción entre las distintas diferencias que son objeto de ubicación y reconocimiento. En este sentido no distingue, y por tanto asimila, minorías nacionales y pueblos indígenas, políticas de integración e inserción y políticas de derechos, y poblaciones y pueblos. Es decir, se enuncia como teoría política, vaciando de contenido el sentido de *lo político* que allí está en juego: nos referimos a la importancia que tanto en el Convenio n° 169, como en el Proyecto de Declaración tienen términos como: pueblos indígenas, autonomía indígena, autodeterminación, desarrollo indígena, territorio(s), recursos naturales, participación, autoidentificación como pueblos, y un largo etcétera. Hacer política diluyendo estos conceptos, evitándolos, o no afrontándolos, supone sublimar el conflicto inherente a la construcción de todo proceso multicultural. Hablar de derechos de los pueblos indígenas supone hacerlo con contenidos sustantivos como los enunciados, no de una manera procedimental, con conceptos vacíos y huecos, o mediante la transposición de las categorías y las maneras occidentales de entender ciertos derechos, o de limitarlos, contenerlos e interpretarlos. En este sentido, la tolerancia multicultural no es suficiente; no basta con reconocer formalmente a los pueblos indígenas en la medida en que dicho reconocimiento no resulte conflictivo. No hay consenso pacífico en el debate multicultural, ya que las entrañas de la actividad política demandan, en el supuesto de los pueblos indígenas, reconocer y otorgar las capacidades y recursos sustraídos: en este sentido, la apropiación indebida que de los núcleos fundamentales de la cosmovisión indígena han realizado los estados latinoamericanos. Pretender hacer política con pueblos indígenas sin problematizar los conflictos ancestrales supone negar los derechos de los pueblos indígenas. Cualquier orientación que se haga sin la inherente problematicidad que la construcción multicultural de los pueblos indígenas exige será una pretensión estéril, que bloquea más que habilita el diálogo. Un diálogo discursivo entre las partes enfrentadas que permita avanzar hacia un consenso tra-

bajado y reconocido en clave de derechos supone, como su precondition, tener en cuenta todo esto.

En *tercer lugar*, la multiculturalidad no supone poner todos los contadores a «cero», es decir, vaciar la globalización de contenidos culturales para poder caminar hacia un proceso en el que la neutralidad valorativa y cultural nos permita establecer un puente intercultural. Éste es precisamente el descalabro de un multiculturalismo blando y descomprometido como el que profesa cierto liberalismo occidental. Es necesario, por tanto, reconocer las diferencias culturales y, de manera concreta, las reivindicaciones indígenas en sus procesos, es decir, admitir que la existencia de los pueblos indígenas no amenaza ni pone en riesgo al Estado. Un multiculturalismo entendido como proceso debe plantear las bases del conflicto estructural y ancestral entre los pueblos indígenas y el Estado, lo que pasa por situar entre las condiciones de debate y negociación cuestiones como el racismo y la discriminación; la desigualdad económica, social, política y cultural; y la falta de reconocimiento político y cultural; la apropiación de los recursos, del hábitat y de los espacios naturales de los pueblos indígenas, es decir, la descomposición de los sistemas de desigualdad y exclusión que sufren históricamente los pueblos indígenas. Para poder entender esto es necesaria una comprensión global de la colonialidad del poder, es decir, la relación estructural que existe entre exclusión social, política y cultural de los pueblos indígenas y la construcción del discurso colonial. Por ello el proceso multicultural exige que redistribución económica, reconocimiento cultural y participación política se den a la vez, en un juego coimplicado y convergente de energías políticas. Difícilmente podrá darse o hablarse de participación indígena en un esquema con fuerte discriminación social y de densa desigualdad económica para los pueblos indígenas, sin el reconocimiento de estos pueblos. De la misma manera, es un absurdo hablar del reconocimiento cultural de los pueblos indígenas sin esquemas participativos aptos para construir nuevos modelos económicos interculturales, que determinen nuevas formas distributivas y que diseñen procesos de equidad social para quienes constituyen uno de los colectivos más empobrecidos y despojados por el régimen colonial. Todo ello no se podrá hacer sin el establecimiento de mecanismos que garanticen la participación política de los pueblos indígenas que permitan reconducir las condiciones de exclusión económica a la que han sido arrojados y la falta de reconocimiento cultural con la que se han estado construyendo.

En *cuarto lugar*, el multiculturalismo no es una nueva política de Estado frente al fracaso de las políticas de aculturación anteriores, lo que se ha traducido históricamente en la descorporalización del mundo indígena como pueblos, y en el tratamiento asimilativo de éstos como poblaciones, tribus, comunidades o minorías. En este sentido, el proceso multicultural exige un acoplamiento entre las naciones originarias y las naciones constituidas y hegemонizadas; y de estas últimas a las exigencias ancestrales de los pueblos indígenas. *No hay multiculturalidad real sin la totalidad de una sociedad civil plurinacional.*

En *quinto lugar*, en la construcción de políticas multiculturales es necesario superar las falacias progresistas, esa suerte de enredo que se da entre los principales actores encargados de diseñar y aplicar las políticas multiculturales. Nos estamos refiriendo a las políticas de pactos que se producen entre el Estado, los movimientos sociales no indígenas y la cooperación internacional. Esta relación a tres bandas produce y manufactura políticas y marcos de habilitación para los pueblos indígenas, pero sin pueblos y sin indígenas. Sin pueblos, ya que la consideración de éstos como sujetos colectivos está vedada de antemano, dada la incapacidad que muestran los actores en juego para reconocer otros sujetos más allá del ámbito del Estado-nación; sin indígenas, ya que la mesa de diálogo y negociación se convoca y reúne frecuentemente sin *sujetos indígenas*, pero para ellos y en nombre de sus derechos. Cuando se hace un esfuerzo por establecer una composición simbólicamente equilibrada (que no paritaria) de participantes indígenas para la consolidación de políticas públicas que afecten a su hábitat y territorios, los participantes no resultan representativos, es decir, no hay una identificación clara y simétrica entre los representantes y la realidad, entre el proceso de participación generado y las exigencias, demandas y reivindicaciones que promueven las asociaciones indígenas, con lo que parece que el procedimiento —la participación formal— se impone al sujeto —pueblos indígenas—, cuando en realidad es al revés, el procedimiento se ha creado para estar al servicio de las necesidades de los sujetos interpelados. En estos supuestos se generan dinámicas en las que ni la participación ni la representación se identifican con el sentir de las demandas indígenas. Estamos ante una utilización folclórica y retórica del concepto de multiculturalidad. Todas estas cuestiones se agravan si se da un efecto sustitutorio del sujeto «pueblo indígena» por parte de la acción e intervención de las ONG y de la cooperación internacional. Asistimos, de esta manera, a

un desfonde político del contenido de la multiculturalidad, es decir, a una privatización de sus exigencias públicas. Esto ocurre cuando se coopta y apropia la subjetividad indígena y el contenido de sus derechos por otros sujetos que no tienen que ver con éstos y por otros contenidos, que no hacen sino interpretar las demandas indígenas, pero desde otro patrón cultural: las del Estado, en su versión nacional o internacionalizada. El peligro de la «sustitución» de unos sujetos por otros⁵ supone, a largo plazo, una falta de compromiso de los estados por asumir sus responsabilidades en la construcción de políticas públicas multiculturales con pueblos indígenas, sabiendo las dificultades que presenta de por sí el Estado para tratar *con* y trabajar *en* estas situaciones. La fractura de la responsabilidad del Estado en estas cuestiones —interlocutor fundamental de la colonialidad del poder—, conlleva, a su vez, una delegación de la misma a otros agentes —ONG, asociaciones no indígenas, cooperación internacional—, lo que se traduce en un manejo ideológico de la multiculturalidad como resorte del Estado para el no reconocimiento, en el *long term*, de los derechos de los pueblos indígenas. En última instancia, supone dejar en suspenso la radicalidad de derechos *transestatales* como la participación política y la cultura, una suerte de maridaje político-cultural necesario para caminar hacia una multiculturalidad intercultural (Martínez de Bringas, 2006).

El resultado de todo este proceso es un tratamiento de estos pueblos como «cuestión indígena», lo que implica reducir lo *cultural indígena* a mera política pública que transversaliza —programáticamente— todos los contenidos que se aborden y traten en el marco del Estado, más que asumir el reto de los pueblos indígenas como la exigencia de construcción de nuevos marcos políticos en la globalización: marcos plurinacionales, pluriculturales y pluriconstitucionales, aferrados todos ellos a la lógica de la pluriversidad. La transversalización va perdiendo energía en el camino y muta en un tratamiento multicultural de «lo indígena» basado en la integración tutelada y en el reconocimiento *concedido* de ciertos derechos, pero no de aquellos que resultan fundamentales para abordar el reto de la plurinacionalidad indígena en la globalización. O simplemente, en el reconocimiento *retórico* de derechos indígenas pero sin procedimientos y presupuestos para implementarlos y garantizarlos. Las consecuencias políticas de unas políticas públicas multiculturales construidas según estos patrones son: la dependencia estructural del tejido asociativo indígena y de su base social de la voluntad de los estados; el debilita-

miento, a largo plazo, de los «procesos indígenas»; la atomización en el tratamiento de las cuestiones culturales y cosmovisionales indígenas; la lógica del corto plazo en la manera de entender los procesos, lo que supone no asumir en serio el reto cosmovisional indígena y no trascender una comprensión estatalista del multiculturalismo; la búsqueda incesante de la efectividad y el pragmatismo en todas estas cuestiones, abandonando la condición de *proceso* que tiene toda construcción multicultural y, de manera muy específica, la indígena; la falta de criterios y principios que permitan apuntar las verdaderas necesidades y carencias actuales de los pueblos indígenas en sus espacios naturales de vida; y la estatalización definitiva de una multiculturalidad indígena. En última instancia, se trata de construir procesos de negociación conflictivos (procesos políticos) sin la otra parte de la multiculturalidad —los pueblos indígenas— y con una interlocución —no indígena— que desconoce los ordenes cosmovisionales indígenas, sus procesos culturales y exigencias, sus procesos jurídicos y sus formas de participación, en definitiva, sus derechos.

De esta manera de entender el multiculturalismo, en cuanto contexto en el que poder ensayar las relaciones política-pueblos indígenas, se pueden inferir algunas consecuencias para los pueblos indígenas desde el punto de vista de los derechos humanos.

En primer lugar, la importancia de seguir trabajando sobre la base bruta de los *procesos* y no de los resultados. Esto supone ser conscientes de que la incorporación de los logros indígenas en el aparato normativo y constitucional de los estados sólo es un aspecto dentro del proceso de construcción multicultural, no su consolidación. Los cambios conseguidos no suponen de por sí cambios sociales. Si no se intuye el *proceso indígena* se pueden llegar a desradicalizar sus demandas y a desmovilizar a sus actores. Por tanto, es necesario desligar la comprensión de los procesos de un sujeto histórico y colectivo, como son los pueblos indígenas, de la efectividad, el pragmatismo y la necesidad de atender a la espectacularidad de los resultados, en cuanto indicadores y criterios para evaluar la efectividad de políticas en el espacio público.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que el reconocimiento de organizaciones indígenas como interlocutoras formalmente legítimas, en cuanto exigencia derivada de los principios del derecho a la participación en todas aquellas cuestiones que afecten directamente a los intereses de los pueblos indígenas, puede estar produciendo efectos perversos. Es necesario volver a ese difícil hábito que es la autocrítica, para

ver en qué procesos se produce un descabalgamiento de las propuestas del movimiento indígena. Los niveles que reclamarían nuestra atención son diversos: a) el *ideológico*: los desfases se pueden traducir en el ímpetu por imponer la lógica del resultado a la lógica de la consulta, convirtiendo a aquél en un producto y en una finalidad prioritaria que se imponga a los propios procesos indígenas y a las demandas concomitantemente asociadas a éstas; la corrección necesaria de estos excesos pasaría por asumir con radicalidad el principio-derecho del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas sobre cualquier cuestión que afecte a sus intereses; b) el *político*: en este espectro los excesos se producirían cuando el Estado cuestiona las autoridades indígenas tensionando sistemáticamente con la aculturación de grupos indígenas, la fractura de los procesos iniciados o de los resultados consolidados, si las directrices políticas del liderazgo indígena no se corresponden con los intereses de la política pública no indígena del momento; se trata de tutelar la multiculturalidad y sus condiciones de posibilidad, lo que pasa por considerar al *otro* sujeto de este proceso —los pueblos indígenas— como una condición benévolamente permitida en los marcos de la cultura nacional oficial; y c) el *técnico*: en este ámbito las desavenencias se producen cuando el Estado esgrime mecanismos de comunicación y negociación, en cuanto expresiones técnicas del diálogo intercultural, que resultan antagónicos con la propia composición orgánica y organización espacial de los pueblos indígenas.

En tercer lugar, es necesario superar las dificultades que existen entre las formas de *representación* y *representatividad* indígenas, lo que pasa por discernir y delimitar las funciones y los diferentes estatutos que corresponden a las bases indígenas y a quienes representan a éstas en el espacio público. Todo ello evitaría que se diera una sustracción y sustitución de las instituciones y organizaciones indígenas por líderes desanclados o comunitariamente desautorizados.

En cuarto lugar, resulta imperioso en estos tiempos globales proceder a un recambio generacional en los cuadros de liderazgo del movimiento indígena, lo que demanda, necesariamente, hacer más pedagógico el discurso indígena hacia el interior de las comunidades y sus dinámicas, así como democratizar la información de los procesos y las luchas que se están dando en otros ámbitos —como el internacional, caracterizado por un alto grado de complejidad técnica— hacia el interior de las comunidades.

En quinto lugar, es fundamental que el movimiento social indígena asuma con radicalidad la lógica de la lucha por el poder y la hegemonía, lo que supone trabajar con una agenda indígena de largo plazo y recorrido.

En sexto lugar, es necesario asumir internamente la diversidad conflictiva del movimiento indígena en sus discursos y prácticas. El pluralismo interno de cada proceso cultural es una condición que sin duda posibilita la construcción de propuestas políticas desde un punto de vista intercultural.

En séptimo lugar, es importantísimo que el futuro movimiento indígena multiplique las estrategias de participación en el espacio público.

En octavo lugar, es necesario trascender una visión de la sociedad civil como enemiga del movimiento indígena si el fundamento último del diálogo intercultural es la pluralidad interna existente en el seno de todo proceso cultural. El futuro del movimiento pasa, necesariamente, por explicar su propio proyecto político y generar todas las confianzas necesarias para consolidarlo.

En noveno lugar, la propia crisis del Estado como esquema de organización territorial y, por tanto, como criterio de atribución competencial, exige inventar mecanismos, primero de descentralización y, en segundo lugar, de concertación, coordinación y cogestión de competencias exclusivas y compartidas entre el Estado y los pueblos indígenas, en los diferentes niveles en que se estructura territorialmente el Estado (municipal, mancomunado, comarcal, interdepartamental), y teniendo siempre en cuenta la forma de organización territorial de los pueblos indígenas. Esto supone transformar la organización territorial del Estado como consecuencia de la pluriculturalidad indígena existente en su seno cuyas demandas se articulan a través de propuestas de derechos colectivos.

Pueblos indígenas y pluralismo jurídico: los retos de la gobernabilidad

Avanzar en la consolidación de un pluralismo jurídico real exige tener en cuenta la relación imbricada e inescindible que existe entre el acceso a la justicia, el régimen territorial y la autonomía para poder superar la oposición real que existe y se vive entre el derecho nacional y el indígena. No es posible considerar sólo el acceso a la justicia en condiciones de pluralidad abstracta como base para poder trascender la oposición entre

derecho nacional y derecho indígena, como de alguna manera se está haciendo. El acceso al derecho indígena exige tener en cuenta otras variables y transversales que hacen referencia a los derechos de los pueblos indígenas. No es posible, por tanto, una mirada reductiva. Por ello, el acceso a la justicia demanda tener en cuenta el *régimen territorial* de los pueblos indígenas, por ser éste el ámbito en que se definen jurisdicciones propias y ajenas; debe tener en cuenta también el ámbito de las *autonomías indígenas*, ya que es aquí donde se establecen las competencias que corresponden a cada jurisdicción; y, finalmente, se debe establecer como árbitro gestor de todo este proceso al *sistema judicial*, que es el encargado de fijar procedimientos que delimiten los ámbitos materiales de jurisdicción y competencia. Existe una tendencia generalizada a entender el pluralismo jurídico como un ámbito de posibilidades reducido simplemente a esta última instancia.

La justicia y el derecho indígena son reducidos, muchas veces, a meras reformas del poder judicial estatal, como mecanismo más idóneo para fomentar la mediación y resolución alternativa de conflictos. En este supuesto, más que hablar de derecho indígena se reconoce la debilidad del sistema de administración de justicia estatal, que para su recomposición y vitalización necesita de otro soporte que lo retorne a la normalidad jurídica (el derecho indígena). Por tanto, el derecho indígena funciona más como remedio del derecho estatal que como un ámbito de soberanía propia. La justicia indígena no es entendida como espacio autónomo de jurisdicción indígena, de ahí que toda articulación formalmente intercultural en cuanto expresión de pluralismo jurídico pase hoy día por una subordinación del derecho indígena a las lógicas jurídicas del Estado. Es decir, las reformas legales en materia indígena apuntan más bien a abrir nuevas posibilidades de asimilacionismo (jurídico), potenciando formalmente una supuesta justicia indígena para poder legitimarla ante el Estado y sus instituciones. La subordinación del derecho indígena al orden constitucional y a las leyes del Estado se evidencia si se tiene en cuenta que los elementos nucleares de esta articulación intercultural, en lo que hace referencia a su regulación, corresponden al Estado (Gómez, 1998 y mimeo). Esto se evidencia si se tiene en cuenta el desequilibrio existente entre los diferentes sistemas normativos: mientras el derecho estatal siempre puede ingresar en los sistemas normativos indígenas, bien como derecho supletorio del derecho indígena, bien modificando prácticas indígenas consideradas heterodoxas, el derecho indígena

no puede hacer lo mismo respecto al derecho estatal. Además, el derecho indígena queda armonizado y limitado por remisión a otros órdenes normativos de mayor altura y grado moral, como son los derechos fundamentales, tal y como se reconocen en la Constitución de un Estado, y el derecho internacional de los derechos humanos. La armonización tiene una pretensión fundamental de tutelaje: funciona como control de constitucionalidad sobre aquellas prácticas indígenas que rebasen los límites materiales de estos dos últimos marcos referenciales de densa naturaleza estatal. Las exigencias de compatibilidad con el derecho estatal, ya sea por homologación o validación, conllevan que las decisiones indígenas puedan ser revisadas; por tanto, la decisión final no queda nunca en manos de los pueblos indígenas. De alguna manera el derecho indígena no es más que el resultado de la asimilación de normas legales nacionales; a partir de ahí, su estatuto y especificidad jurídica es folclórica, residual y aditiva, pero nunca prevalente. Un pluralismo jurídico aditivo no ofrece alternativas ni posibilidades para la construcción y el desarrollo de prácticas de justicia indígena que permitan el ejercicio de derechos de jurisdicción (Sierra, 2004 y 2005). Pero esta naturaleza aditiva con la que se apostilla al derecho indígena no hace sino obviar que el derecho consuetudinario, así como cualquier lógica normativa emergente o subalterna, sólo se configuran a partir del principio de oposición y conflicto con el derecho hegemónico (estatal). El *agón* es una condición de posibilidad para la configuración de *otro* derecho: el derecho indígena. La existencia de múltiples soberanías con capacidad para enunciar derecho sólo pueden ser resultado de la contradicción y antagonismo virulento entre jurisdicciones soberanas y emergentes: ésa es la condición que debe asumir el derecho indígena: el conflicto como condición de posibilidad de su propia ontología. Sólo desde el cruce de soberanías —la mayoría de las veces hostil— será posible reconocer sujetos soberanos, órdenes y sistemas jurídicos diferenciados y la articulación de esas subjetividades como entidades de derecho público (como en Colombia o Bolivia), lo que implica plenas condiciones para la participación en la esfera sociopolítica, la articulación de demandas y reclamaciones en forma de derechos colectivos y el reconocimiento de un sistema de fuentes de derecho propio, y esto nos lleva a la necesidad de tener que reconocer un sistema institucional indígena que se armoniza y coordina con el sistema estatal.⁶

De nuevo nos situamos ante la incapacidad para reconocer el pluralismo cultural, dificultad que deja sentir su presencia a través del discurso

de la *normalidad legal* y de las exigencias y reclamaciones que la *igualdad liberal* impone en cuanto dogma jurídico (Stavenhagen, 1988). A través del discurso de la normalidad legal se procede a una ininputabilidad del derecho indígena por retraso cultural, por arcaísmo civilizatorio. Por medio de este discurso se procede a la construcción de un teorema jurídico sin atributos, desfigurado y con una incapacidad radical para el reconocimiento de otros lugares de enunciación jurídica, lo que tiene que ver con la capacidad para reconocer otras formas de producción normativa ancladas en contextos socioculturales diferenciados; esto conlleva asumir diferentes contenidos materiales de juridicidad que trascienden la «normalidad jurídica» y supone, también, concebir que la lógica de la infracción jurídica o la racionalidad del delito será diferente, ya que ésta se arraiga en otras motivaciones socioculturales, de lo que se puede inferir, a partir de un sentido de la alteridad jurídica, la necesidad de fundamentar y diseñar un orden distinto de sanciones para poder responder con justicia a una *praxis* delictiva que debe ser valorada con otros parámetros culturales.

El reto, por tanto, del pluralismo jurídico reside en la posibilidad de disponer de imaginarios jurídicos plurales que garanticen el reconocimiento del derecho indígena y sus jurisdicciones, estableciendo límites materiales y formales al mismo y pautas de coordinación y colaboración entre el derecho estatal y el derecho indígena (racionalidad coordinada como condición para la autolimitación).

A modo de clausura de esta sección, quisiéramos hacer una sucinta enumeración general de problemas inscritos en el corazón de los ordenamientos jurídicos de los estados en sus relaciones de coordinación con el derecho indígena, lo que refleja las dificultades reales con las que hoy se enfrenta la institucionalización de un pluralismo jurídico real para los pueblos indígenas desde una perspectiva intercultural.

Por un lado, las reformas que se están haciendo en el ámbito jurídico para dar cabida al derecho indígena son incoherentes con otras normas jurídicas vigentes.

Se produce una grave ausencia de leyes reglamentarias y secundarias que faciliten el arraigo consensuado del derecho indígena.

La consecuencia de todo ello es la existencia de una fuerte brecha de implementación ente la legislación y la práctica administrativa, jurídica y política.

A todo lo expuesto le acompaña una clamorosa ausencia de mecanismos para hacer justiciable el derecho indígena.

Además no existen, salvo raras excepciones como el *ombudsman*, mecanismos para poder hacer un seguimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas en todas estas cuestiones.

El escabroso camino de la autonomía indígena como condición para una gobernabilidad intercultural

Como ya se ha dicho en relación con el pluralismo jurídico, la autonomía indígena tiene un papel fundamental en la consolidación de un proceso de gobernabilidad sostenible entre pueblos indígenas y estados-nación en América Latina. Los procesos de autonomía indígena, en cuanto reconfiguración territorial de los estados para dar cabida a la territorialidad, exigen una reordenación espacial de las instituciones estatales; una redefinición de las «responsabilidades» de los diferentes niveles de reorganización territorial del Estado con las políticas públicas para pueblos indígenas; un reconocimiento necesario de nuevos actores e interlocutores (sujeto político indígena); y una reorganización de los gobiernos locales. En definitiva, se trata de rediseñar toda la estructura del poder y de abrir nuevos espacios técnico-administrativos para poder lograrlo (Almeida, Arrobo Rodas y Ojeda Segovia, 2005).

De manera general, la construcción de la autonomía indígena presenta serios problemas para avanzar en una relación sostenible entre política y pueblos indígenas. Algunos de estos problemas son de índole material, otros procedimentales y otros atañen a la propia forma de estructuración y funcionamiento de las organizaciones indígenas.

- En relación con los *problemas materiales o de contenido* habría que tener en cuenta las siguientes estipulaciones:

la necesidad de clarificar la base territorial de las autonomías indígenas. No es suficiente acoplar las entidades autonómicas a referentes solamente culturales si éstos no tienen como sustento una jurisdicción de base territorial. Para poder profundizar de manera efectiva en la autonomía indígena es necesario precisar la propiedad y la gestión de los recursos naturales sobre todo el territorio. Es decir, se trata en última ins-

tancia de toda la problemática cuestión de adaptar el territorio indígena al Estado.

La construcción de las autonomías se hace la mayoría de las veces con la oposición frontal de toda una legislación estatal, lo que sitúa a los pueblos indígenas fuera del campo de legalidad y legitimidad estipulada por el Estado, aunque no necesariamente en contra de éstos. Los estados no cuentan con políticas públicas que favorezcan la construcción de las autonomías indígenas ni con la implicación sustantiva del Estado en estos proyectos.

En la construcción de los procesos de autonomía no se trata de luchar contra los poderes establecidos para ocupar espacios gubernamentales, sino de construir desde las bases redes de poder que consoliden a los pueblos indígenas como sujetos políticos con capacidad de decisión sobre su vida interna. Esto supone cuestionar las relaciones establecidas con todos aquellos contextos con los que la autonomía indígena se expresa y asienta, como el Estado, la sociedad civil y otras reclamaciones indígenas de autonomía.

El ejercicio de la autonomía indígena exige un serio esfuerzo de descentralización política del poder —reconocimiento de soberanías indígenas—, lo que demanda la construcción de formas paralegales de ejercicio del mismo, la transformación de las relaciones con otros ámbitos de decisión (económicos, religiosos, políticos, etc.) y la realización de ajustes necesarios en el interior de las propias comunidades para poder entender las distintas velocidades con las que la descentralización se expresa. La interpelación fundamental acaba siendo qué niveles de autonomías se está dispuesto a reconocer y sobre qué materias. Esto vuelve a situar en el centro del debate disquisiciones constitucionales como la naturaleza de las competencias exclusivas y compartidas y el régimen de coordinación de este diagrama entre los estados y los pueblos indígenas.

Todos estos procesos exigen la participación directa de las comunidades indígenas en la construcción de los procesos autonómicos, lo que muchas veces resulta sustituido por liderazgos que no asumen los intereses y necesidades de las comunidades.

Por todo ello, es necesario trascender visiones folcloristas, culturalistas y desarrollistas de autonomía que muchas veces son impulsadas por el Estado y aceptadas acríticamente por las propias comunidades.

El sujeto titular de la lucha por la autonomía es el pueblo indígena y no las comunidades u otro orden de agencias en las que el sujeto

se pueda descomponer, lo que exige, como se ha dicho, la construcción de alianzas con otros sectores y otros pueblos indígenas. La construcción de la autonomía indígena no es sólo una lucha que atañe en exclusividad a los pueblos indígenas, sino que afecta a la totalidad del contexto social.

- En relación con los problemas procedimentales habría que tener en cuenta:

la imposibilidad de muchos pueblos indígenas para disponer de una estructura vital suficiente para asumir el reto de construcción de un proyecto político de autonomía. La fragmentación y descomposición de sus propias estructuras o la imposibilidad de desarrollarlas o hacerlas sostenibles, tiene mucho que ver con las políticas indigenistas hasta ahora diseñadas por los estados.

- En relación con los problemas internos que plantean las propias organizaciones indígenas, habría que considerar:

la existencia de fuertes divisiones intra e intercomunitarias por razones territoriales, religiosas, culturales, políticas, etc. Esto exige identificar las causas de división y fractura, separándolas claramente de aquellos problemas inducidos desde fuera, para poder establecer mecanismos internos de resolución de conflictos.

La subordinación de los propios pueblos indígenas a redes de poder regional o locales, tanto en su dimensión económica, por la gran capacidad de seducción que tienen las corporaciones mercantiles para cooptar intereses indígenas y descomponer de esta manera los procesos de autonomía política en curso, como en su dimensión política, ya que los dirigentes indígenas acaban siendo presa fácil de las maquinarias electorales y de los partidos que funcionan en el marco del Estado, lo que impide la realización de una verdadera descentralización política indígena.

La tendencia compulsiva a suplantar y sustituir a los pueblos indígenas en la articulación de un proyecto político de autonomía. Como bien señala López Bárcenas, es necesario distinguir entre «organización indígena» (que articula y representa los intereses y necesidades de la comunidad y el pueblo) y «organización de indígenas», que tiene un carácter más estratégico de representación regional o nacional. Es fundamental

que la «organización de indígenas» no sustituya a la organización indígena, que constituye el verdadero sujeto político de las autonomías (López Bárcenas, 2006).

Notas

1. Éstas implican, necesariamente, una reforma de la organización territorial del Estado, del ámbito de distribución competencial como consecuencia del nuevo amolde organizacional, de la apertura de nuevas nervaduras jurídicas si la lógica anterior es prolongada y de la creación de un nuevo orden de planificación económica que permita una articulación e implementación de todo lo anterior

2. Existe un caso de equiparación legal en cuestiones de reconocimiento cultural, como es el de las lenguas guaraní y español en Paraguay, que gozan de un grado de cooficialidad. Sin embargo, dicha equiparación no supone ninguna ventaja para los pueblos indígenas del país, precisamente porque el tracto de estas reformas se ha operado sobre la base de una nación monocultural, pero nunca pluricultural.

3. En ese sentido hay que tener en cuenta los numerosos ejemplos en los que asambleas constituyentes en América Latina, ribeteadas con el optimismo de la voluntad para afrontar la «cuestión indígena» desde una perspectiva de derechos, han terminado secuestradas en sus contenidos por la tiranía del sistema electoral y la maquinaria de la democracia formal.

4. Muchas veces la presencia de «indígenas» en las entrañas de la gobernabilidad del Estado puede ser expresión de un *multiculturalismo aditivo* (en expresión de Catherine Walsh); es decir, lo indígena no añade nada sustantivo al proceso de buen gobierno, sino más bien es considerado como una condición derivada y epifenoménica. Un supuesto atenuado de todo ello sería la Dirección Nacional de la Educación Intercultural Bilingüe (DINEB) y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos (CODENPE) en Ecuador, que poseen un régimen de semiautonomía en el ejercicio de las funciones de gobierno. Aunque son parte de la institucionalidad estatal y trabajan insertos en sus propias entrañas, carecen de capacidad para sugerir propuestas de transformación sustantiva del Estado, competencias que quedan siempre al margen de su propio ámbito de decisión. Con ello no queremos decir que no se pluralice el Estado, pero se hace de manera regulada y pactada. Las condiciones de esa regulación y las posibilidades políticas de su negociación constituyen algunos de los principales retos del movimiento social indígena en el futuro.

5. La ausencia o falta de protagonismo de las asociaciones indígenas en determinados proyectos de desarrollo, cuyo papel es capitalizado, en sus momentos de decisión y ejecución, por ONG no indígenas o por la cooperación internacional.

6. No estamos hablando de quimeras jurídicas sino de procesos reales, factibles y en pleno desarrollo, incluso con reconocimiento constitucional y legal. Hay al menos siete textos de rango constitucional que habilitan esta posibilidad a partir del reconocimiento del derecho consuetudinario indígena. Es el caso de Nicaragua (Estatuto de Autonomía, artículo 18); Colombia, a través de la introducción de las jurisdicciones indígenas; Paraguay, a través de la sujeción voluntaria y el reconocimiento de normas consuetudinarias; Bolivia, capacitando a las autoridades locales indígenas para resolver asuntos internos según sus costumbres; Ecuador, en la Constitución de 1998; Venezuela, en la de 2001; y México, como consecuencia de la reforma del artículo 4 en 1992, lo que ha supuesto un reconocimiento amplio de la justicia indígena y del acceso a la jurisdicción en estados como Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Puebla o San Luis Potosí.

Bibliografía

- Almeida, Ileana, Nidia Arrobo Rodas y Lautaro Ojeda Segovia (2005), *Autonomía indígena. Frente al Estado-nación y la globalización neoliberal*, Abya Yala, Quito.
- Dávalos, Pablo (2003), «Movimiento indígena ecuatoriano: bitácora de camino», *Labour Again Publications*, pp. 47-82.
- Gómez, Magdalena (1998), «El derecho indígena frente al espejo de América Latina», *Dimensión Antropológica*, año 5, vol. 13 (mayo-agosto), pp. 75-103.
- (mimeo), «Derecho indígena y constitucionalidad».
- Iturralde, Diego (2005), «Reclamo y reconocimiento del derecho indígena en América Latina: logros, límites y perspectivas», *Revista IIDH*, n° 41 (enero-junio), pp. 17-47.
- López Bárcenas, Francisco (2006), «Autonomía y derechos indígenas en México», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n° 39, Bilbao.
- Martínez de Bringas, Asier (2006), «Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad», en M. Berraondo, coord., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 85-105.
- Sierra, María Teresa (2004), «Diálogos y prácticas interculturales: derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad», *Desacatos*, n° 15-16, pp. 126-147.

- (2005), «Derecho indígena y acceso a la justicia en México: perspectivas desde la interlegalidad», *IIDH*, n° 41 (enero-junio), pp. 287-314.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988), *Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina*, IIDH/Colegio de México.

TERCERA PARTE
CASOS NACIONALES

14. Bolivia: avances y tropezones hacia un nuevo país plurinacional e intercultural

Xavier Albó

Bolivia plantea hoy una situación pionera y unos desafíos que no son fáciles de resolver. Esta situación podría hallar ciertas réplicas mayores o menores en el resto del continente. En este capítulo se mostrará primero la evolución contextual hasta la contundente victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005 y, segundo, se resumirá lo más relevante ocurrido en el primer año desde la instalación de este nuevo gobierno, con énfasis en esta problemática intercultural y sus polarizaciones.

El contexto y su evolución hasta 2005

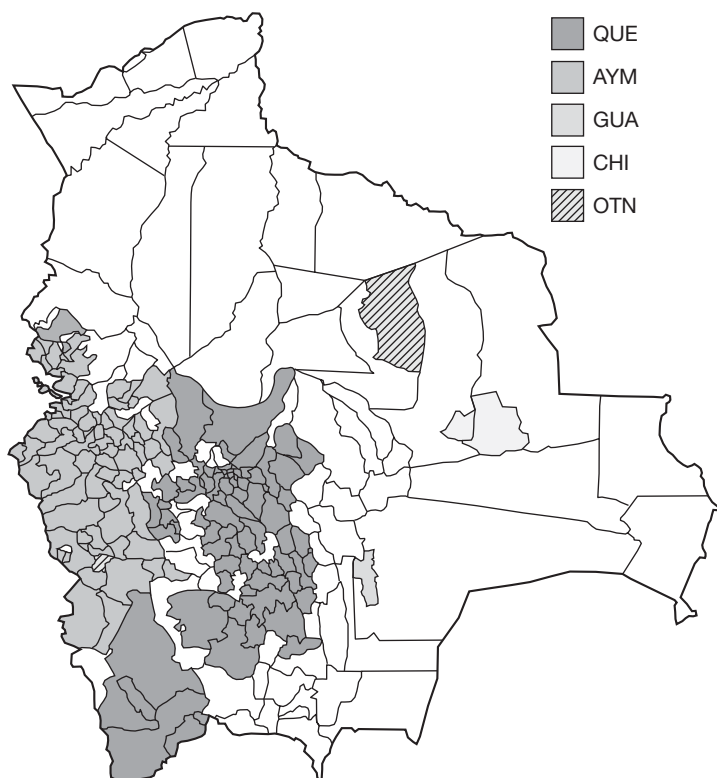
Veamos primero dos resúmenes: uno con los datos numéricos básicos actuales y otro con los principales hitos históricos, para pasar después a los procesos más actuales.

Primer resumen: la realidad pluricultural actual

Los mapas 1 y 2 muestran la particularidad geográfica del fenómeno pluricultural boliviano, a partir de la autopertenencia declarada por los ciudadanos en el último censo de 2001.

El 62% se autoidentificó como miembro de algún pueblo indígena u originario; en realidad lo hizo señalando su pertenencia a alguno de los siguientes pueblos concretos: un 30,7% a los quechuas, un 25,2% a los aymaras y un 6,1% a alguno de los otros 31 grupos étnicos registrados

MAPA 1
Municipios con un 75% o más

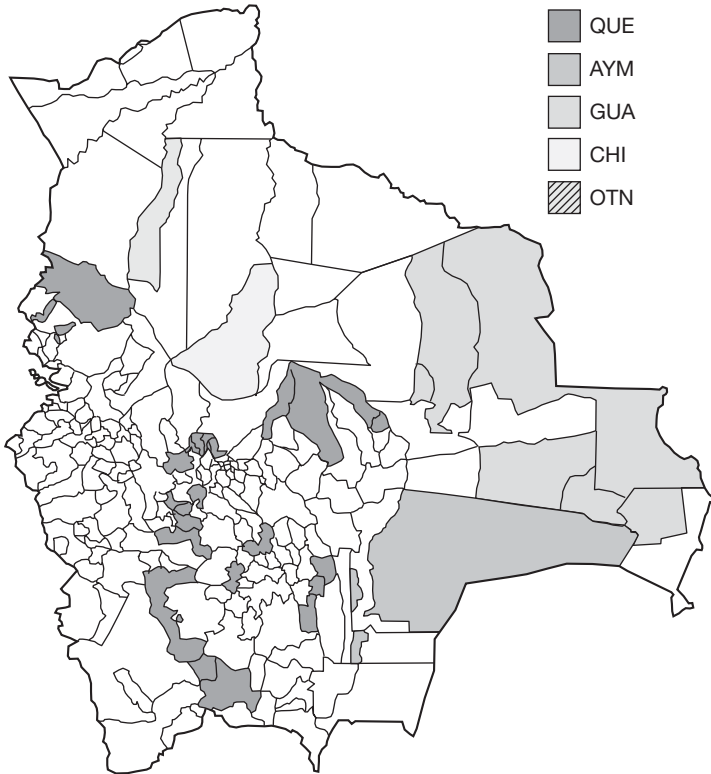


por este censo, todos en las tierras bajas orientales, salvo el uru. Los más numerosos son: chiquitanos (2,2%), guaraníes (1,6%) y mojeños (0,9%).

Los quechuas y aymaras son la inmensa mayoría rural andina (sobre el 90%), pero en el Oriente y el Chaco los diversos grupos indígenas viven mucho más entreverados con otros campesinos que no lo son o son inmigrantes andinos, conocidos también como *collas*.

Como podrá observarse, los dos mapas incluyen la inmensa mayoría de los municipios del país, incluyendo varias capitales departamentales andinas. No hay duda de que Bolivia es un país con una población mayoritariamente indígena y que una gran mayoría de sus municipios cumplen también esta condición.

MAPA 2
Municipios con un 50% o más



Por otra parte, ahora un sector importante, incluso mayoritario, de quienes siguen considerándose miembros de algún pueblo indígena ya vive en las ciudades, sobre todo las andinas. Según el citado censo, en la ciudad de La Paz un 50% se autoidentificó aymara y otro 10% quechua; en la ciudad anexa de El Alto, un 74% se dijo aymara y otro 6% quechua. Las demás ciudades andinas también tienen mayoría quechua o aymara, según la región. Incluso en la ciudad oriental de Santa Cruz, que siempre se consideraba blanca y española, hay ahora casi un tercio de habitantes (32%) que se identifica como perteneciente a algún grupo indígena, sobre todo quechua (15%), chiquitano (5,5%), aymara (5,4%) y guaraní (3,2%).

El censo de 2001 incluyó también la pregunta sobre lenguas habladas, aplicada a toda la población que sabe hablarlas, con un 47,3% que hablaba alguna lengua indígena. Donde la lengua más se pierde es entre los hijos de migrantes establecidos en las ciudades. Pero lo notable es que, pese a ello, la mayoría de los establecidos en las ciudades andinas sigue considerándose quechua o aymara.

Cabe añadir que como resultado de la combinación de nuestra historia colonial y neocolonial, con la actual estructura socioeconómica, aún hoy sigue habiendo una fuerte correlación entre la marginación de los más «indígenas» en las áreas más pobres y la concentración de quienes menos lo son en las áreas más ricas. Un estudio de la etnicidad de los alcaldes y concejales de la gestión 1999-2004, de acuerdo con el nivel de las necesidades básicas satisfechas o insatisfechas de su respectivo municipio, muestra que esas autoridades municipales tenían una etnicidad mucho mayor en los municipios con más necesidades básicas insatisfechas y mayor nivel de pobreza, como muestra el cuadro 1.

Bolivia mantiene con fuerza la polarización propia del carácter neocolonial de toda su estructura cultural, social, política y económica. Pero a ella se añade, ahora con más fuerza que nunca, otra polarización que tiene además un fuerte componente étnico y geográfico:

CUADRO 1
Porcentaje de concejales y alcaldes indígenas según el nivel de necesidades básicas insatisfechas de su municipio*

Tipo de municipio	Total de municipios (n°)	Indígenas (%)
I. Con necesidades básicas satisfechas	26	3,6
II. En umbral de pobreza	141	8,5
III. Con población de pobres moderados	499	19,0
IV. Con población de pobres indigentes	533	45,7
V. Con población de pobres marginales	427	67,2
Total	1.628	43,0

* Dicen pertenecer a algún pueblo indígena y además nacieron en una comunidad rural y/o de niños aprendieron a hablar su lengua indígena.

FUENTE: Albó y Quispe (2004: 62, 70-71).

- a) La región *andina occidental*,¹ antes rica por su potencial minero de plata, estaño, etc., se derrumbó económicamente sobre todo a partir de fines de los años setenta. Ahí siguen viviendo casi dos tercios de los bolivianos, una población hoy mayoritariamente empobrecida y de origen indígena (quechua y aymara), herederos del Collasuyo, una de las cuatro partes del estado inka precolonial, el Tawantinsuyu. Esta región tiene una larga tradición de lucha sindical y política.
- b) Las *tierras bajas subtropicales* del norte-oriente-sur,² conocido ahora también como «la Media Luna», donde se concentran los hidrocarburos y las mayores empresas agroindustriales y ganaderas. Con poco más de un tercio de la población, sus departamentos de Santa Cruz y Tarija exportan ahora más que el resto del país. Los indígenas originarios del oriente eran (y son) relativamente pocos y están salpicados en numerosos grupos étnicos, por lo que predomina la población de origen europeo. Éstos llamaban despectivamente «cambas» a esos grupos originarios. Pero desde el *boom* económico la región recibe numerosos inmigrantes laborales andinos (a los que llaman *collas*) y el nombre *camba* ha pasado a ser la autoidentificación de la población local, cuyas instancias más radicales hablan de la «Nación Camba».

Segundo resumen: hitos históricos fundamentales

La contradicción estructural neocolonial tiene la raíz en su sistema «dual» con la «república de españoles», hegemónica, y la «de indios», conquistados y claramente subordinados. Paradójicamente este sistema, más fuerte en el área andina rica en minas y claramente explotador, implicaba cierta autonomía indígena política y cultural y en él los *caciques* (o *kurakas*, etc., de segundo nivel) eran la «bisagra» ante el corregidor español (el nivel mínimo colonial), sobre todo como recolectores de los tributos coloniales en especie, plata y trabajo, incluida la mita [tributos] minera a Potosí. Platt (1982) llama a este arreglo el «pacto colonial», no por serlo formalmente, sino por permitir un vínculo relativamente estable entre comunarios y el poder colonial.

Este sistema empezó a hacer aguas con las reformas borbónicas de mediados y fines del siglo XVIII, que eran de estilo francés cartesiano y

que, al margen de sus posibles méritos de una mejor planificación y eficiencia estatal, fueron vistas por las comunidades y muchas de sus autoridades como un mayor control del Estado a favor de sus intereses coloniales mediante la recolección de tributos y repartos, además de la sustitución de autoridades indígenas por otras de origen criollo; o, si se prefiere, las percibieron como un rompimiento del anterior «pacto colonial» que daba cierto equilibrio al sistema dual previo.

El gran levantamiento indígena de 1780-1784, liderado por el quechua Túpac Amaru (Cusco), el quechua-aymara Tomás Katari (Potosí-Charcas) y el aymara Túpac Katari (La Paz) fue en buena parte una reacción a esa tendencia borbónica de debilitar el anterior equilibrio o «pacto». El largo cerco que en 1781 Túpac Katari impuso a La Paz durante seis meses sigue muy presente hasta hoy en el subconsciente de uno y otro bando.

Las subsiguientes guerras de la Independencia fueron obra de criollos y mestizos, que vieron mayor posibilidad emancipadora a partir del fallido levantamiento indígena. El nuevo régimen republicano «unitario», pero sin participación indígena, mantuvo inicialmente el anterior sistema de dos repúblicas hasta que, hacia 1870, la rehabilitación de las minas permitió prescindir de los impuestos de los ayllus y comunidades y disparó la transformación de su tierra en haciendas, rompiendo definitivamente aquel «pacto» colonial.

Esto causó numerosas rebeliones indígenas, orquestadas con frecuencia por alianzas pasajeras de grupos emergentes criollos contra los gobernantes de turno, y apagadas siempre con masacres. El caso más notable fue la mal llamada «guerra federal» de 1898-1899, en la que los emergentes liberales y mineros del estaño forzaron el cambio de capital de Sucre a La Paz, que por entonces más que duplicaba la población de Sucre y exportaba 3 millones de pesos frente a sólo 50.000 de Sucre. Para ello los liberales buscaron el apoyo del líder aymara Zárate Willka y sus tropas informales de comunarios rebeldes. Incluso lo nombraron «general», pero una vez había conseguido su objetivo lo asesinaron, apelando a que había riesgo de una «guerra de razas». La expoliación de tierras continuó como antes.

Sin embargo, la resistencia indígena persistió a pesar de las reiteradas masacres sufridas, llegando a conformar el llamado «movimiento cacial» de los años 1920-1930, con su triple frente: lograr escuelas rurales, luchar legalmente contra la expoliación de tierras y, dado el caso, sublevarse abiertamente, como en Jesús de Machaqa (1923).

Tras la derrota internacional en la guerra del Chaco (1932-1935), la clase política volvió a repensar el país y el Estado boliviano desde diversos ángulos, como nunca antes, en un proceso que culminó con la victoria armada de la Revolución Nacional de 1952, liderada por policías, obreros y mineros, dando así inicio a lo que ha pasado a la historia como «el Estado del 52».

En éste se priorizó la unidad y potenciamiento del Estado central frente a la polarización étnica, los regionalismos y las periferias olvidadas. Aunque la construcción de una conciencia de «nación boliviana» se venía gestando desde la Independencia, sólo a partir de 1952 la conciencia de ser parte real de dicha «nación» se amplió al conjunto de la población boliviana, dando fin al «Estado sin nación» del siglo XIX (Demelas, 1980). Entre los rasgos del nuevo «Estado del 52» se puede destacar:

- Con la nacionalización de los principales recursos y la creación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), el Estado pasó a copar la mayor parte de la producción nacional y esto le facilitó fortalecer el sentido de Estado-nación como nunca antes.
- Se amplió la participación política a todos (voto universal, sindicatos, brigadas parlamentarias mineras y campesinas, etc.), pero a través del centralismo partidario del MNR y del Estado.
- Tuvo eco en el carácter nacional unitario de las principales organizaciones sociales nacionales: la Central Obrera Boliviana (COB) y la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). En ese proceso se «campesinizó» y «sindicalizó» a los indígenas, sobre todo andinos; éstos recuperaron tierras con la Reforma Agraria más Colonización; se masificaron las escuelas rurales, ganaron el voto, etc.
- Se impuso la nueva ideología, importada de México, del «Estado mestizo», que intentaba diluir las diversidades etnicoculturales, por ejemplo a través del muy ampliado acceso a la escuela.
- El Estado y la nación consolidaron el desarrollo agroindustrial, ganadero y petrolero del Oriente, sobre todo en torno a Santa Cruz, tanto a niveles estatales como empresariales y de pequeños colonizadores andinos, todo ello con el apoyo de los recursos generados por la minería occidental nacionalizada más otros apoyos internacionales. A la larga, un efecto bumerán impulsó la emergencia del conflicto *camba/colla* al que me referí al principio del capítulo.

Este auge económico cruceño y *camba* iniciado por el MNR se consolidó a partir del derrocamiento de este partido a manos de los militares a fines de 1964, muy particularmente con la dictadura militar de Bánzer (1971-1978) y se hizo aún más notorio, ya en la democracia, a partir de 1985 con la caída de la minería (concentrada sobre todo en la región andina), sustituida por los hidrocarburos y la soya (de la región oriental). Estos últimos cambios coincidían con la ola internacional de «achicar el Estado» y abrir el país a un estilo de globalización económica neoliberal. Pero este nuevo enfoque supuso el fin del Estado del 52 y el principio del Estado neoliberal.

Dentro de todo este proceso, el creciente regionalismo de los dos departamentos más ricos en recursos (primero Santa Cruz y posteriormente también Tarija) venía a ser una especie de *repris* de la pugna entre La Paz y Sucre un siglo antes, ahora basado en el mayor potencial económico que, sobre todo desde 1952, había adquirido Santa Cruz. Ello provocó a su vez una reinterpretación de otras diferencias históricas de larga duración e incluso un nuevo giro semántico, social y cultural de la contraposición *colla/camba*.

La emergencia étnica

Pese al esfuerzo uniformizador del MNR, ya desde fines de los años sesenta y como reacción al fracaso de esta propuesta, reemerge la conciencia de los pueblos indígenas.

Los primeros pasos

La primera señal clara la dio el katarismo³ aymara que, con el retorno a la democracia (1978), creó y hegemonizó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y, a partir de 1982, formó los primeros partidos «kataristas», todavía fragmentados en muchas líneas, más simbólicos que electoralmente eficientes. Pero de ahí surgieron los primeros diputados aymaras.

Ya en 1983, un Congreso Nacional de la CSUTCB hegemonizada por kataristas planteó explícitamente el «Estado plurinacional», lo que sugiere que algunos líderes y pueblos indígenas —sobre todo los ayma-

ras— se consideraban ya, de alguna manera vaga, «naciones» constituyentes del Estado-nación boliviano, del que también se sienten parte.

Desde los años ochenta, los pueblos de tierras bajas se fueron aglutinando también en nuevas organizaciones étnicas, en torno a la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), logrando su mayoría de edad en la I Marcha por el Territorio y la Dignidad, de 1990. Las celebraciones de «500 años de resistencia» del año 1992 consolidaron la aproximación entre pueblos indígenas de todo el país.

Aunque esta reemergencia se inició localmente, pronto se reforzó también con nuevos escenarios y énfasis internacionales, como la constatación de que, tras la caída del bloque soviético y su propuesta socialista basada sólo en la lucha de clases, se vio cuán fuertes seguían siendo los conflictos étnicos allí y en otros países orientales. Los movimientos feministas, ambientalistas y otros han apoyado también esta reemergencia étnica.

Ecós en el Estado

El Estado y los partidos que lo gobernaban no habían tenido mayor iniciativa en esta emergencia étnica nacional e internacional. Pero, por la presión ejercida desde ambos frentes, el local y el internacional, a partir de los años noventa iniciaron aperturas significativas como las siguientes:

- El presidente Jaime Paz, del MIR, ratifica en 1991 el Convenio n° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, poco después de la marcha indígena de 1990.
- Víctor Hugo Cárdenas, antiguo líder katarista, es invitado por el empresario neoliberal Gonzalo Sánchez de Lozada a ser su compañero de fórmula durante el período 1993-1997. Se convierte así en el primer vicepresidente aymara (y como tal, presidente del Congreso). Se deja sentir su influencia en los siguientes cambios:
 - Cambios de los artículos 1 y 171 de la CPE en 1994, reconociendo el carácter multiétnico del país. El artículo 171 recoge varios rasgos centrales del Convenio n° 169 de la OIT.
 - De ahí, la Reforma Educativa de 1994 incorporó el carácter intercultural y bilingüe del sistema educativo; y la Ley INRA de

1996 reconoció una nueva forma de propiedad llamada TCO (tierras comunitarias de origen = «territorios indígenas»).

- Ley Participación Popular [LPP] de 1994. Da sobre todo una nueva relevancia a los *municipios* (o «secciones municipales») particularmente a los rurales, con competencias y recursos propios aunque derivados y que antes se otorgaban a las Corporaciones de Desarrollo departamentales. Esta concentración de esfuerzos municipal tuvo también otras consecuencias relevantes de cara al ordenamiento territorial:
- Dio el primer reconocimiento jurídico a las comunidades campesinas o indígenas, sea cual fuere su nombre y organización interna, y a las juntas vecinales urbanas, bajo la cobertura jurídica común de OTB (organizaciones territoriales de base).
- Hizo perder relevancia a cantones y provincias (salvo donde se crearon «mancomunidades municipales» o hubo acciones prefecturales a estos niveles).
- Hizo descuidar el nivel mesodepartamental, igualmente necesario.
- Descolocó a las etnias cruceña y tarijeña que demandaban autonomía departamental.

Desde 1994, siendo vicepresidente el aymara Víctor Hugo Cárdenas, se hicieron los primeros intentos, primero en Oruro y después en Potosí, por crear una organización andina que ya no se basara en los sindicatos campesinos sino en los ayllus, esfuerzo que culminó en 1997 con la constitución del CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu), que enseguida puso mucho empeño en reconstruir sus antiguos territorios andinos a través de su reconocimiento como TCO. Al principio mantenía mejores relaciones con los gobiernos y algunas instancias internacionales que con la CSUTCB, frente a la que se mostraba competitiva con bastante agresividad. Pero con el correr de los años ha habido un mayor acercamiento entre ambas organizaciones.

Crisis neoliberal de 2000; Evo y el MAS

Al ir estos avances parciales de la mano de un modelo neoliberal globalizador, pero excluyente de los marginados de siempre, no llegaron a cuajar. Después de algunos años, todo este conjunto hizo crisis, sobre todo a

partir de las crecientes movilizaciones iniciadas en abril de 2000, con la llamada «guerra del agua» contra una multinacional del agua en Cochabamba.

Lo más novedoso de todo este proceso emergente fue la sustitución del histórico rol central de los mineros y la COB (Central Obrera Boliviana, ahora muy desmantelada) por un nuevo y creciente protagonismo de diversos pueblos indígenas, tanto andinos como de las tierras bajas rurales como urbanos, todos con una agenda no sólo ni ante todo de reivindicación étnica, sino también social y de defensa de los recursos naturales como el agua, la tierra, el gas y —abarcando todo ello— la consolidación de su territorio.

En medio de otras corrientes, con frecuencia en competencia entre sí por la hegemonía dentro del movimiento popular, el ascenso más meteórico y persistente ha sido el del MAS (Movimiento al Socialismo «Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos»), creado en 1995 —inicialmente con otros nombres— y liderado por el aymara Evo Morales. Emigrado de joven a la región productora de hoja de coca, Evo forjó allí un liderazgo que pronto expandió y fortaleció también más allá, como un efecto no pretendido del nuevo escenario municipal creado por la Ley de participación popular. Hábilmente supo crear alianzas con otros sectores, incluida la recuperación de otras organizaciones y sectores de la izquierda minera y urbana, muy venidas a menos desde 1985.

Se produjo un salto importante en el ascenso nacional de Evo y el MAS en 2002, como reacción a los intentos tanto de las élites políticas locales como de la embajada de Estados Unidos de frenarlo, lo cual más bien lo catapultó como segunda fuerza nacional en las reñidas y muy dispersas elecciones de julio de dicho año, en el que el MNR de Sánchez de Lozada obtuvo un 20,8% y el MAS de Evo un 19,4%, superando a última hora al tercero (NFR, Nueva Fuerza Republicana) por apenas 721 votos.

Para poder gobernar, Sánchez de Lozada tuvo que aliarse con su viejo enemigo el MIR, del ex presidente Jaime Paz, que ocupaba el cuarto lugar con un 15,1%. Ésta fue una alianza débil y conflictiva que impidió llevar adelante un plan coherente de gobierno. En febrero de 2003 tuvo que afrontar una rebelión de la policía, secundada por sectores populares descontentos, pero todavía mal articulados, que incendiaron y saquearon las sedes de los principales partidos gobernantes, varios ministerios, la alcaldía de El Alto, comercios y empresas. Desde entonces el nuevo gobierno se fue apoyando cada vez más en el ejército.

En los meses siguientes el MAS adquirió un mayor protagonismo cuando, con buen olfato político, organizó movilizaciones masivas en diversas partes del país protestando contra la política «entreguista» del gas a las multinacionales del primer mundo que, para colmo, pretendían utilizar para ello un puerto de Chile, el país que en 1879 había dejado a Bolivia sin mar. Todo ello culminó en octubre con el levantamiento general de la ciudad de El Alto (sat. de La Paz), conocido usualmente como la «guerra del gas» y que a muchos recordó el levantamiento de Tupac Katari 222 años antes. Además del MAS participaron otros actores urbanos y rurales; y cuando el gobierno de Sánchez de Lozada decidió reprimirlo a balazos con apoyo del ejército, la rebelión se masificó allí, en la ciudad de La Paz, incluso en varios sectores de clase media y en las minas. Aquella represión fue más bien el detonante que precipitó la caída del represor.

Le sucedió constitucionalmente su vicepresidente Carlos Mesa, un prestigioso periodista y analista político, pero con poca experiencia en la lucha política. Enemigo visceral de la violencia y dispuesto a dialogar con todos, estructuralmente su gobierno era muy débil, a pesar de su masivo apoyo en las encuestas, por no tener ningún soporte partidario orgánico. Más aún, se enfrentó duramente con el Parlamento, que seguía dominado por políticos del régimen caído y que —efectivamente— al principio se sentían muy alicaídos pero poco a poco descubrieron este lado flaco del presidente para oponerse a él.

En un inicio, estas características permitieron cierto crecimiento de Evo y el MAS, porque, siendo tan distintos, se necesitaban mutuamente: Evo a Mesa, para ir fortificando su posición y llegar al poder por vía democrática; Mesa a Evo, para apaciguar la convulsión social que había marcado los meses anteriores a la caída del MNR. Fue significativo, por ejemplo, el acuerdo que ambos lograron para aceptar —contra la práctica anterior de «coca 0» y las presiones de Estados Unidos— que cada productor de coca pudiera seguir cultivando un cato (0,16 Ha). También fue Mesa quien, a los pocos meses de su gobierno, logró cambios constitucionales que permitían la participación de candidatos electorales, incluso de las organizaciones indígenas, sin tener que hacerlo mediante partidos políticos, y quien introdujo mecanismos nuevos como el referéndum y la Asamblea Constituyente.

Asimismo, Mesa convocó el primer referéndum vinculante sobre las líneas centrales de una nueva ley y política de hidrocarburos, celebrado en julio 2004. El resultado fue un apoyo popular al «sí» que Mesa

buscaba en las cinco preguntas. Sin embargo, un análisis más detallado de las cifras detectaban también la fuerte influencia de Evo, que apoyaba sólo tres preguntas, las cuales —efectivamente— lograron la máxima respuesta positiva, frente a resultados mucho más apretados en las otras dos, en las que ganó incluso el «no» en muchas áreas rurales andinas cercanas al MAS.

Desde la otra vertiente, estos rasgos del gobierno de Mesa dieron también nuevas alas al movimiento autonomista de Santa Cruz, Tarija y —de ahí— al resto de la Media Luna en las tierras bajas. Como vimos, éste existía desde hace tiempo, sin embargo quedó bastante menguado con el protagonismo que la Ley de participación popular de 1994 había dado a los municipios. Ahora la coyuntura era distinta, no sólo por estos rasgos de Mesa sino también por las oportunidades que les brindaba el *boom* económico del gas y la soya. Por otra parte, estas élites económicas querían poner coto al peligro que para ellas representaba el ascenso del MAS, incluidas las numerosas movilizaciones cocaleras en la región del Chapare, ruta obligada de muchos de sus productos. De esta forma, el movimiento autonomista, que en un primer momento había declarado incluso «persona non grata» a Mesa,⁴ logró que éste retirara nuevos impuestos que afectaban sobre todo a los sectores más pudientes y que aceptara la elección directa de prefectos, por una benigna interpretación de la Constitución que reserva su nombramiento al presidente. Los dirigentes de este movimiento autonómico, con buenos recursos para distribuir favores y manejar los medios de comunicación locales, también lograron movilizar a grandes multitudes sobre todo urbanas en cabildos abiertos y recolectar cientos de miles de firmas para convocar legalmente un referéndum sobre autonomías, en virtud de los cambios constitucionales antes señalados.

Desde principios de 2005 el ambiente político volvió a enrarecerse, sobre todo por dos factores. El primero, más estratégico, fue la necesidad de plasmar los resultados del referéndum en una nueva ley de hidrocarburos. Mesa, autor de las preguntas, las interpretaba de manera más moderada; pero —por esas paradojas del juego político— ahora eran más bien los parlamentarios del régimen caído quienes tomaban posturas más radicales mientras el MAS se quedaba en una posición intermedia.

El segundo factor fue más coyuntural: en las elecciones municipales de diciembre de 2004 el MAS ganó ampliamente en el área rural andina e incluso en partes del Oriente, pero no logró conquistar ninguna

ciudad importante, ni siquiera El Alto, cuyos electores —tan movilizados un año antes— prefirieron el voto pragmático por el anterior alcalde, cuyas obras públicas ya conocían, más que un voto ideológicamente más «correcto». Por eso, temeroso de disminuir su apoyo, el MAS, junto con otros movimientos sociales, volvió a promover movilizaciones populares y bloqueos desde varios frentes, apelando al tema del gas o a otros más locales y coyunturales.

Finalmente Carlos Mesa, cercado desde tantos frentes, se sintió incapaz de gobernar y renunció. Fue el momento más difícil para la gobernabilidad democrática, pues sus dos sucesores constitucionales —el presidente del Senado y del Congreso de Diputados— eran personalidades conocidas del antiguo régimen y era claro que si uno de ellos asumía la presidencia, la convulsión social y política llegaría a límites insostenibles. Se produjo entonces una serie de «movidas en palacio», en las calles e incluso en los cuarteles, hasta asegurar que ambos renunciaban a su derecho, para de esta manera permitir que la secuencia de sucesores constitucionales saltara hasta su último eslabón, el presidente de la Corte Suprema Eduardo Rodríguez Veltzé, el único constitucionalmente habilitado para convocar de inmediato nuevas elecciones adelantadas. Así, por un efecto dominó, todo culminó en la masiva votación por Evo y el MAS en las elecciones de diciembre de 2005.

Seguramente Bolivia mantuvo durante muchos años el Récord Guinness mundial de golpes de Estado, mayoritariamente militares. No obstante, desde 1982 mantenía un récord impecable de democracia formal, superior a cualquier período anterior desde que se instauró el voto universal. Pero la gestión presidencial iniciada con las elecciones de 2002 y en principio con mandato hasta 2007, tiene el récord local de «golpes constitucionales», como resultado de convulsiones sociales internas.

En síntesis, con todo este proceso, y muy particularmente a partir de octubre 2003, pasaron a primer plano dos agendas contrapuestas:

- La «Agenda de octubre [2003]», llamada así por el levantamiento de El Alto en ese mes y que fue apoyada por el occidente andino empobrecido. Incluye ante todo la Asamblea Constituyente, que implica cambios como una democracia más directa, un mayor rol social del Estado, incluida la nacionalización de recursos naturales, además de una mayor visibilización y presencia «originaria» en toda la estructura del Estado. Algo se avanzó en cambios a la

CPE de febrero de 2004, abriendo el candado del monopolio partidario, añadiendo agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas e incorporando tres vías complementarias de participación política: la iniciativa ciudadana, el referéndum y la Asamblea Constituyente.

- La «Agenda de junio [2004]», fecha de un magno cabildo convocado por las élites económicas de Santa Cruz. Su punto central son las autonomías departamentales vinculantes, que implica un referéndum sobre el tema y la elección directa de prefectos de inmediato. El gobierno de Mesa aceptó ambas peticiones, dándoles incluso fechas. Pero su ejecución se postergó sin fecha debido a la segunda «sucesión constitucional» en junio de 2005.

Por entonces se hablaba cada vez más de «empate catastrófico» (García Linera citando a Gramsci) entre las dos agendas; algunos llegaron a decir que «ya no hay Estado» ni «sentido de nación», sino una fragmentación local y sectorial de demandas, sin eficiencia estatal para darles seguimiento dentro de una propuesta con prioridades unificantes.

Tras el segundo cambio de gobierno se logró concertar un doble «empate constructivo» entre ambas «agendas» con los «acuerdos de junio [2005]», a saber: elecciones simultáneas generales y de prefectos a fines de 2005 y referéndum autonómico más elección de constituyentes el mismo día, en julio de 2006.

El nuevo gobierno de 2006

Llegadas las anunciadas elecciones de diciembre, se tuvo por primera vez desde el retorno de la democracia un claro vencedor por mayoría absoluta: Evo Morales y el MAS, que lograron el 54% de los votos válidos y una mayoría semejante en diputados, pero sólo un 44% en el Senado (por tener un mismo cupo de 3 por departamento). Fue una señal inequívoca del deseo mayoritario por un cambio real tanto en el estilo de liderazgo nacional como en el tipo de sociedad soñada.

Sin embargo, en las elecciones simultáneas de prefectos sólo tres de los nueve electos fueron del MAS, mostrando el peso que allí tenían los liderazgos locales con diversas tendencias, sobre todo en la Media

Luna. Lograron clavar incluso sus dos cuñas en las plazas fuertes del MAS, con Manfred Reyes Villa (su opositor inmediato en las elecciones presidenciales de 2002) en Cochabamba y con «Pepe Lucho» Paredes (varias veces alcalde de El Alto) en La Paz, populares ambos por sus obras de infraestructura urbana. Esto quizás también hizo evidente que a ese nivel dicho partido ya no tiene gente de la misma estatura política. Además, si nos fijamos en los perfiles históricos de la mayoría de los ganadores, se constata que mucha gente actuó y decidió con cierto sentido pragmático, buscando más obras y mejoras inmediatas que grandes propuestas ideológicas.

El perfil de Evo, su partido y su gobierno

Lo que más llamó la atención nacional y mundial fue el advenimiento sorpresivo de un indígena aymara —Evo Morales— a la presidencia del país, contando además con ese amplio margen de votos. La imagen de este indígena electo presidente ocupó, como nunca en el pasado lo había logrado un alto dignatario boliviano, las páginas y pantallas de los medios de comunicación durante su gira inicial por cuatro continentes, dejando en todas partes un saldo muy favorable por su estilo informal y el viento fresco que exhalaba: en Bolivia estaba ocurriendo algo nuevo.

Constituido ya el nuevo gobierno, se ha dado más que nunca un mayor acceso de indígenas a cargos clave del Estado, sin esperar que cambien las estructuras estatales. Sin entrar en detalle, por ejemplo son aymaras los ministros de Relaciones Exteriores y de Educación; una chollita quechua y dirigente de las empleadas domésticas es ministra de Justicia, no por su especialización jurídica, sino por su experiencia en las injusticias que se suceden en nombre de la justicia. Quechuas son también los presidentes de las dos Cámaras, uno dirigente sindical urbano y el otro un antiguo alcalde rural, etc.

Evo, por su propia historia personal, ha sido capaz de desarrollar un perfil múltiple y polisémico, que articula diversas perspectivas y muy particularmente las diversas del movimiento popular, con su doble dimensión: la social/clasista y la étnico/cultural/indígena, con su concepción de nacionalidades étnicas y su sueño de un Estado plurinacional, todo ello dentro de una notable habilidad para moverse también en el ámbito internacional.

Es fundamental subrayar al mismo tiempo que estos énfasis, incluido el «plurinacional», se combinan a su manera con una nueva versión de un Estado fuerte —como el del 52— por su control sobre instancias políticas clave (como el ejército y la policía) y de los recursos naturales, incluidas algunas «nacionalizaciones» *sui generis*. Para ello su partido, el MAS, ha logrado aglutinar a los principales movimientos sociales y étnicos con la izquierda clásica (que había quedado fuera de juego desde 1985) y también con ciertos sectores inquietos de intelectuales de clase media.

En la dimensión social/clasista, los nuevos gobernantes han dado alta prioridad a su buena relación con las organizaciones de base de los diversos sectores. Esto es lo que subyace en la caracterización del MAS como «Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos» y en instancias como el «Estado Mayor del Pueblo». Algunos, sobre todo de los grupos ahora desplazados, critican al presidente diciendo que «el dirigente» opaca al «presidente», sin percibir que éste es más bien uno de los rasgos más acariciados por el propio Evo, como presidente y a la vez como líder máximo del MAS: por su origen y por sus mandantes principales, quiere asegurar permanentemente esta buena relación con las bases a través de sus organizaciones —en particular las de los productores de hoja de coca en el trópico de Cochabamba, que sigue considerando como su segundo hogar— lo cual implica, quizás inevitablemente, dos o más estilos y lenguajes de acuerdo con quiénes sean sus interlocutores.

Desde sus primeros pronunciamientos el nuevo gobierno expresó más voluntad política que los precedentes para transformar la actual estructura socioeconómica. Desde un principio se dieron algunas señales, más simbólicas que estructurales, a favor de los más desfavorecidos, como rebajar los propios sueldos del presidente, ministros y parlamentarios (el poder judicial se resistió más) y aumentar el de los maestros y trabajadores de la salud en un porcentaje superior a los de los gobiernos anteriores. Más tarde aumentaron también el salario mínimo. Siguieron después otras mejoras en los servicios de salud y el llamado bono Juancito Pinto, es decir, un estímulo monetario a los alumnos de primero a quinto de primaria que aseguren su asistencia y continuidad a la escuela, una especie de complemento del Bonosol que Goni concedió a los ancianos, pero en el otro extremo del espectro vital. Sin embargo, estos beneficios sociales más inmediatos, pertinentes para asegurar su cercanía a las bases que más lo necesitan, sólo tendrán viabilidad y sostenibilidad si se basan y proyectan en un cambio realmente estructural de la economía. A ello

apuntan las siguientes medidas, unas de repercusión internacional y otras más internas.

Entre las primeras sobresale la llamada «nacionalización» de los hidrocarburos mediante un decreto,⁵ firmado en la simbólica fecha del 1° de mayo de 2006. Éste ya formaba parte de la agenda nacional desde la «guerra del gas» de 2003, el referéndum de Carlos Mesa y los largos debates en el Congreso para dictar una nueva ley de hidrocarburos y fue un elemento central de la propuesta preelectoral. Aparte del renovado apoyo popular y político que la medida suscitó, su efecto práctico más inmediato ha sido el aumento significativo de ingresos por impuestos y por nuevos precios de exportación, logrados ya con Argentina, pero que causaron distanciamiento y duros forcejeos con Brasil, por afectar a su empresa privada/estatal Petrobras y a un Lula que entonces estaba en plena campaña para su reelección. Al filo del plazo fijado por dicho decreto, en octubre de 2006, se logró también renegociar los contratos con las multinacionales petroleras implicadas, de modo que ellas no perdían, pero a la vez el Estado recuperaba mucho más. Habrá qué ver todavía cómo se refleja todo esto en nuevas inversiones.

Favorable para toda esta negociación ha sido la espectacular subida de los precios de los hidrocarburos gracias a la inestabilidad en Irak y otros países asiáticos, en particular para el valor del gas, más codiciado ahora como un energético barato y no contaminante, constituyéndose éste en el principal recurso exportable del país. Con todo, ésta es una espada de doble filo, supuesta la larga tradición boliviana de ser un Estado «rentista»: por tener esos valiosos recursos naturales, la contagiosa «enfermedad holandesa» está siempre al acecho. Estos nuevos ingresos por hidrocarburos deberían ser la base para fortalecer una necesaria economía «de base ancha» (PNUD, 2005) como hizo Noruega, pero que aún no logra hacer Venezuela.

Ahora, en el punto de mira está el relanzamiento de COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) aprovechando de esta forma los nuevos precios internacionales de muchos minerales, coyuntura que ya generó al gobierno uno de los mayores conflictos sociales internos, entre trabajadores asalariados y cooperativistas que se disputaron a tiros y dinamitazos, con varios muertos, el control de las mejores vetas de Huanuni, la más promisoría de las viejas minas estatales.

En el nivel más interno se ha modificado la Ley de reforma agraria para agilizar la redistribución de latifundios improductivos en tierras ba-

jas, a pesar de la fuerte oposición de grupos de poder de la zona. Este cambio, ciertamente necesario, podría convertirse en «la madre de las batallas». Con bastante retraso se presentó también el plan y metas del desarrollo económico, con énfasis en ampliar la base estructural productiva y fomentar las pequeñas empresas productivas urbanas y rurales. Se habla de un «capitalismo comunitario», pero transcurridos diez meses todavía no está muy claro cómo se implementará todo esto.

En su política internacional el gobierno, que se alinea con quienes desean superar el modelo de globalización neoliberal en torno a los intereses de los grandes poderes económicos mundiales, ha estado buscando nuevas alianzas con otros países y gobiernos del contorno, que compartan esta misma preocupación. Evo y su equipo se sienten muy a gusto con el «abuelito» Fidel de Cuba y con Chávez de Venezuela. Mantienen también buenas relaciones y negocios con Kirshner de Argentina y —con mayores conflictos de intereses— se esfuerzan por mantenerlas con el Brasil de Lula y el Chile de Bachelet; es decir, con toda aquella parte de Latinoamérica menos dócil a la hegemonía continental de Estados Unidos. A ellos se han unido últimamente Ecuador y Nicaragua, a partir de sus recientes resultados electorales.

Como no podía ser de otra manera, la oposición a la política erradicadora de coca de Estados Unidos ha sido dura y persistente —narcotráfico cero, sí; coca cero, no— y a sus propuestas comerciales del ALCA y al TLC, pese a que al mismo tiempo hay cautelosos acercamientos en busca de algún acuerdo para no dejar colgados a numerosos pequeños productores de tejidos, joyas, etc., que venden sobre todo a Estados Unidos.

Todo este panorama muestra el juego de cintura de Evo, entre su retórica y sus acuerdos prácticos, confirmando la natural, aunque no inmediatamente aceptada fuerza que, más allá del discurso, tienen en él las decisiones operativas y prácticas, que acaban moderando posiciones inicialmente más radicales.

La Asamblea Constituyente: una ilusión entrampada

Desde su asunción, el nuevo gobierno dio alta prioridad a la instalación de una Asamblea Constituyente, en consonancia con la célebre «agenda de octubre» [del 2003]. En realidad la idea venía desde antes y era una iniciativa indígena. Su antecedente más notorio e inmediato era la IV

Marcha Indígena de las tierras bajas en mayo de 2002, poco antes de las elecciones de junio aquel año. Ésta fue la primera movilización indígena directamente orientada a conseguir la convocatoria para una Asamblea Constituyente de tierras. Sus principales protagonistas eran los del llamado «Bloque Oriente», próximo al MAS y formado por indígenas orientales, colonizadores andinos y otros campesinos no indígenas, a los que durante esa marcha se unió también una fracción del CONAMAQ.

Es significativo que fueran precisamente estos pueblos indígenas minoritarios, que hasta entonces habían participado menos en las estructuras del Estado, quienes demostraran mayor vigor para forzar que el tema de un cambio radical de la Constitución entrara en la agenda nacional. El ejemplo de cómo recientes asambleas constituyentes en Colombia, Ecuador y Venezuela habían ampliado mucho el reconocimiento estatal a los pueblos indígenas, influyó sin duda en esta demanda. No lograron aún su objetivo, pero sí que el gobierno saliente promulgara una ley de necesidad de reforma de la Constitución, que después facilitaría los cambios parciales introducidos por Mesa en febrero de 2004 y posteriormente la Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo de 2006. En sólo cuatro años aquel sueño utópico de una marcha de pueblos indígenas minoritarios de tierras bajas había entrado en el corazón de la agenda y el debate nacional.

Ya dijimos que convocar a la Asamblea Constituyente fue uno de los «acuerdos de junio 2005», como parte del «empate constructivo» logrado cuando el presidente constitucional interino Carlos Mesa se sintió forzado a renunciar. Aquel acuerdo incluía, entre otros, el compromiso de partes para llevar a cabo, en un mismo acto electoral, las demandas centrales de la Agenda de Octubre (Asamblea Constituyente) y de la Agenda de Julio (Referéndum autonómico). Por tanto una tarea primaria del nuevo gobierno y Parlamento instalados en enero de 2006 debía ser convocar a ambos eventos para una misma fecha. Después de largos y enconados debates y reuniones entre partes, el tenor de la doble convocatoria fue finalmente concertado entre el nuevo gobierno y la oposición en la ley promulgada el 6 de marzo de 2006.

Ambos temas fueron llevados a las urnas en julio, con un nuevo triunfo del MAS por mayoría absoluta. Sin embargo, en el caso del referéndum se evidenció de nuevo lo viva que sigue la polarización entre el occidente andino y la Media Luna oriental. Inicialmente el gobierno había dicho que dada la moderada redacción final de la pregunta del refe-

réndum apoyaba también el «sí», por el que se auguraba una altísima votación en todo el país. Pero más adelante Evo cambió de opinión y simplemente dijo que él personalmente votaría «no», porque veía lo difícil que era llegar a acuerdos con algunos prefectos de tendencia autonomista. Así, en la práctica, aquel referéndum no deliberó tanto sobre el contenido de la pregunta sino que se convirtió para muchos en una especie de plebiscito de esos prefectos o de Evo: quienes votaban «no» estaban con él y quienes votaban «sí» (es decir, a favor de la autonomía), estaban en contra y a favor de los prefectos de la oposición. Cada bando empezó a cargar las tintas para su lado mucho más allá de lo que en realidad estaba en juego en aquella complicada pregunta. Y el resultado de tal plebiscito fue efectivamente un rotundo 58% a favor del «no» y, por tanto, de apoyo a Evo. Al mismo tiempo, el «sí» se impuso en los cuatro departamentos de la Media Luna. Evo podía enorgullecerse de nuevo por su triunfo, pero al haber forzado la opción por el «no», abrió de nuevo sin necesidad la vieja polarización *colla/camba*.

Volviendo al tema principal, en la elección de constituyentes el MAS consiguió un 51% del voto, por mayoría absoluta en todos los departamentos occidentales más —por primera vez— la primera mayoría en Santa Cruz y en todo Tarija, logrando también de esta manera el presidente una cuña en territorio ajeno. Este triunfo significó para el MAS 137 (o 54%) de los 255 escaños de la Asamblea Constituyente. De ese total, un recuento provisional señala 60 constituyentes quechuas, 33 aymaras, 2 chiquitanos, 2 moxeños y 2 guaraníes; es decir, 99 miembros de pueblos originarios de los que 41 (casi la mitad) son mujeres. La mayoría era del MAS, pero no todos. Por ejemplo, el constituyente que después ha sido nombrado portavoz de PODEMOS, el principal partido de la oposición, es también aymara.

El MAS no logró los dos tercios que le habrían dado pleno control de la Asamblea. Ni podría haberlo logrado pues, según la distribución de mayoría y minorías acordada para la Ley de Convocatoria, aun ganando en todas las circunscripciones electorales⁶ el vencedor quedaría por debajo de los dos tercios, debiendo para ello crear acuerdos con partidos y asociaciones ciudadanas menores. La primera fuerza de la oposición, PODEMOS, bajó del 28% en las elecciones generales de diciembre de 2005 a apenas un 15% en la elección de constituyentes de julio de 2006. En cambio surgió una serie de fuerzas menores, gracias a que la gran mayoría de los constituyentes eran elegidos en circunscripciones locales.

La Constituyente se inauguró el 6 de agosto en medio de un vistoso desfile en que se resaltó el gran pluralismo étnico cultural de la sociedad boliviana empezando sus sesiones formales el 15 del mismo mes. La elección de sus principales autoridades y portavoces ya mostró cierta tensión interna también dentro del MAS entre un sector más ciudadano e intelectual y los sectores más «indígenas» y populares. Evo apoyó a estos últimos añadiendo un matiz que a algunos candidatos indígenas no acabó de gustarles: «Y mejor si es mujer». Así, Silvia Lazarte —una campesina quechua de Cochabamba, transformada después en cocalera y últimamente instalada en un área de colonización en Santa Cruz— fue nombrada presidenta de la Asamblea. Es notable la presencia activa y militante de muchas mujeres indígenas campesinas en la Constituyente.⁷

Sin embargo, transcurridos más de cuatro meses, hasta el receso de fin de año, el proceso sigue estancado por tercas y estériles discusiones sobre el Reglamento. El punto más crucial es cómo reglamentar el artículo 25 de la Ley de convocatoria, que dice: «La Asamblea Constituyente aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes». ¿Hay que aplicarlo a toda decisión parcial o sólo al texto final, bastando la mayoría absoluta (mitad más uno) para los pasos intermedios? La oposición, que en el fondo desea frenar la Constituyente o al menos limitar al máximo sus cambios, está por la primera opción (dos tercios para todo); y los oficialistas, que desearían poderlo copar todo, por la segunda (sólo mayoría absoluta salvo para la votación final). Intentos de soluciones creativas intermedias han fracasado por la intransigencia de unos y otros.

Epílogo. ¿Un nuevo empate catastrófico?

Esos últimos cuatro meses de forcejeos han vuelto a polarizar la situación tanto dentro como fuera de la Asamblea. La insistencia del MAS en pedir sólo mayoría absoluta (salvo la votación final) ha brindado en bandeja a la oposición un eslogan fácil y cautivador de apariencia democrática: «2/3», lema reiterado en letreros, piquetes y huelgas de hambre de gente bien alimentada, en un «paro cívico» simultáneo organizado por los prefectos opositores de los departamentos de la Media Luna y —lo más espectacular— en una nueva y efectivamente masiva concentración en la ciudad de Santa Cruz, cuyos organizadores bautizaron —no sin hipérbo-

le — como «el cabildo del millón», y en la que se repartieron miles de camisetitas estampadas con el lema «2/3».

En torno a ello se han retomado naturalmente las banderas de la autonomía, unos con tonos de alto calibre y otros más moderados, según el grupo y el momento. En el otro frente, el MAS, aparte de su posición hegemónica en el aparato estatal, apela sobre todo — como en el pasado — al apoyo militante de sus movimientos sociales tanto rurales como urbanos, de cocaleros, regantes, gremios, juntas vecinales, etc., con marchas y otras movilizaciones.

En uno y otro bando han surgido grupos de choque que pasan a acciones de hecho. Por ejemplo, los colonizadores de San Julián, al noeste de Santa Cruz, fieles a Evo y al MAS, bloquearon el acceso de autobuses que se dirigían al mencionado cabildo. Hubo reyertas y forcejeos en los que se rompieron vidrios de varios vehículos y sus ocupantes se dirigieron después a varias poblaciones del interior a destruir mercados llenos de comerciantes *collas* y sedes del MAS. El conflicto tomó así un claro colorido *colla vs camba*, pese a que en el Cabildo había también numerosos inmigrantes *collas* y en el bloqueo y asaltos participaron indígenas orientales en ambos bandos.

En el momento de cerrar este texto actualizado (12 de enero de 2007), la polarización ha saltado con violencia a las calles de Cochabamba. El prefecto Manfred Reyes Villa, claro opositor de Evo (que en 2002 le arrebató por pocos votos su segundo puesto en la elección presidencial) tuvo la audacia de sugerir un nuevo referéndum departamental sobre autonomía apenas medio año después del anterior, en el que el «no» ganó allí por un 63% (aunque en la capital ganó el «sí» con el 50,7%), lo que provocó reiteradas y masivas manifestaciones de los movimientos sociales, con fuerte presencia de cocaleros, pidiendo la renuncia de Manfred. Después hubo un intento de apoderarse de la sede de la prefectura que incluso provocó un incendio en ésta. Pocos días después, el 11 de enero, graves enfrentamientos callejeros entre estos grupos, armados con palos y hondas los del campo, y el grupo urbano militante «Juventud para la Democracia» equipado con más sofisticados bates, palos de béisbol y de hockey, escudos de madera e incluso algún arma de fuego, con un saldo de tres muertos y más de cien heridos... También allí este conflicto, siendo político y social, ha adquirido un fuerte tono étnico.

Obviamente, detrás de esas pugnas cada vez más polarizadas la cuestión de aferrarse más o menos a los aspectos legales del sistema democrá-

tico vigente no es lo central ni para unos ni para otros. Lo que está realmente en juego es tener más o menos poder real. En términos económicos, el gobierno del MAS se apuntó una importante victoria frente a la oposición con la nacionalización del gas y los recursos que ello le aporta, pero ahora debe afrontar una dura oposición con la oligarquía de tierras por el tema de la tierra. En términos más estructurales está el conflicto de poderes entre Poder Central y prefectos, que según la actual Constitución siguen siendo los representantes del presidente, pero que en 2005 fueron ya elegidos por voto directo sin que todavía se hayan formalizado legalmente sus competencias, algo que debería hacer la Constituyente. Por otra parte, ante el nuevo empantanamiento de ésta, empieza a vislumbrarse una posible inversión de la retórica: el gobierno, que tanto la fomentó, ya ha insinuado que, de seguir empantanada, irá de todas formas avanzando sus reformas desde el Ejecutivo; mientras que la oposición, que antes bloqueaba la Constituyente, parece estar convirtiéndose en su defensora.

En síntesis, y sólo a título de inventario preliminar de un proceso inconcluso, está claro que tras una corta luna de miel con el nuevo gobierno se sigue constatando que la lógica de la confrontación está pesando más que la del diálogo, tanto en términos políticos como étnicos en uno y otro sector. Concertar entre distintos planteamientos sigue siendo un estilo que hay que aprender.

En este clima, ¿podremos todavía rescatar las sugerentes aunque audaces propuestas de cambio hacia una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías, que siguen esperando en la puerta del horno? Yo, al menos, sigo apostando por ello.

Notas

1. Sus departamentos incluyen partes de tierras bajas al norte y este de La Paz, Cochabamba y Chuquisaca.

2. Sus departamentos incluyen partes andinas al oeste de Santa Cruz y Tarija.

3. Nombre inspirado en Tupac Katari, el héroe anticolonial de 1781.

4. Más allá de lo anecdótico, Mesa, a diferencia de prácticamente todos los regímenes anteriores desde los años setenta, no incluyó a personas clave de la Oriental en su contorno inmediato.

5. Como decreto —y no ley— fue el célebre 21060 que marcó el inicio del modelo neoliberal en 1985 y que, en 1953, puso en marcha la reforma agraria del MNR. Aun en contextos democráticos la voluntad política responde a veces a coyunturas y tiene, por tanto, ritmos más acelerados que el pesado aparato legislativo.

6. En las 70 circunscripciones locales (antes llamadas « uninominales »), el vencedor lograba dos constituyentes, uno varón y otra mujer, y la primera minoría un[a] tercer[a] constituyente, sumando un total de 210 elegidos. En cambio, en las 9 circunscripciones departamentales el vencedor sólo lograba 2 escaños (varón y mujer) y los otros 3 se repartían uno cada uno entre las tres siguientes minorías. Por tanto, si un partido ganara en todas las circunscripciones, sólo tendría un 62% de los constituyentes. Sólo si una minoría elegible ni siquiera alcanzara el 5% de los votos de su circunscripción, la primera e incluso la segunda mayoría podrían lograr un nuevo constituyente.

7. Fue, por ejemplo, muy publicitado los gritos entrecruzados entre una campesina quechua que sólo usaba su lengua y una *camba* urbana que le reclamaba aprender primero castellano, tema que se resolvió prometiendo traducción simultánea.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Víctor Quispe (2004), *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, CIPCA, La Paz.
- Demelas, Maire-Danielle (1980), *Nationalisme sans nation? La Bolivie aux XIX-XX siècles*, CNRS, París.
- Molina B., Ramiro y Xavier Albó, coord. (2006), *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia (incluye CD interactivo), La Paz.
- PNUD (2005), *La economía más allá del gas. Informe temático sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz.

15. Ecuador: el indio como problema

Francisco Sánchez

Introducción

Una de las mejores vías para comprender el estado actual del proceso de organización y movilización política de los indígenas ecuatorianos es la revisión del proceso histórico en el que fue tomando forma el Estado y la sociedad ecuatoriana. No se trata de ir contracorriente y hacer un guiño a Marx, sino de intentar una «genealogía» (Foucault, 1988) del espacio que han ocupado en Ecuador lo que podría denominarse, siguiendo la corrección política anglosajona, poblaciones nativas americanas. El análisis retrospectivo del «problema del indio» también abre las puertas para la reconstrucción del proceso de afianzamiento identitario y de movilización que ha convertido al movimiento indígena ecuatoriano en el más fuerte de toda América (Sánchez, 2002).

Debido a las limitaciones propias de este capítulo, el objetivo del mismo será solo señalar procesos o momentos, sin ánimo de ser exhaustivos, que han modificado la relación entre los indios, el Estado —en tanto representación de lo político— y la sociedad blanco-mestiza y que, de una manera u otra, hayan generado estructuras de oportunidades políticas (Tarrow, 1997). Se buscará relacionar el proceso social, político o económico del Ecuador, con la trayectoria del movimiento indígena y la definición identitaria de los individuos y grupos que lo componen. Cabe señalar que los argumentos que se irán presentando tienen como objetivo final explicar el nivel de consolidación del movimiento indígena ecuatoriano en tanto proceso de (re)construcción de una identidad colectiva con carácter estratégico que actúa más allá del ámbito de la política institucional, desafiando así el orden de dominación por medio de estructuras

de movilización específicas que dotan de sentido a la acción individual y colectiva.¹

Este capítulo pretende dar una visión de larga duración del fenómeno, con el fin de ofrecer mayores elementos contextuales a las otras presentaciones que se harán en este libro y que abordan de forma más precisa los procesos más relevantes para la consolidación del movimiento indígena como actor protagónico del sistema político y social ecuatoriano. El texto cuenta con tres grandes secciones, en la primera se analiza la matriz del sistema de dominación étnica del Ecuador, para en la segunda examinar los elementos que se han transformado o permanecen del esquema de dominación. En la tercera sección se describen los procesos de desarrollo organizativo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Pachakutik como ejemplos paradigmáticos de la fortaleza del movimiento indígena.

La simiente del sistema de jerarquía y exclusión

La justificación de la conquista como una misión divina de expansión del catolicismo sentó las bases para la creación de un sistema de administración de la población no cristiana con el fin de ganar almas para el Creador de la forma más eficiente posible. En ese contexto, el mecanismo más elaborado de control social político y económico fueron las encomiendas encargadas a la iglesia y/o particulares. Esta institución sentó las bases para el posterior desarrollo del proceso histórico en la relación entre los indios y la sociedad blanco-mestiza con todas sus manifestaciones. En un primer momento se trata de un sistema tendencialmente privado de gestión de la población nativa, en el que el Estado, en este caso la Corona, no pierde ciertos privilegios ni el control del mecanismo como una forma de salvaguarda de sus beneficios. Una de las paradojas del sistema se da en que, a pesar de que el Estado explota a la población indígena, se convierte a la vez en límite ante los excesos de los organismos privados gracias a la relación de obligaciones mutuas que se establece entre la población indígena y el Estado a través de mecanismos como el tributo de indios. El dispositivo de dominación —en el sentido planteado por Foucault—, que en un principio se asentó en connotaciones religiosas, fue mutando y terminó siendo un sistema basado en las

diferencias étnicas, donde los indígenas ocupaban la parte inferior de la escala.

Los siglos de dominación colonial institucionalizaron el sistema y, sobre todo, lo insertaron en los imaginarios sociales y políticos de los grupos intervinientes.² Con el inicio de la vida republicana, el sistema se mantuvo como forma de manejo de lo que las élites conservadoras del país denominan «el problema del indio», lo que no resulta sorprendente si se toma en cuenta que la independencia de la Corona española no alteró en mayor medida la estructura de poder que regían el sistema de encomienda-hacienda. A esto hay que sumar que el dispositivo de dominación resultaba bastante rentable y eficiente para quienes lo controlaban.³

Desde su nacimiento en 1830, el Estado ecuatoriano ha mantenido una relación «tensa» e irresuelta con los llamados «naturales». Éstos no sólo eran vistos como un grupo no inserto sino que, además, eran un problema y un obstáculo para el progreso de la manera en que éste era entendido por las élites. En los múltiples intentos de «proyecto nacional modernizante» que ensayó Ecuador a lo largo de los siglos XIX y XX, la solución del «problema indio» ha pasado por educarlos, es decir: civilizarlos o, dicho de otra manera, someterlos a un proceso por el que dejen de ser indios.⁴ Esto refleja la esquizofrenia de un Estado —y una sociedad— que no acepta una parte de sus componentes, sino que más bien se avergüenza de ellos y los aísla, a la vez que los explota, llegando incluso al extremo de «deshumanizarlos» y verlos como un subproblema del tema agrario.⁵

Al igual que los otros países de América Latina, Ecuador recibió la influencia de la Revolución francesa y de la Independencia de Estados Unidos y basó su sistema constitucional en el modelo liberal clásico que parte de la idea de igualdad y hace del ciudadano el centro del sistema de derechos (Gargarella, 2004). Este modelo, que se ha mantenido a lo largo de la vida republicana y en todas las constituciones que ha tenido el país, se ha convertido en otra brecha más dentro de la relación entre los «naturales» y el Estado. Los indígenas no gozaron de plenos derechos de ciudadanía debido a distintos mecanismos de exclusión que si bien no los marginaban directamente, los dejaban fuera de la ciudadanía porque el grueso de la población indígena no cumplía con los requisitos exigidos.⁶

Los poderes públicos fueron desentendiéndose del «problema del indio», quedando de esta manera su administración casi de forma exclusiva en manos de particulares. Tal y como señala Guerrero (1998), con la

supresión del tributo de indios en 1857 la población indígena deja de existir para el Estado y desaparece la relación de obligaciones mutuas que los indígenas veían garantizada en el tributo. Este proceso llevó a que la administración del problema indio fuera un asunto privado y local, un espacio controlado por la hacienda y su entramado de poder.⁷

Otro elemento de exclusión, dentro de la lógica de la ciudadanía, fue la existencia de una legislación para «todos» los ciudadanos y otra especial para las comunidades, lo que ha llevado a que Ecuador haya tenido históricamente dos tipos de ciudadanos y dos tipos de leyes, donde el Estado ha sido el primer elemento diferenciador y de exclusión de este grupo social.⁸ En estos términos, el Estado ecuatoriano ha sido el que ha marcado la primera diferencia: la de ciudadanía.

Uno de los resultados del dispositivo de dominación ha sido que la sociedad ecuatoriana esté atravesada por una diferencia identitaria básica, caracterizada por la oposición histórica entre lo blancooccidental y lo indígena, que ha tomado forma como un conflicto cultural de larga duración que se manifiesta en el racismo y la crisis de los modelos y propuestas de integración social (Ibarra, 1992). La profunda frontera social que genera este sistema binario ha llevado a que distintos sectores —de los dos lados de la ecuación— no se reconozcan como (o reconozcan al otro como) partes constitutivas de un todo societal. Aquí se abre una clara diferencia entre formar parte y sentirse parte.

Antes de explicar la manera en que operó la hacienda como dispositivo de control social, me gustaría señalar que la debilidad del Estado ecuatoriano de esa época contribuyó a la privatización del «problema» indígena. Esto se debe a que el Estado tardó en desarrollar un aparato institucional de administración pública a la vez que ni siquiera controlaba su territorio y, peor aún, no contaba con un gobierno cuya autoridad fuese reconocida por todos los habitantes.⁹

El sistema de hacienda¹⁰ sirvió como un mecanismo privado o semiprivado de administración de la población ante la debilidad o ausencia del Estado. La hacienda y su zona de influencia, como lugar, y el hacendado, como jerarca, formaban el binomio encargado de la administración, control y reparto de los recursos. La hacienda es el eje central del sistema de dominación étnica. Este modelo funcionó gracias a la formación de una «frontera» —de un orden simbólico preciso— históricamente construida que cruzó por todos los campos sociales, estableciendo los límites de la dominación. Para ello se instauró una dicotomía primaria

que organizó y justificó las posiciones de los distintos grupos, separando el imaginario de los habitantes en dos grandes colectivos: los blanco-mestizos (ciudadanos) y los otros, es decir, la población indígena. Esta frontera se expresaba cotidianamente como la superioridad de un grupo sobre el otro legitimando la dominación de la «ciudadanía» blanco-mestiza.¹¹ Para cerrar este punto, cabe señalar que la «frontera étnica» generó un sistema racista en la sociedad, y de cierta manera en el Estado, que ha trascendido a la crisis del sistema de hacienda y que se mantiene hasta hoy.

La frontera étnica: entre el debilitamiento y los rezagos

Como todo mecanismo social, el dispositivo de dominación arriba descrito ha ido mutando. Mientras unos rasgos han desaparecido, otros se mantienen en lo esencial, aunque se manifiesten de distinta manera. En este apartado se analizarán tres elementos asociados a la transformación de la frontera étnica, poniendo énfasis en el papel desempeñado por el Estado. Se completará el análisis con observaciones sobre la transformación de la estructura rural y el mantenimiento del racismo de la sociedad ecuatoriana como un rezago de la frontera étnica.

Mayor involucramiento y fortalecimiento del Estado

La primera arremetida contra el sistema de hacienda fue la Ley de beneficencia o de Manos Muertas, expedida en 1908, con la que se expropiaron las haciendas de las órdenes religiosas que pasaron a ser propiedad del Estado para financiar hospitales, asilos y demás obras de asistencia social. Esta «nacionalización» de la tierra mantuvo el sistema de administración de las propiedades preexistente, que consistía en el arrendamiento de las haciendas. Los arrendatarios se comportaban con la misma lógica de los terratenientes y, según relatos de las zonas, incluso con más voracidad por la apropiación de recursos que los propietarios. Así, si bien no se transforma el sistema privado de gestión del «problema indio», la incursión del Estado como propietario se convierte en una pequeña «cabeza de playa» en el restablecimiento de las relaciones con la población indígena, ya que los trabajadores de las haciendas comienzan a dirigirse al

Estado, a través de la Junta de Asistencia Social, en su calidad de propietario de la tierra cuando quieren un intermediario que frene los abusos de los arrendatarios. A pesar de que no fueron muy solícitos con las demandas indígenas, cabe rescatar el hecho de que los indígenas y el Estado retomaron sus relaciones y la sola interacción les obligó a reconocerse como interlocutores.¹²

Otra ley importante del período liberal fue la que abolió la prisión por deudas en 1918, dejando sin mecanismo coercitivo a la relación de trabajo precario llamada concertaje, que se asentaba en un sistema de adelantos de dinero que el trabajador pretendía pagar con su trabajo y el de su familia; pero, a la larga, las cuentas siempre le salían en contra por lo que permanecía sujeto a la hacienda. Como efecto de esta ley se produjo un proceso migratorio hacia la costa, región que necesitaba abundante mano de obra para los cultivos de exportación (CONAIE, 1989). Cabe recordar que los gobiernos que promulgaron estas leyes estaban vinculados a los productores de la costa, razón por la que esta ley ha sido vista como un mecanismo para liberar mano de obra cautiva en las haciendas serranas gracias a sistemas como el concertaje.

Un paso importante en el involucramiento del Estado en la gestión del «problema del indio» fue la Ley de comunas de 1937, promulgada durante el gobierno del militar de tendencias socialistas Alberto Enríquez Gallo. Éste es el primer paso del Estado para asumir la gestión del «problema del indio». Entre otras cosas, la ley ofrece incentivos para la generación de procesos organizativos y dota de cobertura legal a las propiedades de las comunidades indígenas.

Si se toma en cuenta que las leyes del período liberal afectaron a la estructura de dominación del campo y no intervinieron directamente sobre el «problema del indio», la Ley de comunas puede ser vista como el primer intento de política pública del Estado ecuatoriano dirigido a la población indígena, contribuyendo además a la creación de un espacio nacional para la administración del conflicto étnico que antes estaba delegado a los poderes locales.

Resulta interesante la lectura que hacen hoy las organizaciones indígenas de ese proceso; para ellas, la Ley de comunas fue un intento de control por parte del Estado a la conflictividad que se estaba generando en la zona rural. En una publicación sobre el proceso organizativo (CONAIE, 1989) se plantea de esta forma: «Ante la permanente lucha de indígenas y campesinos, el Estado buscó la forma de controlarnos. Así, en

1937 se expidió la Ley de comunas que alteró la estructura tradicional de la comunidad y puso un marco legal dentro de los cánones del Estado, pasando a depender del Ministerio de Bienestar Social».

En términos parecidos se manifiesta el dirigente Luis Macas (2004), con la diferencia de que en sus argumentos se muestran las ventajas que la ley trajo a la población indígena; él lo plantea en los siguientes términos:

[La Ley de comunas] adquiere importancia para nuestros pueblos desde finales de la década de los cuarenta, [ya] que establece y regula una nueva forma de organizarnos y además se constituye en un mecanismo de defensa adecuado a nuestras necesidades, ante todo en función de legislar y preservar las tierras comunales en el marco de una estructura estatal, feudal y precaria, con características eminentemente elitistas y excluyentes.

Los siguientes hitos en el proceso de incorporación del Estado son las reformas agrarias de los años 1964 y 1973. No quiero entrar en la discusión sobre las razones y efectos de la reforma agraria, la calidad de la tierra entregada ni la falta de programas de apoyo técnico (al respecto existe una abundante literatura de calidad),¹³ sino que, siguiendo con mi línea del trabajo, quiero insistir en algunos elementos que marcaron cambios en la distante relación entre el Estado y los indígenas.

El alcance de la reforma de 1964 fue más bien restringido, pero sirvió para limitar el trabajo precario y repartir entre los trabajadores tierras del Estado y las que aún quedaban en manos de la iglesia católica. Como efecto de la reforma agraria se generó una serie de modelos organizativos que tenían como objeto el acceso a la tierra o el manejo de los recursos obtenidos. Cabe resaltar que una de las particularidades de estas organizaciones es que comenzaron a funcionar con cierta autonomía respecto a los círculos de poder local, resquebrajando así los patrones de la dominación étnica.

Bajo el amparo de la segunda ley de reforma agraria se intervino en mayor medida en los latifundios improductivos en manos de particulares. Además, esta ley fue la base legal del posterior proceso de transformaciones agrarias, hasta la promulgación de la Ley de desarrollo agrario durante el gobierno de Durán Ballén. El desmontaje de la hacienda como sistema de dominación social, económico y político no sólo afectó a los terratenientes y a la población indígena, sino que transformó las relaciones políticas, económicas y sociales en los pequeños poblados blanco-

mestizos de la sierra. Por otro lado, las organizaciones que se iban formando en la zona rural para la gestión de lo público/comunitario, la administración de los recursos obtenidos por la reforma agraria o la ayuda al desarrollo y la reivindicación de derechos, se convertían en la nueva forma de control de los recursos y manejo de la estructura de oportunidades políticas en la zona rural. Este proceso sirvió en parte para sentar las bases de lo que más tarde sería la CONAIE y Pachakutik.¹⁴

Las leyes de reforma agraria marcan la entrada definitiva del Estado en la administración del «problema del indio», lo que se refleja en la creación de todo un aparato institucional destinado a producir y gestionar políticas públicas específicas para el sector. Por el otro lado, los indígenas tienen por primera vez en el Estado un referente al cual acudir para buscar la solución de sus problemas. Los sectores críticos señalan que el proceso de inclusión de los indígenas en el Estado se dio en términos clientelares y paternalistas y no desde la plena ciudadanía y aceptación de sus diferencias. La principal objeción que se puede hacer al Estado ecuatoriano durante todo este proceso es que no incluyera la variable étnica en el paquete de reformas ejecutadas, sino que más bien enfocó la situación como si sólo se tratase de un problema rural.¹⁵

Además, la necesidad de los indígenas de realizar trámites y manejar leyes y reglamentos contribuyó a que se familiarizaran con los mecanismos de operación del Estado de Derecho que les había sido vetado. A esto también contribuyó la presencia de abogados y otros profesionales encargados de ejecutar el proceso de reforma agraria, que ayudaron a que la población indígena adquiriera conciencia de sus derechos como ciudadanos y de los mecanismos para exigirlos.¹⁶

El levantamiento indígena de 1990 marcó un cambio radical en todos los ámbitos. Mientras la sociedad blanco-mestiza se cuestionaba el tipo de relación que había mantenido con los sectores indígenas, los indios salieron del proceso con su identidad fortalecida y conscientes de su capacidad para liderar procesos de cambio. En el ámbito del Estado, el cambio se dejó ver en la creación —o transformación de las instituciones existentes— de un aparato que ahora sí que incluía la variable étnica, se encargó de gestionar las demandas indígenas. Entre ellos podemos citar el Consejo de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE), el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), ECORAE y la Dirección de Educación Bilingüe, entre otros; algunos tienen la particularidad de que cuentan con representantes de las organizaciones indígenas en la gestión de los mismos.¹⁷

Transformación de la estructura agraria y la urbanización

El desmontaje de la hacienda como sistema de dominación social, económica y política no sólo afectó a los terratenientes y a la población indígena sino que, como ya se ha dicho, transformó las relaciones en los pequeños poblados blanco-mestizos de la sierra. Uno de los efectos de esos cambios en la zona rural fue que se generó un proceso migratorio entre los no indios, que veían disminuidos sus privilegios y posibilidad de acceso a recursos económicos, los que generalmente estaban vinculados al comercio o la prestación de servicios a las haciendas.¹⁸ La presión demográfica y la liberalización de la mano de obra que significó la reforma agraria incentivó la movilidad poblacional de los miembros de las comunidades indígenas, lo que generó consecuencias sociales, económicas y políticas en el interior de las mismas.¹⁹

Las tendencias señaladas (cuadro 1) se pueden resumir diciendo que la evolución demográfica del país ha ido en dos direcciones: por un lado se puede apreciar un traslado poblacional de la zona rural a la zona urbana y, por otro, de la sierra — región de la que es originaria la mayoría de la población indígena — hacia la zona de la costa.

Por otro lado, las organizaciones que se iban formando en la zona rural para la gestión de lo público-comunitario, la administración de lo obtenido por la reforma agraria o la ayuda al desarrollo y/o la reivindicación de derechos, se convertían en la nueva forma de control de los recursos y manejo de la estructura de oportunidades políticas. La trans-

CUADRO 1
Evolución de la población de Ecuador

Año	Total	Costa	Sierra	Urbano	Rural
1950	3.202.757	40,5%	58%	28,5%	71,5%
1962	4.564.084	46,6%	51,7%	35,3%	64,7%
1974	6.521.710	48,8%	48,2%	41,35%	58,65%
1982	8.138.974	49%	47%	49%	51%
1990	9.648.189	49,7%	45,50%	55,4%	44,6%
2001	12.156.608	49,8%	44,9%	61%	39%

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del INEC.

formación de la sociedad rural no sólo implicó la modificación de la «dominación étnica», sino que también fue dejando un «vacío» en el poder local de varias zonas de la serranía que facilitó el posicionamiento de los indígenas. A esto hay que sumar el hecho de que después de las modificaciones de las relaciones locales generadas por la transformación de la hacienda no se fue generando un grupo consolidado que disputara el poder que iban adquiriendo las organizaciones indígenas.

El racismo como rezago

Se puede afirmar que los rezagos por el racismo de la sociedad ecuatoriana son la característica que con más fuerza se ha mantenido en todo el esquema de dominación étnica que he descrito.²⁰ El racismo ha creado una serie de estereotipos que denigran la figura del indígena y justifican los atropellos y explotación de todo tipo a los que es sometido.²¹

El racismo como ideología hace que cualquier miembro del sector blanco-mestizo de la sociedad se sienta superior y con más derechos que cualquier indígena (Almeida, 1992). Opera como «matriz de clasificación binaria», que significa las diferencias en términos de dominación y que suponen en sí mismas relaciones de inferioridad (Guerrero, 1998).

Este tipo de visión del mundo también tiene repercusiones políticas; así, por ejemplo, resulta muy perjudicial para la construcción de un Estado de Derecho democrático, ya que una de las bases de su funcionamiento está en que la población acepte y opere bajo el principio de igualdad en todos sus actos públicos.

Para cerrar este pequeño comentario sobre el racismo de la sociedad ecuatoriana cabe señalar que la emergencia del movimiento indígena ha servido para ponerlo en cuestionamiento, ya sea dando explicaciones alternativas a fenómenos que se justificaban desde el racismo o a través de la actuación pública de sus líderes, que con sus prácticas y discursos rompen con los estereotipos racistas. De la Torre (1997) va más allá y plantea que el proceso de estigmatización se ha revertido, ya que la denominación del indio, que fue históricamente un instrumento de dominación, con el paso del tiempo se ha transformado y revalorado, convirtiéndose en un elemento de identidad: de símbolo de estigma ha pasado a ser símbolo de identidad y orgullo étnico.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Pachakutik: los paradigmas de éxito del movimiento

El proceso organizativo de los pueblos indígenas tiene un largo recorrido y como dato referencial se podría decir que la primera organización rural ecuatoriana no tradicional se formó en Cayambe en enero de 1926, en la parroquia Juan Montalvo. El nombre de la organización era «Sindicato de Trabajadores Campesino de Juan Montalvo» y tenía como objetivo defender las tierras de los campesinos, elevar los salarios, reducir el número de tareas y horas de trabajo, terminar con el trabajo obligatorio no asalariado, exigir un mejor tratamiento y poner fin a los abusos de los hacendados y sus capataces (Beck, 1999). Otro dato de interés es que su dirigente, Jesús Gualavisí, representó al sindicato en el acto de fundación del Partido Socialista, lo que en ese momento ya mostraba el vínculo existente entre las organizaciones urbanas y las campesinas, tendencia que se ha mantenido hasta nuestros días.

Desde la constitución de la Ley de 1937 la comuna, cuyos rasgos principales tienen mucho que ver con la comunidad como forma de organización tradicional de los indígenas, fue la modalidad más generalizada de agrupamiento en la sierra.²² Debido a que esta ley convertía a la comuna en la unidad poblacional mínima del medio rural a efectos de la división político-administrativa y legalizaba las relaciones de las familias y grupos de familias con el Estado, muchas comunidades indígenas tradicionales adoptaron el nuevo estatuto jurídico (Martínez, 1998).

Como ya se ha señalado, con los procesos de reforma agraria y la intervención en la zona rural de lo que se puede denominar el aparato del desarrollo (Escobar, 1998), se promovieron otros modelos de organización como las cooperativas, asociaciones o uniones locales e instancias de coordinación regional o provincial.

En Ecuador existen tres organizaciones indígenas nacionales de relevancia: la CONAIE, las más importante y sobre la que aquí se hablará en extenso, ya que es la organización más representativa a la vez que la única —de las de alcance nacional— que gira sólo sobre la identidad étnica; la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), que ha tenido un cambio desde sus posiciones iniciales, que ubicaban al campesino como actor, lo que le permitió una fuerte presencia en la zona de la costa, a una posición actual que es más étni-

ca; y la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), que aúna la identidad étnica con la religiosa. Por justicia histórica, cabe aquí mencionar a la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), organización filial del Partido Comunista del Ecuador que, sobre todo durante la primera ley de reforma agraria, fue la organización indígena más poderosa. La crisis de la FEI se debe sobre todo a que el enfoque de clase y la visión campesinista propia del comunismo no encajaba con las reivindicaciones más étnicas que iba adquiriendo el movimiento.

El antecedente organizativo de la CONAIE fue el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), surgido de una reunión entre las organizaciones regionales de la sierra y las de la amazonía efectuada en octubre de 1980.²³ Además del avance que significó en la unidad de acción del movimiento indígena ecuatoriano, la importancia de la CONACNIE radica en que ya desde el mismo nombre reivindica la idea de nacionalidad, lo que le da un tinte más identitario al movimiento que hasta ese momento había estado más volcado en la solución de los problemas de tierras.

Las organizaciones regionales que estuvieron en la CONACNIE fueron: la organización serrana Ecuador Runacunapac Richarimui (EUA-RUNARI) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). Las dos tienen en común que, en su origen, estuvieron «auspiciadas» por la iglesia católica, aunque con el paso del tiempo se han ido secularizando. La primera se fundó en 1972 y agrupa al mayor número de la población indígena de Ecuador y la segunda nació en 1980 como organización regional de la amazonía.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se fundó en el Primer Congreso de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que se celebró en el mes de noviembre de 1986. Al Congreso concurren todas las nacionalidades indígenas del país y todas sus organizaciones. Como ellos mismos señalan (CONAIE, 1989), la formación de la organización nacional fue un salto cualitativo del movimiento indígena en tanto que pasó de ser una organización reivindicacionista a ser una organización política. El carácter político del movimiento queda patente en las resoluciones tomadas por el Congreso. Ahí se aprecian los grandes trazos de la línea de reivindicación identitaria que han marcado a la organización desde su fundación.

En el aspecto organizativo, la CONAIE es una especie de muñeca rusa que se forma con una serie de partes que no necesitan indispensa-

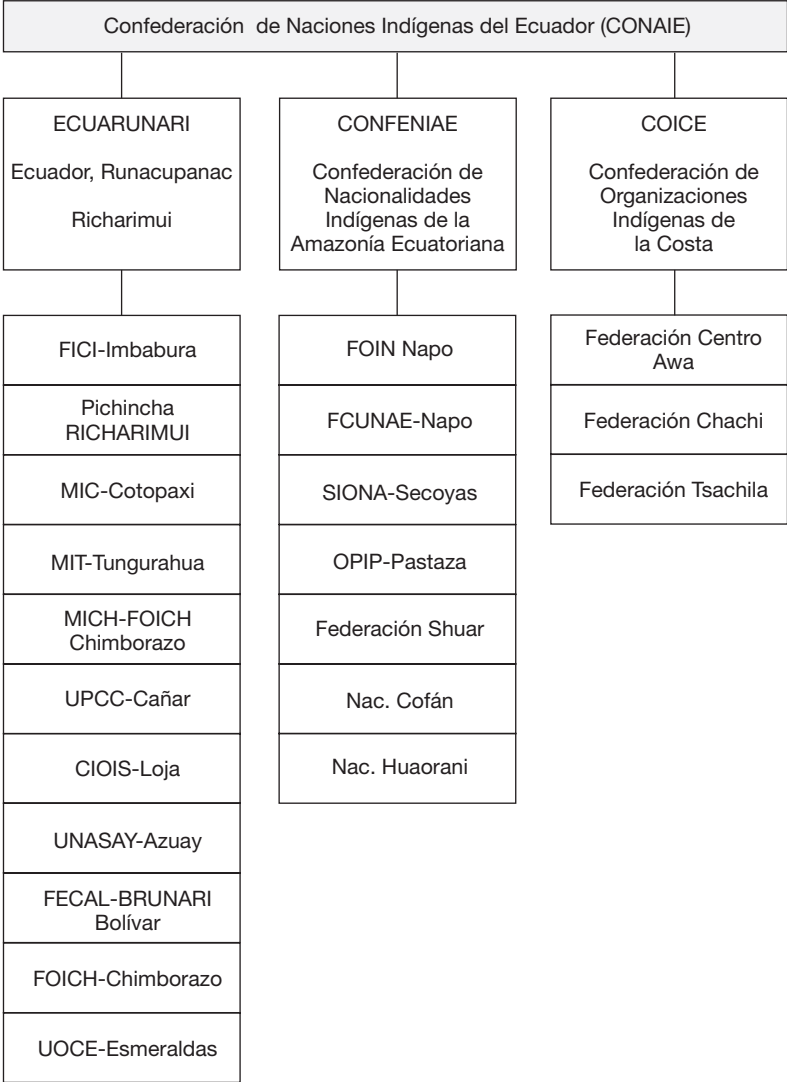
blemente de las otras para poder tener una función e identidad propia, pero que a la vez forman la parte de un todo. La Confederación está formada por tres grandes organizaciones de tercer grado de carácter regional, lo que le permite tener cobertura nacional. De las tres, la serrana ECUARUNARI y la amazónica CONFENAIE forman el núcleo duro e histórico del movimiento, a las que se suma la novel Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa (COICE), que agrupa a las escasas organizaciones del litoral del Pacífico. Éstas se forman a la vez con organizaciones de segundo grado que, por lo general, responden a las distintas provincias o nacionalidades. Por último están los grupos de primer grado que son todo tipo de organizaciones más o menos locales, ya sean éstas comunas, cooperativas, asociaciones, grupos, etc. (véase la figura 1). El resultado es un modelo organizativo con mucha solidez y amplia presencia que se está consolidando a lo largo de décadas.

La fortaleza organizativa de la CONAIE no viene solo de la adscripción ideológica y de identidad de las bases, sino que la organización ha conseguido controlar una serie de recursos que le permite distribuir incentivos selectivos entre sus miembros. La CONAIE y sus organizaciones forman un entramado por el que pasan casi todos los recursos que se canalizan para los sectores indígenas. En la órbita del Estado están vinculados a instancias como el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) o la Dirección de Educación Bilingüe. Mientras, en el ámbito no gubernamental las organizaciones indígenas son el homólogo casi obligado de cualquier tipo de iniciativa de ayuda al desarrollo. El control de estos recursos, manejados de forma estratégica, permite que la organización cuente con una gran capacidad de movilización a través de efectivos mecanismos de premios y castigos y de una negociación constante en los que casi todas las partes salen ganando.

Uno de los secretos del éxito de la CONAIE está en que ha conseguido formar una organización de carácter polifuncional que sirve por igual de contrapartida del Estado en los asuntos indígenas como de su principal opositora, a la vez que ejerce de intermediaria de la ayuda internacional al desarrollo. Además sus bases igual pueden organizar un levantamiento, bloquear carreteras o apoyar a los candidatos de Pachakutik, a la vez que realizar trabajos de forma comunitaria.

El otro gran eje de lo que ha sido la participación política del movimiento indígena en Ecuador es el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País.²⁴ No está por demás insistir en que éste no surge

FIGURA 1



única y exclusivamente como brazo electoral de la CONAIE, tal y como se verá en el texto. Una cosa muy distinta es que a lo largo del proceso la dependencia de Pachakutik de las organizaciones indígenas haya ido aumentando.

Pachakutik se autodefine en el artículo 1 de su estatuto como

un movimiento político con estructura orgánica, plurinacional y democrática *con autonomía organizativa y con profundas vinculaciones* con las nacionalidades, pueblos y movimientos sociales, abierto a la participación activa y combativa de todo núcleo profesional, clasista, social o técnico, dispuesto a englobarse en la lucha indeclinable para la consecución e instauración del cambio social.²⁵

Como se puede ver, se marca una diferencia con las nacionalidades indígenas a la vez que se reconoce que se mantiene una estrecha vinculación con ellas. Esta diferencia no sólo la recalcan los estatutos sino que también la plantean los máximos dirigentes del movimiento indio.

La formación de Pachakutik respondió a las necesidades de un proyecto político concreto y a las presiones de la coyuntura política electoral. Si bien la mayor parte de sus posiciones programáticas se han mantenido, lo que quizá ha servido como base de su unidad, es decir, el proceso de consolidación organizativa, ha resultado un tanto tortuoso por la propia diversidad de actores que aglutinó desde un principio.

Los orígenes del movimiento se remontan a 1995 en el escenario previo de las elecciones generales de 1996.²⁶ La reforma electoral, que rompió con el monopolio de participación electoral a través de los partidos políticos reconocidos como tales en el Tribunal Supremo Electoral, sirvió como un incentivo para que comenzaran a formarse organizaciones locales o provinciales con la intención de participar en las elecciones, proceso que, conforme cobraba fuerza, terminó trasladándose al nivel nacional. La ruptura del monopolio partidista tuvo un gran impacto simbólico y dejó el camino abierto a sectores que se habían negado a participar en las elecciones por el rechazo que tenían a los partidos políticos.

La posición de sospecha que tenían las organizaciones indígenas respecto a lo estatal desató un debate interno sobre la pertinencia o no de la participación en un proceso electoral. *Grosso modo*, por un lado estaban los sectores amazónicos que casi siempre han tenido una visión más pragmática de la política y, por otro, los sectores de con sierra, que han mantenido una posición más ideológica. En este caso las tensiones se fueron solventando con el paso del tiempo y con la presión de la coyuntura que puso a los actores en la disyuntiva entre participar o romper con la unidad del movimiento.

Por otro lado, sectores sociales y políticos de oposición al gobierno de Durán Ballén y su propuesta «neoliberal» empezaron a plantearse la posibilidad de la participación electoral porque consideraban que tenían buenas posibilidades. Su lectura optimista de los hechos respondía a los resultados de la consulta popular de 1994, ya que consideraron que el caudal de votos que rechazó las posiciones del gobierno se podía convertir en una buena base electoral para sus candidatos y propuestas.

Para entonces los actores sociales más activos en contra del modelo «neoliberal» y sobre todo contra las privatizaciones se habían agrupado en la llamada Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) de la que los mayores socios, con más cantidad de recursos y capacidad de movilización, eran los sindicatos públicos del sector energético (petróleo y electricidad), con una fuerte presencia de los trabajadores y usuarios de la seguridad social y una serie de organizaciones sociales que si bien no son muy numerosas en miembros, son muy activas en sus movilizaciones, a saber, cristianos de base, activistas de los derechos humanos, barrios populares, ecologistas, feministas, entre las más representativas. Asimismo, la CMS, y por extensión Pachakutik, siempre contó con los llamados «intelectuales comprometidos», que son personas vinculadas a ONG y universidades que por lo general venían de una larga militancia de izquierda.

La comunión de intereses entre la CONAIE, que había decidido dar el paso electoral, la candidatura a la presidencia del productor de televisión Fredy Elhers y la CMS, terminó con el nacimiento del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, al que se le asignó el número 18 del registro electoral que mantiene hasta la actualidad. La lógica que primó en la formación del Movimiento respondió claramente a las exigencias de la coyuntura electoral. Un mapa de las organizaciones que participaron en el origen de Pachakutik se puede ver en las candidaturas que se presentaron: para presidente se postuló Elhers y el primer candidato a diputado nacional fue Luis Macas, ex presidente de la CONAIE, seguido en la lista por Marcelo Román, dirigente de los trabajadores petroleros. Las candidaturas a las diputaciones provinciales se repartieron según la fuerza que tenía cada organización en ellas, mientras que en las provincias con preeminencia de población indígena se presentaron antiguos dirigentes indígenas como candidatos, como son los casos de Leónidas Iza y Miguel Lluco en Cotopaxi y Chimborazo respectivamente; en el Azuay, los candidatos fueron del Movimiento Ciudadano Nuevo País. En

Pichincha, el candidato fue Napoleón Saltos, uno de los «intelectuales comprometidos» que, además de su trabajo como profesor universitario en Quito, ejerció de coordinador de la CMS, fue militante del FADI y trabajó con distintas organizaciones sociales y políticas. Otro de los patrones operacionales que se evidenciaron desde esta primera participación electoral del Movimiento fue su estrategia de alianzas en las zonas en las que no contaba con cuadros representativos o donde otros candidatos podían recibir un apoyo más amplio.

Como toda organización, Pachakutik fue realizando ajustes a su estructura de funcionamiento y perfeccionamiento de sus mecanismos de toma de decisiones; en este sentido, la organización fue experimentando distintos cambios a lo largo de su proceso de consolidación, de los que se hablará más adelante. Por el momento cabe plantear, a manera de hipótesis, que no se vieron en la necesidad de organizar sus mecanismos de dirección por tres razones posibles. La primera es que quizá los integrantes no pensaron en Pachakutik como una organización que trascendiera al momento electoral en que se formó; otra posible explicación es que, si se establecían estructuras rígidas, se podían alterar los débiles equilibrios entre los integrantes; y, por último, que como resultado de su cosmovisión tenían que actuar en consecuencia con sus temores a la autoridad centralizada y consideraban que las decisiones se debían tomar de manera consensuada abierta y de forma cuasiasambleística.

El desarrollo organizativo de Pachakutik ha estado marcado por la tensión habitual entre los grupos integrantes del movimiento, un replanteamiento constante de la identidad de la organización que tiene que reafirmar su independencia ante las arremetidas de las organizaciones integrantes que quieren controlar su rumbo, la tensión entre las corporaciones, las organizaciones y los miembros individuales y, sobre todo, el temor al ejercicio del poder y los conflictos de personalidad que le provoca su deseo de mantener las lógicas de acción social siendo un movimiento político.

Conforme crecía el poder de Pachakutik a través de su participación en los espacios estatales de toma de decisiones, se hacía más imperiosa la organización de los mecanismos de toma de decisiones en el interior del movimiento, tensiones que aumentaban por las presiones de una CONAIE entonces presidida por Antonio Vargas, que estaba más interesado en acrecentar el poder de su círculo antes que en los postulados de los otros sectores componentes de la coalición. Él y algunos dirigentes

indígenas tenían como objetivo dirigir a Pachakutik desde la CONAIE, a lo que se resistían los otros sectores, sobre todo los agrupados en la CMS. En agosto de 1997, en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente, Pachakutik celebró a su vez una asamblea con el fin de construir cierta organicidad y ordenar el proceso de toma de decisiones.

En agosto de 1999, Pachakutik organizó su primer Congreso Nacional, donde además de reafirmar sus postulados y organización, se efectuó un proceso de rendición de cuentas de los integrantes de Pachakutik que ocupaban cargos públicos. Uno de los temas más debatidos fue la propuesta de ECUARUNARI de que Nina Pacari renunciara a la segunda vicepresidencia del Congreso que ejercía por derecho constitucional. Más allá del hecho, anecdótico en sí, la discusión reflejó una de las tensiones entre las que siempre ha vivido Pachakutik: la de oponerse al poder al mismo tiempo que intentar ejercerlo, de ser críticos a la autoridad a la vez que autoridad, la de ser parte del *statu quo* a la vez que posición alternativa.

El segundo Congreso Nacional de Pachakutik se celebró entre el 14 y el 16 de septiembre de 2001. Esta reunión zanjó los conflictos de poder que se daban en el interior del movimiento. La balanza se inclinó a favor de los sectores indígenas en detrimento de lo que quedaba de la CMS, organización que había perdido fuerza porque las coyunturas que movilizaban a sus sectores mayoritarios (sindicatos energéticos y usuarios de la seguridad social) se habían transformado y ocupado un segundo plano en la agenda política. En la disminución del poder de algunos representantes de la CMS influyó la pérdida del control sobre sus organizaciones. El punto máximo de tensión se dio con la expulsión de dos altos dirigentes de la CMS, ex sindicalistas de la industria energética, que fueron acusados de dividir el movimiento y de anteponer sus ambiciones personales. Abandonó también el Congreso el presidente del gobierno colegiado de la CMS, lo que marcó simbólicamente la ruptura de ese sector con Pachakutik.

Una de las razones para la ruptura entre los sectores de Pachakutik se debió a la integración de los distintos órganos directivos del movimiento. La CONAIE y las organizaciones que forman parte de ella siempre trataron de hacer valer su condición de socio mayoritario y su mayor capacidad de organización y movilización, por lo que, en consecuencia, han mantenido siempre la expectativa de dirigir a Pachakutik sin que esto implique dejar fuera a los otros sectores. Más bien lo que les interesaba era que se reconociera su hegemonía como actor social. Por el otro lado,

la estrategia de los integrantes de la CMS era contrarrestar su pérdida de influencia en las bases controlando a Pachakutik, lo que implica, indirectamente, controlar parte de la capacidad movilizadora de la CONAIE, que siempre se ha puesto al servicio de Pachakutik.

Antes de la victoria electoral de Gutiérrez que permitió a Pachakutik acceder directamente al poder, el núcleo duro de este grupo lo conformaban las organizaciones indígenas, los «intelectuales comprometidos», ex dirigentes de organizaciones que formaron parte de Pachakutik en su momento fundacional y una serie de políticos locales y provinciales de nacionalidad hispanoecuatoriana que estaban apoyados por el Movimiento.

Desde inicios del año 2003 hasta abril de 2005, el movimiento indígena vivió uno de sus momentos más complejos en el proceso de desarrollo organizativo, debido a las tensiones generadas por la participación de Pachakutik en el gobierno del ex coronel golpista Lucio Gutiérrez. El desencadenante de la crisis fueron las decisiones de política pública adoptadas por el gobierno, las mismas que contradecían todo lo dicho por el entonces candidato y sobre las que se basó la firma de la alianza entre Pachakutik y el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero. Éstos y otros hechos ocasionaron la salida del gobierno de los miembros de Pachakutik y paso a la oposición de la CONAIE, seis meses después de iniciado el gobierno.

Una de las consecuencias del paso por el gobierno fue que el grupo de Pachakutik llamado «mestizo» abandonó el Movimiento al ser culpabilizados de los fracasos. Esto dejó a los dirigentes indígenas con el control total de la organización, lo que se refleja claramente en la plataforma electoral de las elecciones de 2006, en la que ha pesado más el factor etnicista.

La debilidad política de Gutiérrez le llevó a temer a una CONAIE poderosa en la oposición por lo que ensayó una clara estrategia de división que pasó por el aumento de políticas clientelares, de lo que el mejor ejemplo fue la entrega del Ministerio de Bienestar Social al ex presidente de la CONAIE y dirigente de los indígenas de la Amazonía, Antonio Vargas. De esta manera Gutiérrez logró captar al sector más pragmático y corrupto del movimiento indígena. Por otro lado, rompió el cuasimonopolio de la CONAIE en los órganos públicos de generación y gestión de la política pública destinada a los pueblos indígenas.

Después de ese duro golpe, la CONAIE recuperó poco a poco parte de su fuerza organizativa gracias al liderazgo de su viejo dirigente Luis

Macas. Una vez reestablecida, hizo una demostración de fuerza movilizándolo a sus bases en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La negativa a la firma del tratado fue leída por el movimiento como una victoria, lo que contribuyó en gran medida a su reestructuración.

Rendimiento electoral de Pachakutik

Desde el año 1996, en que Pachakutik presentó por primera vez candidatos a distintos cargos de elección, el Movimiento ha participado en todas las votaciones que se han convocado en el país, ya sea presentando candidatos propios o en alianza con otros partidos o movimientos.²⁷ De las cuatro elecciones presidenciales que se han realizado en el período estudiado, Pachakutik participó una vez con candidato propio y las otras tres en alianzas: en 1996 y 1998 con Fredy Elhers, candidato que aglutinó grandes alianzas en las que participaban sectores y partidos de izquierda —obteniendo muy buenas votaciones pero sin entrar en la segunda vuelta— y en 2002 cuando se aliaron con el partido Sociedad Patriótica. En esa ocasión consiguieron la presidencia de la república para su candidato Lucio Gutiérrez. En contraste, la menor votación presidencial fue cuando presentaron al entonces presidente de la CONAIE, Luis Macas, como candidato propio sin coaligarse con ningún partido. En esas elecciones sólo alcanzaron el 2,19 % de votos nacionales.

Debido a una serie de factores coyunturales resulta complicado valorar el potencial electoral de Pachakutik en las elecciones presidenciales. El primer elemento que cabe tomar en cuenta es que siempre formó parte de coaliciones que se nutrían de distintas fuentes de voto, a la vez que apoyaban a candidatos como Elhers o Gutiérrez que, en esas coyunturas, representaban opciones atractivas para el votante volátil y para el llamado voto protesta. Se podría decir que el verdadero potencial en elecciones presidenciales de Pachakutik son los 119.577 votos (2,19% de los votos válidos) obtenidos por Luis Macas en 2006, pero hay que tomar este dato con cautela porque el caudal electoral de Pachakutik se vio mermado por la división del movimiento indígena y la exclusión de otro tipo de identidades distintas a la étnica que siempre estuvieron presentes en el discurso del movimiento y que le servían para atraer sectores más amplios del electorado.

Las elecciones provinciales y locales ofrecen una visión más precisa del potencial electoral del movimiento. Pero antes de entrar en un análisis más detallado, cabe señalar que Pachakutik tiene serias dificultades para obtener una votación homogénea nacional y que le resulta muy complicado penetrar en la región de la costa, llegando incluso a no tener candidatos en algunas circunscripciones. Esta situación es muy diferente en la zona andina y en la amazónica donde, como se verá más adelante, el movimiento ha obtenido sus mejores resultados. Hipotéticamente se podría argumentar que esto se debe a que en esas regiones se concentra la población indígena del país y que la votación de la izquierda ha sido históricamente mayoritaria en la región andina o sierra.

Lo dicho también se refleja en los resultados obtenidos en las elecciones a diputados y a prefecto provincial. En el cuadro 2 se muestra la representación legislativa de Pachakutik a lo largo del período con sus variaciones y constantes. Resulta interesante constatar que, con la excepción de Cotopaxi, las provincias con mayor población indígena no

CUADRO 2
Evolución del grupo de diputados de Pachakutik

Provincias	1996	1998	2003	2007
Azuay	2		1	
Bolívar		1	1	1
Cañar				1
Chimborazo	1		1	
Cotopaxi	1	1	1	1
Imbabura		1	1	
Morona Santiago		1	1	1
Nacional	1	1		
Napo	1	1	1	
Pastaza	1			
Pichincha	1		1	
Sucumbíos		1		
Zamora Chinchipe		2	1	
Total	8	6	10	6

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

tienen en todas las elecciones un representante de Pachakutik a pesar de que cuentan con el potencial electoral para elegirlos (como se demuestra en el hecho de que hay legislaturas en las que sí contaron con diputados). Una posible explicación estaría en que lo étnico como identidad no es el principal motor de movilización electoral en todos los grupos de población indígena. Aquí se debe señalar que hay sectores como Chimborazo donde la población indígena está muy dividida por motivos religiosos, organizativos o disputas por recursos, sean éstos tierras o ayuda externa. Por el contrario, hay zonas como Cotopaxi en las que el movimiento es muy fuerte y centralizado organizativamente. En esa provincia, los representantes que han resultado electos han sabido aprovechar su posición para captar recursos públicos y redistribuirlos entre las comunidades sin dejar de lado el discurso reivindicativo y de crítica al *establishment*.

La representación legislativa de Pachakutik también se explica por la política de alianzas del movimiento, la misma que le permitió obtener sus mejores resultados en los años 1996 y 2003. Como ya se explicó, en 1996 Pachakutik en sí era una gran coalición de sectores que contaba además con el apoyo de otros partidos y movimientos. En esas elecciones, y en menor medida en 1998, a Pachakutik le correspondió ocupar puestos estelares en potentes listas electorales que se formaron buscando consensos dentro del sector; con estas variables se explican en gran parte los diputados nacionales, los del Azuay y el de Pichincha. El mayor éxito electoral, el de 2003, se puede explicar por la alianza con el partido Sociedad Patriótica que consistió en la presentación de candidatos únicos en la mayor parte de los distritos, a lo que se suma el efecto arrastre que pudo haber tenido Lucio Gutiérrez que, a pesar de que no partía como favorito, terminó ganando la presidencia.

En las elecciones para prefecto provincial, la victoria corresponde al candidato que obtiene la mayoría relativa de los votos, lo que permite determinar las provincias en las que Pachakutik es o ha sido primera fuerza política. Al igual que en el caso de los diputados, el movimiento ha conseguido la prefectura durante períodos seguidos en Cotopaxi. Algo similar ocurre en la provincia amazónica de Morona Santiago. Como se puede ver en el cuadro 3, al rendimiento electoral de Pachakutik en este tipo de elección también ha contribuido en gran medida las alianzas con otros partidos y movimientos, estrategia que ayuda a que se obtengan triunfos, pero que parece que no funciona muy bien para fidelizar al elec-

CUADRO 3
Prefectos provinciales de Pachakutik

Provincias	2000	2004
Sucumbíos	MUPP-NP/MPD	
Imbabura	ID/MUPP-NP	
Cotopaxi	MUPP-NP	MUPP-NP
Bolívar	MUPP-NP	
Morona Santiago	MUPP-NP	MUPP-NP
Chimborazo		MUPP-NP / MPS
Orellana		DP-UDC/ PSC/MUPP-NP
Tungurahua		ID / MUPP-NP /FC-NP /MFC

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

torado o para mostrar claramente los logros del representante electo como un éxito de todos los integrantes de la coalición.

De los 205 alcaldes que se eligen en Ecuador, Pachakutik obtuvo 31 en 2000 y 27 en 2004, repitiendo el triunfo consecutivo en 13 cantones²⁸ entre los que se destacan Riobamba (capital de la provincia de Chimborazo) y Cayambe, Otavalo y Cotacachi que, para Ecuador son ciudades de tamaño medio que se hallan ubicadas en el eje de población indígena del norte del país entre las provincias de Pichincha e Imbabura. En los casos de Cotacachi y Otavalo han desarrollado modelos de gestión participativos y contado con alcaldes que, además de gestionar de forma eficiente los recursos, han sabido captar recursos y ayuda externa e interna desde un discurso étnico. Un caso curioso es el del alcalde de Cayambe, que es descendiente de una de las mayores familias terratenientes de la zona y su discurso no es precisamente étnico sino más bien de izquierda.

El cuadro 4 muestra nuevamente el impacto de la estrategia de alianzas en los triunfos del movimiento, sobre todo en 2000, pero con la diferencia de que en los cantones en los que Pachakutik gana nuevamente, en 2004 se fortalece y obtienen el triunfo solos o con alianzas mucho más reducidas. Cabe señalar que la mayor parte de los cantones donde esto sucede está mayoritariamente poblada por indígenas.

CUADRO 4

Cantones en los que Pachakutik obtiene las alcaldías de forma consecutiva

Cantones	2000	2004
Cascales	MUPP-NP/MPD	MUPP-NP
Cayambe	MUPP-NP	MUPP-NP
Cotacachi	MUPP-NP	MUPP-NP
Girón	ID/MPD/MUPP-NP	MUPP-NP
Nabón	MUPP-NP	MUPP-NP
Otavalo	MUPP-NP/AJ	MUPP-NP
Pallatanga	ID/MPD/PS-FA/MUPP-NP	MUPP-NP
Pucara	MUPP-NP	MUPP-NP
Quijos	MUPP-NP	MUPP-NP
Riobamba	ID/MPD/PS-FA/MUPP-NP	MUPP-NP / MPS
Santa Isabel	MPD/MUPP-NP/ID/PS-FA	MPD / MUPP-NP
Saquisilí	MUPP-NP	MUPP-NP
Taisha	MUPP-NP	MUPP-NP

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

Para terminar

En este capítulo se ha querido mostrar las transformaciones que han generado espacios para la creación y posterior fortalecimiento del movimiento indígena en Ecuador, poniendo especial énfasis en la interacción entre el Estado y los indígenas. Se puede afirmar que el balance general del proceso es positivo sin ser óptimo, puesto que aún quedan temas pendientes en la agenda como la ampliación de derechos y demás asuntos relacionados con la ciudadanía o la mejora de las condiciones de vida de los sectores indígenas, dentro de los que se encuentra la población más pobre del país. Por otro lado, corresponde también al Estado regular de la mejor manera la estructura institucional creada para atender a los sectores indígenas, que se ha visto inmersa en los conflictos entre las grandes organizaciones nacionales, la ineficacia de sus políticas públicas y el clientelismo en el manejo de recursos.

En cuanto a la organización, el reto de la CONAIE está en superar el conflicto de poder entre los indígenas amazónicos y los de la sierra,

que va más allá de un puro asunto regional e implica toda una visión de la organización. En ese conflicto se contraponen una visión de la CONAIE más próxima a un grupo de presión cuya labor sería la de obtener la mayor cantidad posible de recursos del Estado — aun a costa de aparcarse la faceta identitaria de la organización— mientras que la otra fracción tiene una visión más política de la Confederación y no le importa enfrentarse al Estado como mecanismo de fortalecimiento de la identidad étnica del grupo. La alternancia entre las dos fracciones en la dirección de la CONAIE atenúa el proyecto político del movimiento a la vez que genera divisiones internas por las arremetidas de dirigentes que pretenden ganarse el favor de las bases u organizaciones con prácticas a veces clientelares.

Pachakutik tiene varias asignaturas pendientes; en primer lugar, es necesario que el movimiento redefina su proyecto político una vez que los sectores no indígenas han perdido representatividad en el organigrama del mismo. Es necesario que se valoren los pros y contras de adquirir una línea netamente étnica o que, como hasta el momento, el movimiento siga planteando un proyecto más plural. Esta redefinición también implica pensar qué tipo de acciones buscan realizar cuando formen gobierno, no solo respecto a los fines sino también a los procedimientos. En este sentido, el debate posterior a la crisis por la participación en el gobierno de Gutiérrez no ha sido fructífero y se ha cerrado en falso con una purga interna. El otro gran frente que tiene Pachakutik es velar por la calidad de los candidatos electos bajo sus listas, ya que muchos de ellos han caído en prácticas corruptas, que el movimiento tanto critica. Resulta revelador el dato de que su grupo parlamentario es el que porcentualmente más diputados ha perdido por transfuguismo desde 1996, año en que alcanzaron por primera vez la representación legislativa.

Es necesario insistir en que para la superación del conflicto étnico en Ecuador queda aún por superar una serie de traumas y complejos que tiene a la sociedad ecuatoriana presa del racismo y el clasismo. Mientras estas taras no se superen, los indígenas seguirán siendo marginados, a pesar de todos los logros del movimiento, limitando las oportunidades de movilidad social tan necesarias para romper con las situaciones de exclusión y pobreza. En el campo de lo político, las estructuras discriminatorias sirven como freno para el establecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.

ANEXO 1

Cantones en los que Pachakutik tiene alcalde o es parte de la coalición ganadora

Cantón	2000	Cantón	2004
Aguarico	ID/MUPP-NP	Ambato	ID / MUPP-NP /FC-NP /MFC
Alausí	ID/MPD/PS-FA/ MUPP-NP	Archidona	MUPP-NP
Arajuno	MUPP-NP	El Tambo	MUPP-NP
Cañar	ID/MPD/PS-FA/ MUPP-NP	Fco. de Orellana	DP-UDC/ PSC/MUPP-NP
Cumanda	ID/MPD/PS-FA/ MUPP-NP	Gualaquiza	MUPP-NP
Cuyabeno	MDP/MUPP-NP	Logroño	MUPP-NP
Echeandia	MUPP-NP	Pablo Sexto	MUPP-NP
Gualaceo	ID/MPD/MUPP-NP	Palora	MUPP-NP
Guamote	MUPP-NP	Patate	ID / MUPP- NP /MFC
Guaranda	MUPP-NP	Pelileo	MUPP-NP
Huamboya	MUPP-NP	Putumayo	MUPP-NP
Ibarra	ID/MUPP-NP	Salitre	CFP/ ID / MUPP-NP
Lago Agrio	MDP/MUPP-NP	Twintza	MUPP-NP
Loreto	MUPP-NP	Yacuambi	MUPP-NP
Orellana	ID/MPD/PS-FA/		
Saraguro	ID/PS-FA/MUPP- NP/FA		
Sigchos	MUPP-NP		
Suscal	MUPP-NP		

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

Notas

1. Para un debate teórico del concepto de movimiento social, se pueden ver los trabajos de Tilly (1995); Revilla (1994) o Ibarra, Martí y Gomà (2002). Entre los estudios que aplican este marco teórico al movimiento indígena ecua-

toriano se pueden ver los trabajos de Barrera (2001); Selverston-Scher (2001) y Porras (2005).

2. La asunción del rol que se determina a una persona dentro de las relaciones de poder genera que ella misma se autorregule. Es lo que Foucault (1988) define como «poder pastoral», el nombre hace relación al sistema de control desarrollado por la iglesia, donde el sujeto no tiene que estar constantemente vigilado gracias a que se ha conseguido que interiorice una serie de parámetros valorativos que le harán que se autocontrole.

3. Al respecto se puede ver el trabajo de Marchan (1984-1986) que demuestra las continuidades dentro de la estructura de propiedad de las latifundios ecuatorianos desde la época colonial hasta los procesos de reforma agraria.

4. Procesos parecidos se han vivido en otros países de América Latina, siendo los proyectos positivistas sus mejores muestras. Un buen ejemplo de ellos es el proyecto de Madero en México, con su gobierno de los científicos

5. Una muestra de este tipo de pensamiento se puede ver en los sendos trabajos compilados Malo (1988) y Marchan (1986) en los que se reúne una serie de textos de los siglos XIX y XX. El primero versa sobre la problemática indígena y el segundo sobre temas agrarios.

6. Así, por ejemplo, los requisitos de ciudadanía que se exigían en la Constitución de 1830 eran: estar casados o ser mayor de 22 años, dueño de propiedad raíz libre de 300 pesos o ejercer una profesión sin sujeción a otro y no ser analfabeto. Como es evidente, ningún indígena de la época los podía cumplir.

7. El autor arriba citado señala que la dejación de la instancia central llegó hasta el extremo de delegar en los municipios la creación de legislación de temas como las relaciones laborales.

8. Para una visión histórico-jurídica del problema del indio en Ecuador se puede ver el trabajo de Donoso (1992) o Ayala Mora *et al.* (1992); este último plantea el problema jurídico de la relación entre los indios y el Estado desde una perspectiva más actual. Guerrero (1997: 64) plantea que la situación es paradójica porque en el discurso mismo de la ciudadanía no puede haber este tipo de clasificaciones, dado su carácter universal.

9. Una de las causas del débil desarrollo del Estado y de su poca integración fue la escasez de vías de comunicación que unieran la costa y la sierra. Por eso no resulta extraño que los dos grandes proyectos nacionales que tuvo el país, el de García Moreno y el de los liberales —con Eloy Alfaro a la cabeza— volcaran todos sus esfuerzos en unir las regiones a través de una carretera o un ferrocarril.

10. La hacienda es un modelo de sumisión social, económico y político que se basa en el control de los recursos productivos y humanos, lo primero a través de la apropiación de grandes extensiones de tierra por parte de los hacendados y lo segundo a través de la sujeción de la mano de obra, básicamente indígena, por medio de un sistema de cohesión jurídica y ritual, llamada concertaje. Sobre el sis-

tema de hacienda y sus implicaciones véase Hurtado (1977), Cueva (1988) y Guerrero (varios). Aunque la hacienda era sobre todo serrana, en la costa hubo un sistema de plantación en el que también se daban relaciones de trabajo precario.

11. El desarrollo de estos y otros argumentos se puede consultar en los textos de Guerrero citados en la bibliografía.

12. Aunque no soy capaz de establecer una relación causal, cabe recordar que, como señala Beck (1999), los conflictos sociales más importantes que se dieron a indicios del siglo xx se produjeron en las haciendas de propiedad del Estado. Un estudio sobre el proceso organizativo y los conflictos en las haciendas de la Asistencia Social se puede ver en el trabajo de Prieto (1980).

13. Sin ánimo de ser exhaustivo, cito aquí algunos trabajos sobre el tema: Barsky (1988), Guerrero (1983), Velasco (1979) y Zevallos (1989), entre otros.

14. Muchas organizaciones de ese período también se agruparon en torno a las otras federaciones nacionales, sobre todo alrededor de la FENOC-I.

15. Como dato que refuerza este argumento se puede señalar que la Dirección Nacional de Comunidades se encontraba adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

16. En esta línea argumental, Iturralde (1995) hace una lectura optimista del proceso de reforma agraria al plantear lo siguiente: «Cabe señalar dos efectos de gran envergadura de la Reforma Agraria: el campesinado de la sierra es, definitivamente, desarticulado del sistema hacendario y enfrentado a una relación inmediata con el aparato del Estado, el mismo que multiplica sus agencias y se provee de instrumentos jurídicos y administrativos para el efecto. La cuestión indígena viene a ser desde ahora una responsabilidad y un interés enteramente gubernamental, bajo la forma de regularización de las tierras y el control de trabajo».

17. En la corta administración de Abadalá Bucaram se creó un Ministerio para que se encargase de los asuntos indígenas y el ministro fue un ex alto dirigente de la CONAIE que, al igual que muchos de sus compañeros de gobierno, terminó con problemas legales.

18. En esta línea, Carrasco (1993) explica la relación entre poderes locales y las lógicas poblacionales en la provincia de Chimborazo, la misma que posee una alta población indígena.

19. Para profundizar sobre el tema se puede ver el trabajo de Lentz (1997), en el que realiza un estudio de caso en la comunidad de Shamanga y argumenta que debido a transformaciones ocasionadas por los procesos migratorios a la costa, la comunidad pierde fuerza como espacio de manejo de recursos y se fortalece su rol de organización social y política, gracias a lo que los indígenas se alejan del control de los mestizos de los pueblos. Este proceso también sirvió como mecanismo de fortalecimiento identitario, ya que se esforzaron por la valoración de su idioma, costumbres y modelo de organización.

20. Entre los estudios sobre las relaciones interétnicas en Ecuador se puede citar el trabajo pionero de Burgos (1977), que describe el trato a los indígenas por parte de la sociedad blanco-mestiza asentada en la capital de una provincia serrana. Para una visión de la situación contemporánea se pueden consultar trabajos como el de Cervone y Rivera (1999) o De la Torre (1996). Sobre este tema, resulta también muy ilustrativo un trabajo, más próximo al ensayo, que un grupo de profesionales de las Ciencias Sociales publicó bajo el seudónimo de Jacinto Jijón y Chiluisa (1998).

21. Resulta ilustrativo el siguiente comentario recogido por la CONAIE (1989) sobre las características del racismo ecuatoriano: «A más de la explotación económica, tenemos que sufrir el discrimen social. Por ser indios, por tener una cultura diferente, por hablar otro idioma, etc., no somos considerados como iguales por el resto de la sociedad. Desde la época colonial se han creado estereotipos para señalarnos “indios sucios”, “indios ignorantes”, “indios vagos”, “indios incapaces”, etc. Esta ideología racista de la sociedad, justifica la agresión física, moral, cultural y política que sufrimos».

22. Martínez (1998), citando a Chiriboga, señala que «las comunas tendrían los siguientes roles: «Legitimación de valores, modos y prácticas indígenas, representación política y defensa, gestión social de los recursos naturales fundamentales y de otros necesarios para la reproducción, cohesión social e ideológica que generan un sentimiento de identidad».

23. La principal fuente informativa utilizada para la redacción de esta sección es la publicación de la propia CONAIE (1989). En los casos en que la fuente sea diferente quedará explícitamente señalado.

24. Un relato detallado de la formación de Pachakutik puede verse en Barrera (2001: 205 y ss.).

25. Las cursivas son mías.

26. La información básica que aquí se maneja proviene de conversaciones realizadas con militantes del Pachakutik, las mismas que fueron contrastadas entre ellas y con publicaciones sobre el tema y las propias publicaciones de Pachakutik.

27. En Ecuador, hasta 1998 se elegía presidente y vicepresidente de la república, diputados nacionales y provinciales, prefecto y consejeros provinciales y alcaldes y concejales cantonales. Con la nueva Constitución, que entró en vigencia en 1998, se mantienen casi todos los cargos y sólo se suprimen, a partir de las elecciones de 2002, los diputados nacionales y se aumenta la figura de la Junta Parroquial como último escaño de la elección directa.

28. La lista de los cantones gobernados por Pachakutik o alianzas de las que forma parte se puede obtener juntando la información del cuadro 4 y el anexo 1.

Bibliografía

- Almeida, José (1992), «El mestizaje como problema ideológico», en José Sánchez-Parga, comp., *Identidades y sociedad*, CELA-PUCE, Quito, pp. 125-139.
- Ayala Mora, Enrique, ed. (1992), *Pueblos indígenas, Estado y derecho*, CEN, Quito.
- Barrera, Augusto (2001), *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Abya Yala-Ciudad-OSAL, Quito.
- Barsky, Osvaldo (1988), *La reforma agraria ecuatoriana*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Beck, Marc (1999), «Una revolución comunista indígena: movimientos de protesta rurales en Cayambe», *Memoria*, n° 7, pp. 51-76
- Burgos, Hugo (1977), *Relaciones interétnicas en Riobamba*, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- Carrasco Hernán (1993), «Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena», en VV.AA., *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, CEDIME/Abya-Yala, Quito.
- Cervone, Emma y Freddy Rivera, eds. (1999), *Ecuador racista, imágenes e identidades*, FLACSO ILDIS, Quito.
- CONAIE (1989), *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: Nuestro proceso organizativo*, Abya yala, Quito.
- Cueva, Agustín (1988), *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Planeta, Quito.
- De la Torre, Carlos (1996), *El racismo en Ecuador: experiencias de los indios de clase media*, CAAP, Quito.
- (1997), «La letra con sangre entra», *Revista Íconos*, n° 3, pp.114-131.
- Escobar, Arturo (1998), *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Foucault, Michel (1988), «El sujeto y el poder», *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, pp. 3-20.
- Gargarella, Roberto (2004), «Towards a Typology of Latin American Constitutionalism: 1810-1860», *Latin American Research Review*, vol. 39, n° 2, pp. 141-154.
- Guerrero, Andrés (1983), *Haciendas, capital y lucha de clases andina*, El Conejo, Quito.
- (1993), «La desintegración de la administración étnica en el Ecuador», en AA.VV., *Sismo étnico en el Ecuador*, CEDIME/Abya-Yala, Quito, pp. 91-112.
- (1997), «Se han roto las formas ventrílocuas de representación», entrevista realizada por Felipe Burbano de Lara en, *Íconos*, n° 1, FLASCO, Quito.

- (1998), «Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria», *Íconos*, pp. 112-124.
 - (2000), «El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura», en Andrés Guerrero, comp., *Etnicidades*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador, ILDIS, Quito, pp. 9-60.
- Hurtado, Osvaldo (1977), *El poder político en el Ecuador*, EDICPUCE, Quito.
- Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomà (2002), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icaria, Barcelona.
- Jijón y Chiluisa, Jacinto (1998), *Longos: una crítica reflexiva e irreverente a lo que somos*, Abya-Yala/Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas, Quito.
- Ibarra, Hernán (1992), «El laberinto del mestizaje», en José Sánchez Parga, comp., *Identidades y sociedad*, CELA-/PUCE, Quito, pp. 95-123.
- Iturralde, Diego (1995), «Nacionalidades indígenas y Estado nacional en Ecuador», en Enrique Ayala, ed., *Nueva historia del Ecuador*, vol. 13, Ensayos Generales II. Nación, estado y sistema político, Corporación Editora Nacional, Grijalbo Ecuatoriana, Quito, pp. 9-48.
- Lemtz, Carola (1997), *Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la sierra ecuatoriana*, Abya-Yala, Quito.
- Macas, Luis (2004), «La tierra para los pueblos indígenas en el Ecuador», *Boletín ICCI-ARY Rimay*, n° 58.
- Malo, Claudio, comp. (1988), *Pensamiento indigenista del Ecuador*, Banco Central del Ecuador, Quito.
- Marchan Romero, Carlos (1984-1986), *Estructura agraria de la Sierra Centro Norte, 1830-1930*, tomos I, II, III y IV, Banco Central del Ecuador, Quito.
- , comp. (1986), *Pensamiento agrario ecuatoriano*, Banco Central del Ecuador, Quito.
- Martínez, Luciano (1998) *Comunidades y tierra en el Ecuador*, Ecuador Debate, n° 45, pp. 173-188.
- Porras, Angélica (2005), *Tiempo de indios*, Abya Yala, Quito.
- Prieto, Mercedes (1980), «Haciendas estatales: un caso de ofensiva campesina: 1926-1948», en Miguel Murnis, ed., *Ecuador: cambios en el agro serrano*, FLACSO-CEPLAES, Quito, pp. 101-130.
- Revilla, Marisa (1994), «El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido», *Zona Abierta*, n° 69, pp. 181-213.
- Sánchez, Francisco (2004), «No somos parte del gobierno, somos gobierno: un análisis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País», en Salvador Martí y Josep M^a. Sanahuja, eds., *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 137-159.

- Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg (1998), «El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio», *América Latina Hoy*, n° 19, pp. 65-79.
- Selverston-Scher, Melina (2001), *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*, University of Miami North South Center, Miami.
- Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid.
- Tilly, Charles (1995), «Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas», *Revista Sociológica*, n° 28, México.
- Tobar Donoso, Julio (1992), *El indio en el Ecuador independiente*, EDIPUCE, Quito.
- Van Cott, Donna Lee (2005), *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, CUP, Cambridge.
- Velasco, Fernando (1979), *Reforma agraria y el movimiento campesino indígena en la sierra*, El Conejo, Quito.
- Zevallos, José Vicente (1989), «Agrarian reform and structural change: Ecuador since 1964», en William C. Thiesenhusen, ed., *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Unwin Hyman, Boston, pp. 42-67.

16. México: «la guerra de las palabras», marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007)

Ramón Máiz*

¿Qué otra guerrilla ha recurrido más a las palabras que a las balas?

EZLN, comunicado del 20 de febrero de 1995

A la palabra, y no a las armas de los zapatistas, es a lo que teme el gobierno.

Subcomandante Marcos,
comunicado de 11 de mayo de 1995

La enorme cantidad de bibliografía acumulada hasta la fecha en torno al movimiento zapatista y el EZLN, desde su irrupción en el escenario político y en la opinión pública mexicana e internacional en enero de 1994, no ha resultado especialmente pródiga en el análisis de su discurso político (Máiz, 2002, 2004; Chihu, 2002; Llorente y Villacampa, 2002; Gómez, 2004; Vanden Berghe, 2005). Esto no deja de resultar llamativo en un movimiento guerrillero que se pretende tempranamente, desde el propio año 1994, descubridor de «la palabra como un arma» y que, además, procedió al uso político-estratégico de ésta de modo masivo y en extremo innovador. A tal efecto se ha hablado, no sin razón, de «guerra de las palabras» (Volpi, 2004) o «guerra de papel» — *a war of ink, of written word, a war on the Internet*— en palabras del por entonces (1995) secretario mexicano de política exterior, J. A. Gurría. De los cientos de proclamas y documentos en la página web propia del EZLN, pasando por su difusión durante años en *La Jornada*, generalmente de la mano de su autonegado líder Subcomandante Marcos, los comunicados y declaraciones han ido

* El autor desea dejar constancia de su agradecimiento, por las sugerencias y críticas recibidas a la versión inicial de este trabajo, a Araceli Burguete Cal y Mayor, Héctor Díaz Polanco, Jan de Vos, Consuelo Sánchez, Aquiles Chihu Amparán, Rosa de la Fuente y Mariana Mora, así como a los participantes en el Simposio internacional Pueblos Indígenas y política en América latina, CIDOB, Barcelona, 10-11 de octubre de 2006.

tejiendo un universo textual propio, con neta *voluntad política de estilo* y muy efectivo en su interpelación por su gran impacto nacional e internacional.

Es cierto que la palabra no ha sido el único integrante de un mucho más complejo y heterogéneo repertorio de contención: guerrilla, armas y uniformes, pasamontañas, símbolos, marchas pacíficas, reuniones masivas, audiovisuales, formatos organizativos originales etc. Todo lo cual implica que, a la hora de analizar el movimiento desde un punto discursivo, se debe tener presente: 1) que sólo un análisis global de esas otras dimensiones políticas y militares nos explicará la dinámica y naturaleza del movimiento, el cual desde el solo punto del discurso devendría meramente autorreferencial e incontrastable; y 2) la necesaria perspectiva comparativa con otros movimientos indigenistas, en el propio México o en otros países como Guatemala, Chile o Bolivia, para aislar lo que de específico y diferencial posee la síntesis estratégico-discursiva del EZLN.

Pero desde luego llama la atención sobre todo en el zapatismo esta obsesión por la palabra, por el estilo, el desbordamiento del género clásico del comunicado en nuevas formas híbridas, la literaturización del discurso político mediante el intercalado de relatos en los textos políticos, la intertextualidad como omnipresente recurso retórico, el tratar de dotar de una multiplicidad de sentidos, la deconstrucción irónica del propio texto y su autor, etc. El caso es que en el ELZN no hay una *fase* «semántica de la revolución», como afirmaba Bellinhausen el 7 de febrero de 1994 en *La Jornada*, sino que la rebelión zapatista posee un permanente y central *momento* estructural o *dimensión* semántica durante toda su trayectoria, la cual comienza como veremos, por abolir un término clave de su propio repertorio inicial como es «revolución».

En este capítulo procederemos al análisis del EZLN desde una perspectiva *interpretativa*, esto es, una perspectiva que: 1) considera las creencias, las ideas, la producción de sentido y las prácticas, y la acción política, mutuamente *constitutivas*, de tal suerte que no podemos explicar las unas sin las otras; y 2) asume que las creencias y las ideas son de naturaleza holística y, por lo tanto, deben ser analizadas en los más amplios contextos de sentido, tradiciones y redes de creencias en las que se insertan (Taylor, 1971; Bevir y Rhodes, 2006). En concreto, en estas páginas, siguiendo pautas previas de otras investigaciones (Máiz, 2002, 2004, 2005) proponemos un análisis de los *marcos interpretativos* (*frame analysis*) del discurso zapatista en cuanto *estrategias políticas identitarias*, que

tratará de detectar sus componentes esenciales y la articulación específica de los mismos, así como dar cuenta de los desplazamientos político-semánticos que se han producido en estos doce años de existencia pública.

El *corpus* textual objeto de estudio estará integrado por los comunicados emitidos por el EZLN de 1994 a 2006, así como por las seis declaraciones de la Selva Lacandona como textos clave de las diferentes coyunturas, estrategias, etc., del zapatismo y la «Marcha del color de la tierra» (EZLN, 1994, 1995, 1997, 2003a, 2003b). Además, habida cuenta del proceso de literaturización del discurso zapatista y de la progresiva —a despecho de su proclamada ausencia de liderazgo («subcomandante», «mandar obedeciendo» «Delegado Zero», etc.)— consolidación del Subcomandante Insurgente Marcos como *Autor*, incluiremos todo el material narrativo disponible en sentido amplio. Ya que entre los textos de índole literaria y los de contenido político de Marcos no existe casi nunca una clara diferenciación, los entendemos como conformando un *corpus* unitario con los comunicados de los que constituyen addenda y posdatas, por lo tanto hemos tomado asimismo en consideración los «relatos de El Viejo Antonio», los «relatos de Don Durito de la Lacandona» y otros (Marcos, 1998, 1999). Finalmente hemos incluido también algunos de los libros de entrevistas más extensos realizados al SUP (Le Bot, 1997; Ramonet, 2001; Vázquez Montalbán, 1999).

Marcos interpretativos y estrategias políticas identitarias

Nuestros supuestos teóricos vienen proporcionados por una perspectiva *constructivista* de las identidades políticas colectivas (Brubaker, 2000, 2004). En síntesis (Máiz, 2002, 2003): 1) las identidades colectivas constituyen etiquetas o marcos adscriptivos que se autoasignan o son asignados exteriormente a un grupo, fijando primero la pertenencia emocionalmente compartida a un colectivo o comunidad, así como su *no* pertenencia a otras, y segundo, vinculando el pasado del grupo con su presente, de tal modo que permita una continuidad de autorreconocimiento en el tiempo; 2) las identidades no son *hechos* objetivos dados, definitivos y cristalizados, sino *procesos* de identificación abiertos, fenómenos dinámicos y contingentes que, dotados de anclajes sociales (etnicidad, por ejemplo), resultan productos políticos de la interacción entre actores y estructuras.

Las identidades colectivas no se «descubren» ni se «reconocen», sino que se producen políticamente mediante movilización, discurso, regulación institucional y antagonismo en determinados contextos sociales y políticos. Toda superación de una identificación grupal local, familiar, etc., requiere un trabajo político de organización, movilización y discurso que construya un «nosotros» por encima de las diferencias de clase, cultura, religión, contexto geográfico, etc.; 3) lo cual no implica que las identidades sean arbitrarias o infinitamente maleables, es decir, que cualquier configuración identitaria resulte siempre posible, sino que por el contrario, si bien contingentes, resultan duraderas, dependientes de contexto y trayectoria y reproducidas a través de mecanismos de socialización. Los cambios identitarios se producen por deslizamiento, en respuesta a incentivos y alteraciones exógenas; 4) en principio las identidades son múltiples; toda identidad es una síntesis más o menos estable, jerarquizada situando un principio identificativo como articulador, hegemónico. Una identificación dominante o la presencia de una identidad excluyente de otras no constituye tampoco un fenómeno dado o «natural», sino asimismo el eventual producto de un complejo trabajo de líderes, élites, organizaciones, discursos, así como de la experiencia específica de movilización y conflicto. De ahí que la dinámica de contestación y conflicto exógena (nosotros/ellos, propio/ajeno, amigo/enemigo) resulte tan decisiva, como el conflicto y tensión endógena al grupo entre principios alternativos de identificación, entre élites y bases, entre radicales y moderados, etc.; y 5) las identidades políticas colectivas poseen un componente fundamental de estrategia y elección por parte de los individuos singulares, los cuales evolucionan en su autopercepción identitaria con el cambio de incentivos, positivos y negativos, instrumentales y expresivos, que inciden sobre ellos en cada coyuntura.

El análisis de los movimientos sociales ha puesto un creciente énfasis en considerarlos como fenómenos (también) culturales, capaces de elaborar y generalizar identidades colectivas y mundos de sentido. Esto resulta en extremo pertinente en lo que atañe al análisis del indigenismo político como movilización e ideología, toda vez que la realidad compleja de la etnicidad es política y cultural, esto es, resultado de la política y la acción colectiva y no mera exteriorización de una base objetiva indígena, primordial subyacente, socialmente dada y cristalizada históricamente desde tiempos remotos. De hecho sus características se derivan menos de indicadores objetivos (lengua, costumbres, tradiciones, institu-

ciones etc.) que del significado conferido inicialmente por los líderes, intelectuales y élites, y posteriormente, en caso de éxito, por la mayoría del grupo, a ciertas propiedades culturales, territoriales e institucionales de un grupo y a su interacción, conflicto y experiencias compartidas. De hecho, la articulación ideológica indigenista de la etnicidad no constituye un «retorno del indio», una vuelta a los orígenes, sino que resulta un fenómeno deudor de la modernidad, con la que negocia e hibrida nacional e internacionalmente sus contenidos, reelaborando y estilizando su referencia a los datos objetivos y situándose principalmente en el terreno de la producción político-simbólica: la realidad diferencial de la lengua indígena o la narrativa histórica que resulta, reinterpretada constantemente a través de la elaboración mítico-simbólica y la acción y el antagonismo políticos.

De acuerdo con lo sostenido hasta aquí, se comprende que los marcos interpretativos indigenistas no «reflejan» o «expresan» una realidad objetiva originaria preexistente, sino que, como *estrategias retóricas identitarias*, son instrumentos fundamentales de construcción de la propia diferencia, de un proceso de etnificación política frente a otras posibilidades: clase, religión, ciudadanía nacional, mestizaje, etc., seleccionando unos rasgos diferenciadores y diluyendo otros, proponiendo unos objetivos políticos y desconsiderando otros, etc. Y en razón de esta capacidad conformadora de una evidencia objetiva de lo indígena, que se remonta a la noche de los tiempos en su homogeneidad esencial, constituyen un recurso capital para la acción colectiva. En este sentido, un discurso político indigenista resulta tanto más movilizador cuanto más intensamente emocional, radicalizado, específico y delimitador de las identidades contrapuestas y excluyentes sea (propio/ajeno, nosotros/ellos, amigo/enemigo), pero esta intensidad, sin embargo, plantea a los líderes indigenistas el problema colateral de su baja inclusividad política por exceso de radicalidad (*frame dealignment*). La competencia políticoideológica y organizativa entre Evo Morales y Felipe Quispe, en Bolivia (Máiz, 2007), saldada finalmente a favor del primero, testimonia este desafío de conseguir un equilibrio entre la emotividad movilizadora, sólo asumible por una minoría, y la indispensable *negociación identitaria* requerida (electoralmente, por ejemplo) para ampliar los apoyos, que genera la característica ambigüedad y polisemia propias del discurso indianista, su articulación con otros elementos ideológicos (antineoliberalismo, nacionalismo, etc.) y sus oscilaciones entre alegatos radicales destinados al consumo interno y formulaciones públicas más moderadas.

En la perspectiva parcial que aquí nos ocupa, la del discurso, una etnia indígena como dato político, no antropológico, es el resultado de un proceso de construcción de una suerte de *habitus* (Bourdieu) abigarrado y heterogéneo de elementos dotadores de sentido: valores, ideas, conceptos, símbolos, mitos y esquemas interpretativos. Esta última dimensión centrará, precisamente, nuestro análisis del discurso. En lo que sigue argumentaremos que la construcción identitaria indigenista se realiza, entre otros procesos, a través de un específico «alineamiento de marcos» (*frame alignment*) (Snow y Benford, 1988), o lo que es lo mismo, de un proceso de sobresignificación mítico-simbólica de una comunidad de origen como una entidad natural y autoevidente no sólo para los intelectuales o líderes indigenistas, sino para parte importante de la comunidad así interpelada, habida cuenta de que sintoniza con creencias y narrativas populares más o menos difusas de autointerpretación étnica (*frame resonance*). Esto es, genera eficazmente la percepción generalizada de una comunidad no política y relativamente arbitraria, es decir, una entre las varias posibles en virtud del contexto y las precondiciones étnicas y estructurales, sino sustancial e inmutable a los ojos de los miembros de la comunidad, esto es, una identidad colectiva cuyo origen se remonta, por ejemplo, a un tiempo inmemorial y cuya esencia se articula en torno a los elementos diacríticos del núcleo duro de su etnicidad: nombre colectivo, mito común de ascendencia, historia compartida y lineal, cultura diferente, asociación con un territorio determinado, instituciones de autogobierno específicas, etc. Pero al mismo tiempo incorpora elementos de otros marcos (*frame bridging*): ecologista, democrático, nacionalista, anticolonial, antiglobalización, etc. De este modo, cada *narrativa* indigenista específica se teje mediante la articulación simbólica (*symbolic packaging*) de diversos *marcos* interpretativos específicos y es el resultado político de una estrategia enmarcadora determinada.

Precisamente en el seno de esta estrategia enmarcadora mediante la articulación de valores, elementos étnicos diferenciales, intereses socioeconómicos y objetivos políticos se ventila, en cada caso concreto:

- 1) El éxito o fracaso de la generalización del discurso indianista como fenómeno de masas y no sólo de élites. En este sentido, la resonancia con la etnicidad recibida, esto es, con el sentido común popular en sus narrativas orales, mitos y símbolos se convierte en decisiva para conseguir el alineamiento de marcos in-

terpretativos de las élites y la población, que permitirá la asunción masiva de la ideología indigenista.

- 2) La orientación política del movimiento indianista, su repertorio estratégico, los integrantes «auténticos» de la comunidad (la delimitación política del «nosotros») y los ajenos a ella según criterio en mayor o menor medida incluyente o excluyente, los antagonistas responsables de la situación vigente, la fórmula de autogobierno, los aliados potenciales nacionales o internacionales (sociedad civil, partidos políticos, etc.), la índole democrática o autoritaria de la comunidad y Estado futuros, etc.

Ahora bien, ¿de dónde deriva su importante fuerza inclusiva y movilizadora la ideología *indianista* contemporánea? Ciertamente de la activación de determinadas precondiciones sociales y de una «estructura de oportunidad» política favorables (Maíz, 2004). Pero, además, para dar cuenta de su eficacia es preciso prestar atención a las estructuras y dispositivos discursivos, atender a la estofa misma del tejido en que se hila el discurso indianista.

En este orden de cosas, el indianismo genera una narrativa específica, netamente diferenciada tanto de la del indigenismo asimilacionista de Estado (Favre, 1996; Sánchez, 1999) cuanto de la literatura indigenista latinoamericana, en cuanto aquella se configura como generadora de movilización política (Maíz, 2005), en la que diversos dispositivos de enmarcamiento (*framing devices*) de tipo moral, factual y estético se superponen de tal manera que proporcionan una urdimbre de sentido mediante el cual la identidad de los individuos se disuelve «naturalmente», con la inmersión, en la identidad colectiva de la comunidad étnica. A partir de ahí, sin embargo, la relación con la comunidad se formula como vínculo de deber para una entidad colectiva territorializada, dotada de derechos políticos y no sólo culturales (de autodeterminación, de normalización lingüística, de propios usos y costumbres, etc.); el componente empírico aporta las pruebas fehacientes de la diferencia étnico-comunitaria mediante indiscutibles datos «objetivos» (lengua, raza, territorio, etc.); el momento estético, en fin, introduce los mitos de la «edad de oro», de la común ascendencia, del tiempo circular del mito frente al tiempo lineal de la historia, de la plasticidad de un vocabulario propio, etc. En síntesis, la estrategia enmarcadora indianista actúa a través de tres dispositivos fundamentales:

- a) De *objetividad empírica*: que muestra la realidad del *problema indígena*, esto es, la existencia de una comunidad objetiva cimentada en un pasado de común ascendencia, una homogeneidad cultural interna indiscutible y una diferencia objetiva con otras identificaciones (nación mestiza, monocultural), pero asimismo su falta de libertad, de reconocimiento, su genocidio, la amenaza a su supervivencia.
- b) De *responsabilidad moral*, que llama la atención sobre los valores y principios que llevan a evaluar negativamente la situación presente de la comunidad: la decadencia confrontada con el mito de los Orígenes y la Edad de Oro perdida, la necesidad de regeneración y libertad, el llamamiento a la movilización y a la lucha.
- c) De *dotación de sentido*: la inmersión en la comunidad como fuente de existencia auténtica, la fidelidad y lealtad a la propia etnia por encima de otras lealtades, la fusión del propio destino con el destino colectivo, el compromiso, la asunción de sacrificios personales en la lucha...

Pero además, los procesos de enmarcamiento y las estrategias retóricas de la ideología indianista desarrollan tres tareas decisivas para la movilización política y la construcción nacional que dan lugar, a su vez, a tres tipos diferentes de marcos interpretativos: de diagnóstico, de pronóstico y de motivación.

Los *marcos de diagnóstico* identifican determinados acontecimientos o realidades como intrínsecamente problemáticos, como síntomas de un síndrome más vasto que les confiere sentido y demanda urgente solución: el problema y la cuestión indígena en sus diversas vertientes, cultural, política y económica. Asimismo, este tipo de enmarcamiento designa no solamente las causas objetivas del mal colectivo, sino los agentes responsables de las mismas.

La función atributiva de los marcos de diagnóstico implica la imputación de motivos, intereses espurios y rasgos negativos a los culpables, a quienes se responsabiliza de causar el problema, pudiendo estar situados no solo en el exterior sino en el propio interior de la comunidad o su territorio. Este tipo de marco interpretativo resulta decisivo, pues procede a ubicar a determinados grupos o personas en el papel de *antagonistas*. Esta identificación del culpable constituye un eficazísimo dis-

positivo movilizador que visualiza y polariza el rechazo de forma personalizada y simplificada, resuelve la complejidad multicausal de los problemas sociales y proporciona un arquetipo del *otro* como diferente, extraño o, en última instancia, como enemigo.

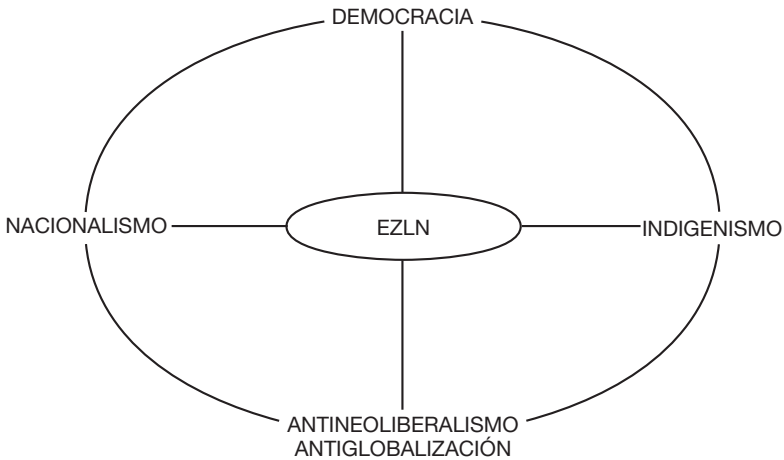
Los *marcos de pronóstico* muestran una alternativa, un plan, una solución al problema étnico, político, cultural y económico previamente diagnosticado, tanto en lo que se refiere a la regeneración de la propia comunidad como comunidad indígena, homogénea y diferente, cultural y lingüísticamente normalizada, dotada de conciencia nacional políticamente expresada, cuanto en lo que atañe a los objetivos políticos de la movilización: reconocimiento, autonomía, educación bilingüe, etc. Paralelamente, los marcos de pronóstico designan asimismo al portador del cambio salvador, en suma, el *protagonista* de la lucha, que representa los intereses de la comunidad, esto es, de la comunidad política, no de la comunidad antropológica, sino de la comunidad de comunidades como bloque social, apoderando semióticamente (al representar, por ejemplo, el todo por una parte) a los intelectuales, líderes, partidos nacionalistas, etc., para que se constituyan en portavoces autolegitimados del entero sujeto colectivo que es la comunidad indígena o, en su caso, la entera nación.

Finalmente, los *marcos de acción*, o motivación, proveen de incentivos expresivos y materiales para la movilización: dramatización del problema, mito de los precursores que precedieron a los actuales líderes, sobredimensionamiento de la homogeneidad interna y la diferencia con otras naciones, posibilidades de éxito de la lucha nacional que refuerzan la plausibilidad de los objetivos, etc. Además, los marcos de motivación proveen del *repertorio de movilización*, esto es, del elenco de recursos para la acción requerido para la solución del problema indígena, ajustando medios y fines y propugnando ora la reivindicación pacífica, la competición electoral y parlamentaria, ora legitimando el uso de la violencia frente al *otro* convertido en enemigo externo e interno.

Los componentes fundamentales del discurso político del EZLN

Antes de abordar los cambios del discurso del EZLN a lo largo del trayecto que va desde la primera declaración de la Selva Lacandona, a fina-

FIGURA 1
Vectores del discurso del EZLN



FUENTE: elaboración propia.

les de 1993, hasta la Otra Campaña en 2006, resulta preciso atender a los integrantes fundamentales de su discurso, a cuya articulación en una compleja síntesis se vincula la especificidad y originalidad del mismo.

A tal efecto, sin embargo, debemos proceder a una metodológica puesta entre paréntesis del etiquetado genérico del zapatismo como un «movimiento indigenista» o «indianista», como una «guerrilla indígena», para indagar en los mismos textos cuáles son los componentes fundamentales de la urdimbre semántica del discurso. De lo contrario, o bien reconduciríamos cualquier eventual rearticulación o desviación al ámbito del indigenismo o bien, caso de admitirlos, la narrativa indigenista parecería un terreno pantanoso en el que se perdería cualquier rastro de inteligibilidad. Y esta urdimbre se revela, por cierto, bien compleja: a lo largo de todo el trayecto aquí examinado, no uno sino varios son los componentes mayores del discurso zapatista. Esto es, no sólo se producen desplazamientos de énfasis y rearticulación y resemantización de conceptos clave, como luego veremos mediante al análisis de marcos interpretativos, sino que la estructura interna del discurso zapatista dista mucho de ser unívoca y homogénea. Como puede observarse en la figura 1, esta úl-

tima se muestra plural, como abigarrada síntesis de elementos varios, cuyo peso ciertamente cambia y se modula en cada coyuntura, pero todos los cuales permanecen activos a lo largo de los años examinados, otorgando al discurso político del EZLN una morfología característica, en modo alguno ajena a la génesis misma de sus sucesivas rearticulaciones.

Estos componentes son: nacionalismo, democracia, antineoliberalismo e indianismo. Veámoslos brevemente:

Nacionalismo

Venimos a la ciudad a buscar la patria. La patria que nos había olvidado en el último rincón del país... venimos a preguntarle a la patria, a nuestra patria, ¿por qué nos dejó ahí tantos años y años? (Informe de Marcos, 23 de febrero de 2004 [EZLN, 1: 164]).

Bajo esta tierra también hay patria
 Y nadie nos oye
 Y nos franqueamos
 Y le contamos a la patria la pequeña y dura historia
 De los que se fueron muriendo para amarla...
 Los que nos enseñaron
 Que a la patria se le ama, por ejemplo, a balazos y sonriendo.

MARCOS (EZLN, 3: 247).

El etiquetado genérico del movimiento como indigenista, y el predominio durante años de un marco interpretativo de esta índole en el EZLN, ha ocultado, sin embargo, de hecho ha vuelto invisible para muchos comentaristas, la intensa y permanente presencia de componentes ideológicos nacionalistas a lo largo de todo el trayecto que aquí analizamos (1994-2006). Tal es la atracción de la dimensión indigenista, que aun cuando en ocasiones se reconoce un componente nacionalista en el discurso del EZLN, éste se restringe sólo a los primeros momentos (Alcalde y Llorente, 2002).

Sin embargo el nacionalismo constituye un componente mayor, omnipresente y estructural del discurso zapatista. Esto es, el EZLN asume los postulados centrales del nacionalismo como ideología (Máiz, 2003):

- 1) La humanidad se divide en comunidades sustanciales que suscitan adhesión y lealtad, las naciones. La dimensión nacional es una dimensión fundamental de la política.
- 2) Existe una continuidad esencial de la nación por encima de los avatares políticos o económicos: mito de la Edad de Oro, Decadencia y Liberación (Paligenesia).
- 3) Cada nación se diferencia de las otras mediante la contraposición nosotros/ellos, nacionales /extranjeros, propio/ ajeno, etc.
- 4) La libertad y existencia auténtica de los ciudadanos requiere su identificación como la nación («mexicanos»), hasta el extremo de que la lealtad a la nación prevalece sobre otras de grupo o clase.
- 5) Las naciones sólo pueden ser libres y realizarse disponiendo de un Estado propio, soberano (soberanía nacional) e independiente.
- 6) La libertad y la paz mundiales solo serán posibles con la libertad e independencia de las naciones.
- 7) Finalmente, el único supuesto del nacionalismo que el discurso del EZLN no incorpora es la consideración de la nación como internamente homogénea desde el punto de vista cultural y lingüístico, para formular un proyecto nacionalista alternativo de nación plural, como «una patria en la que quepan todos los pueblos, todas las lenguas».

Ante todo, el discurso del EZLN se presenta siempre como una propuesta que, en lugar de orientarse como otros movimientos indigenistas en América Latina a la adscripción de una identificación nacionalista de la etnia («naciones indígenas», «nación maya», «nación mapuche», «nación aymara», etc.) articula la reivindicación indígena en el marco de una regeneración (política, económica, cultural) de la Nación mexicana. Así, en las primeras declaraciones y comunicados, esto se evidencia mediante reiteradas invocaciones a la tradición independentista y revolucionaria mexicana, y las demandas de «soberanía nacional», «nación» y «Patria», «Un México más justo», «Un nuevo México» o un «mexicano nuevo», a la vez que se denuncia la exclusión de la parte más auténtica de la nación: «...bajo esta bandera vive la patria... Ésta es la bandera de México, nuestra bandera. Bajo esta bandera vive y muere una parte del país cuya existencia era ignorada y despreciada por los poderosos» (EZLN, 1994: 164). Pero además, incluso en la fase más indigenista del movimiento, los años

álidos de su movilización política (1995-2002) el componente nacionalista no decae en ningún momento: la «pérdida de la soberanía nacional», México como la «nación moribunda», la diagnosis de la «destrucción de la nación mexicana», la «negación de su historia», etc., siguen siendo parte central de las causas del problema indígena que mueven a la acción. De hecho el indigenismo, postulado siempre como «lucha nacional» — «la patria vive y es nuestra» (EZLN, 1995: 449)— apunta como objetivo de un «diálogo nacional» a la reformulación de la nación mexicana, mediante la incorporación, es decir, la inclusión de los excluidos de la nación, llegando a reclamar para sí la «custodia de la patria» que ha sido usurpada por otros. De aquí la resemantización constante del concepto de extranjero: o bien se reclama la titularidad de nacionales para los indígenas y sus apoyos o bien se califica de extranjeros a quienes roban o venden («vendepatrias») a la nación (PRI, Salinas, etc.), «extranjeros» alienados de su propia patria. O la propia autocomprensión del EZLN, en rigor, como el único ejército nacional: «Aquí el único ejército mexicano es el zapatista de Liberación Nacional. El otro es un grupo armado al servicio de los poderosos, falto de honor militar y de vergüenza por servir a la mentira» (comunicado sobre el festejo de la Independencia, 17 de septiembre de 1994, EZLN, 1995: 41).

Pero es más, en pleno giro último anticapitalista que luego veremos, la «destrucción de la nación mexicana», «sigue el proceso de destrucción de nuestra patria» («Los zapatistas y la Otra», septiembre de 2006) la pérdida de la soberanía nacional a manos de la globalización neoliberal y el neocolonialismo de Estados Unidos se formula en claves nacionalistas, en continuidad con las referencias de diez años antes a la desnacionalización de México: «La soberanía malbaratada», «la soberanía expropiada» (comunicado del 20 septiembre de 1996). No por azar el movimiento ha mantenido incólume su etiqueta EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

El nacionalismo del EZLN se hace visible además mediante otros expedientes: la invocación de los precursores de la independencia (Morelos, Guerrero), de los héroes de la Revolución (Villa, Zapata) — «Ejército zapatista» —; en la utilización de los mitos fundadores de la Revolución mexicana («Los aguascalientes zapatistas»); en los juegos semántico-geográficos (la sistemática alusión, a la hora de fechar los comunicados de la Selva Lacandona, a un lugar de contornos difusos: «Desde las montañas del sureste mexicano»); en la invocación reiterada a la «sociedad civil na-

cional» o «mexicana» y en la lectura de la patria como sociedad civil» (Vázquez Montalbán, 2001: 154); en fin, a los mexicanismos léxicos omnipresentes en los textos, etc.

El propio indianismo se presenta en el seno de un discurso regeneracionista de la nación mexicana:

Nosotros, los habitantes primeros de estas tierras, seguimos siendo mexicanos porque no se nos daba estar a gusto con otro nombre, ni se nos daba en caminar bajo otra bandera que no fuera la que tiene un águila devorando una serpiente, sobre fondo blanco y con verde y rojo a los flancos... (carta para agradecer apoyo desde el extranjero, 22 de marzo de 1995; EZLN, 1995: 283).

De ahí la introyección del nosotros/ellos, el motivo reiterado de «las dos ideas de nación, dos países, dos Méxicos»; a saber, por un lado la «nación de ellos», de la clase dominante, el México de la corrupción, el clientelismo, el asesinato político o la represión, «el México del poder»; por otro lado el «México de los mexicanos», «el proyecto de nación que significa su reconstrucción, justicia y vida, paz en todo y para todos [...]». El México de los ciudadanos» (EZLN, 1996, 3: 385).

Democracia

¿Qué otra guerrilla ha convocado a un movimiento nacional democrático, civil y pacífico para que haga inútil el recurso a la vía armada? ¿Qué otra guerrilla pregunta a las bases de apoyo lo que debe hacer antes de hacerlo? ¿Qué otra guerrilla ha luchado por lograr un espacio democrático y no el poder? (20 de febrero de 1995).

Un segundo componente del discurso del EZLN es el democrático. En efecto, el lema permanente a lo largo de todo el trayecto analizado es «democracia, justicia y libertad». La «transición a la democracia» constituye una referencia constante y medular en el discurso zapatista hasta los últimos años. En la primera fase, la crítica de la «Dictadura de 70 años», la denuncia del «sistema de partido único», de la «militarización» del Estado, de la «corrupción» política, el «fraude electoral» endémico, el «asesinato político» o el «caciquismo», constituyen un aspecto decisivo del discurso del EZLN. Y muchos de estos elementos se mantienen,

conjuntamente con el lema «democracia, justicia y libertad» a lo largo de los años, y muy especialmente en la época central de la movilización, la etapa propiamente indigenista (1995-2002). Las demandas de una «Convención nacional democrática», de la «reforma de la Ley electoral», la necesidad de abrir un «proceso constituyente» conforman otros tantos ítems que se reiteran incólumes al paso del tiempo. Incluso, como antes ocurría con la nación, el neoliberalismo, si en aquel ámbito se postulaba como responsable de la desnacionalización de las riquezas, ahora lo es de la «colusión entre poder y dinero» que vacía al Estado de contenido democrático (corrupción, fraude, asesinato político). Así, en los *Relatos de el viejo Antonio*, de 30 de diciembre de 1994, se postula una definición de democracia muy clásica, entendida como gobierno de la mayoría con respeto a las minorías (Marcos, 1998: 67).

En cuanto a la democracia debemos precisar sin embargo que el concepto que maneja el EZLN es doble: democracia representativa y democracia participativa o directa. Y en este sentido debe apuntarse un desplazamiento: pues si bien inicialmente se mantiene la dualidad de demandas de (una verdadera) representación y de (una masiva) participación, a partir de 2001-2003, tras el fracaso de las conversaciones y la negativa a la reforma del Estado, se procede a la sistemática denuncia de la «democracia representativa» o «democracia burguesa» y se da un giro hacia la democracia directa o participativa, «auténtica democracia», no electoral, como único concepto de democracia digno de tal nombre. Es cierto que el zapatismo nunca se presentó a las elecciones, que nunca creyó en la lucha electoral y nunca apostó por la creación de un partido político electoral, privilegiando siempre la democracia directa, «la consulta» a las bases en su propia terminología, pero al principio «se hizo a un lado» para respetar los procesos electorales mexicanos para, por último, en 2006, impugnarlos frontalmente. Así, en la última etapa, la que comienza en 2003 tras la decepción de 2001, la ruptura del diálogo con el gobierno, es decir, el distanciamiento de los partidos políticos nacionales se produce no sólo por ser todos neoliberales, por haber traicionado mediante la colusión entre poder y dinero los intereses de los explotados, sino por haber traicionado a los indígenas, es decir, haber falseado reiteradamente la democracia. Según este nuevo dictamen, todos los partidos políticos, incluido el PRD o el PT, se han vuelto traidores, la clase política en su conjunto ha traicionado a la democracia al someterse al sistema económico: ya «no hay ni derecha, ni izquierda, ni

centro», la globalización neoliberal mancha y vicia de raíz la esencia misma de la democracia mexicana. El fraude electoral de 2006 es presentado por el EZLN como la confirmación de sus tesis clásicas de que la lucha electoral es inútil. El componente democrático del discurso zapatista se debilita a partir de 2004 y desaparece toda referencia a «democracia», salvo en el lema final «Democracia, justicia, libertad», de la *Sexta declaración de la Selva Lacandona* (2005). En *Los zapatistas y la Otra: los peatones de la Historia* (2006) esa tendencia se confirma, en principio, de la mano de una denuncia global de «las pamplinas de la democracia moderna», de la «democracia representativa, esto es, la democracia burguesa», pero que se traduce, además, en la sustitución de las referencias democráticas por la lucha «anticapitalista», «de izquierda», «otra forma de hacer política», etc.

Antiglobalización o antineoliberalismo

Si ustedes parten de que el neoliberalismo es una doctrina del capitalismo para afrontar las crisis económicas que el mismo capitalismo atribuye al populismo. [...] Bien, resulta que el neoliberalismo no es una teoría para afrontar o explicar la crisis ¡Es la crisis misma hecha teoría y doctrina económica! [...] no tiene la mínima coherencia, no tiene planes ni perspectiva. En fin, pura mierda teórica (*Durito II. El neoliberalismo visto desde la Selva Lacandona*, 11 de marzo de 1995).

Globalización y neoliberalismo funcionan como sinónimos en el discurso del EZLN, para el que constituyen uno de los ejes básicos. Es cierto que el motivo antineoliberal será reinterpretado por Marcos como medularmente presente desde un inicio:

Es el neoliberalismo el que lleva a los indígenas a la revuelta, desde que empieza a instalarse con toda su crudeza en 1982. No es el zapatismo el que lleva a la opción: o permanencia y lucha o desaparición o muerte. Eso es lo que provoca la Primera declaración de la Selva Lacandona y lo que hace nacer el alzamiento zapatista [...] en el mundo indígena que contempla críticamente esa propuesta de sociedad del despilfarro y el simulacro, activada por la depredación de los recursos naturales y la venta del aparato económico del país a las multinacionales (Vázquez Montalbán, 2001: 146).

Sin embargo, la tematización del antineoliberalismo estará ausente en los primeros textos, pues en ellos se procede explícitamente a un análisis *político* del problema y de las causas de la movilización. En efecto, el sistema del partido único, la «dictadura de 70 años», es la responsable de la desposesión indígena y su invisibilidad en el estado mestizo. Esta temática antineoliberal hace, sin embargo, su plena irrupción en la «Tercera declaración de la Selva Lacandona» de enero de 1995: «Este año que termina, 1994, acabó de mostrar el verdadero rostro del sistema brutal que nos domina. El programa político, económico, social y represivo del neoliberalismo ha demostrado su ineficacia, su falsedad y la cruel injusticia de su esencia. El neoliberalismo como doctrina y realidad debe ser arrojado ya al basurero de la historia nacional». Y en la Primera declaración de *La realidad* de enero de 1996, «Contra el neoliberalismo y por la Humanidad», se procede a la equiparación entre «globalización» y «neoliberalismo» en estos términos: «Una nueva guerra mundial se libra contra la humanidad entera». En el mes de agosto del mismo año, 1996, se celebrará el Primer encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo destinado a poner en pie una «red intercontinental de comunicación alternativa», y alumbrará la Segunda declaración de *La realidad*, de tono netamente «antiglobalización», contra «el neoliberalismo como sistema mundial» (Segunda declaración de *La realidad*, agosto de 2006).

Sin embargo llama la atención, pese a que para muchos autores se insistió y aún se insiste en la interpretación del EZLN en clave de la vieja guerrilla latinoamericana de los sesenta, la ausencia del vocabulario marxista durante la mayor parte del trayecto de la movilización aquí estudiado. Puede observarse por ejemplo la supresión, desde el principio, del concepto y términos de «revolución» y «revolucionarios» y su sustitución explícita por «rebeldía» y «rebeldes», la eliminación de la teoría leninista de la vanguardia y la omisión del proletariado como audiencia: «¿Qué otra guerrilla ha apelado, no al proletariado como vanguardia histórica, sino a la sociedad civil que lucha por la democracia?» (comunicado del 20 de febrero de 1995).

Habrá que esperar a la Sexta declaración de la Selva Lacandona (2005) para que, bien que de la mano de un matizado giro economicista que luego se analizará, aparezca el vocabulario marxista: la «explotación capitalista», el «sistema económico», las «relaciones de reproducción», la «propiedad de los medios de producción», etc. Sin embargo, en ningún momento el EZLN propone alternativa alguna (socialismo) al modelo

económico del capitalismo, postulando una desdibujada identidad posmoderna: «No proponemos un modelo económico determinado», «El zapatismo no es una nueva ideología política o un refrito de viejas ideologías. El zapatismo no es, no existe [...] No hay recetas, líneas, estrategias, tácticas, leyes, reglamentos o consignas universales» (1996 EZLN 3: 258).

La dimensión antineoliberal posee, como la indigenista, un correlato literario: los relatos del escarabajo Durito que aparecerán, ora autónomos ora incorporados a los comunicados de Marcos muy tempranamente. Publicado en 1999 como libro y con el título de *Don Durito de la Lacandona* (Marcos, 1999), sin embargo los relatos comienzan a aparecer a partir del 10 de abril de 1994, donde ya se presenta al escarabajo Durito, trasunto del intelectual antiglobalización, estudiando la generalización del neoliberalismo en América Latina: «Le pregunté qué es lo que estaba estudiando. “Estudio sobre el neoliberalismo y su estrategia de dominación para América Latina” — me contestó» (Marcos, 1999: 12). Pero además, es interesante comprobar como en los relatos de Don Durito se critican las narrativas clásicas de la izquierda, de la Revolución, la vanguardia, el liderazgo carismático, etc. A la problemática antineoliberal corresponde un estilo bien definido, de pastiche posmoderno repleto de intertextualidad, de parodia, de distanciamiento irónico que incluye el propio discurso y movimiento del EZLN (Vanden Berghe, 2005).

Indianismo

Nosotros, indios mexicanos. Nosotros, olvidados. Nosotros, humillados. Nosotros, engañados. Nosotros, maltratados. Nosotros, muertos. Nosotros, rebeldes. Nosotros, dignos. Nosotros, verdaderos. Nosotros, no nos rendimos (EZLN, 12 de octubre de 1994).

Finalmente, el último componente del discurso del EZLN, hegemónico durante muchos años y verdadero fulcro de los nacidos textos entre 1995 y 2002 es el indigenismo (en el sentido, ya aludido, y por muchas razones más preciso de *indianismo* político). Esto es, una estrategia identitaria que, frente a la identidad clasista campesina, o política, referida al Estado-nación mexicano como ciudadano-mestizo, privilegia la dimensión económica, política y cultural de las comunidades indígenas en cuanto grupos étnicos dotados de una identidad colectiva. Esto se traduce en,

por una parte, la construcción de un sujeto colectivo indígena a partir de las comunidades de Chiapas, del que se postula la dignidad y el autorrespeto y necesaria inclusión y reconocimiento en el Estado mexicano. Por otra, sobre esta base se despliega la serie de reivindicaciones políticas, culturales y económicas para este sujeto colectivo y especialmente las demandas de «autonomía». Y de este modo se enlaza con el nacionalismo antes citado: los indígenas como la parte más «auténtica» de la Nación («los hombres y mujeres de maíz, los verdaderos»).

El zapatismo no nace indianista, sino que se indianiza (Van der Haar, 2002; Mattiace, 2003; Velasco, 2003; Higgins, 2004; De La Fuente, 2006) (¿instrumentalmente?, ¿constitutivamente?: la respuesta a estos interrogantes solamente se podrá contestar tras el análisis de su entera trayectoria) al hilo de experiencias como la autonomía tojolabal, la contracelebración del V centenario del Descubrimiento (1992) *Quinientos años de resistencia*, el Convenio no 169 de la OIT, la autonomía miskita en Nicaragua, etc. (Máiz, 2002). Como es sobradamente conocido y aún reconocido de modo reiterado por el propio Marcos, de 1983 a 1994 tiene lugar un contacto con las comunidades indígenas (de Vos, 2002) que transforma su programa y organización iniciales, donde además se modifica el lenguaje «un poco cuadrado del socialismo, la Revolución, la dictadura del proletariado, por el lenguaje que habla de la democracia, del ser humano, de la humanidad», y se modifica la estrategia de un ejército de vanguardia revolucionaria por un ejército de las comunidades indígenas (Vázquez Montalbán, 2001: 133, Le Bot, 1997: 130, 201). De hecho, en 1994 aún se mantiene la dualidad campesino/indígena —«Las insoportables injusticias y violación de nuestros derechos humanos como indígenas y campesinos empobrecidos», se dice en el pliego de demandas de 1 de marzo de 1994 (EZLN, 1: 179)— y, como veremos, en la Primera e incluso la Segunda declaración el lenguaje y análisis es básicamente campesinista. Sin embargo, en contra de lo que suele afirmarse, desde sus primeros comunicados se aprecia un distanciamiento respecto a las guerrillas tradicionales en el lenguaje (no marxista), en las estrategias (abandono inmediato de la lucha armada), en las reivindicaciones (derechos políticos y culturales) y en los formatos organizativos (no vanguardia, sino frentes amplios multiorganizativos). Con esto no queremos significar que el discurso del zapatismo se refleje en una organización, estrategia, etc., que corresponda exactamente a las posiciones allí enunciadas. No es preciso compartir las tesis del tipo «genial impostura» (La Grange y Rico, 1998),

para constatar que el formato miliar, el liderazgo y personalismo de Marcos erosionan una y otra vez los postulados que el discurso afirma con rotundidad, generando contradicciones evidentes con la palabra publicada de los zapatistas que, por lo demás, está sometida a un control muy estricto (De Vos, 2002: 333).

Este discurso indianista alcanza su eclosión a partir de 1995 con la Tercera declaración de la Selva Lacandona, donde la cuestión indígena se convierte, como veremos, en el problema central del movimiento: ya no se trata de los efectos recientes de la dictadura del sistema de partido único del PRI, sino de la «larga noche de quinientos años», de «las graves condiciones de la vida indígena mexicana», de las masacres y del genocidio de los indígenas en México. Y de la reivindicación de los derechos indígenas, de la autonomía, del reconocimiento que debe informar la reforma de la Constitución, la nación multicultural, multiétnica, en pro de la perentoria incorporación de los indígenas a ésta. En el mismo año el levantamiento zapatista se muestra en continuidad con la lucha de quinientos años (1521) y con la revolución de Zapata (1919), de la mano del mito del «Votán-Zapata»:

La dignidad se guardó muy dentro del corazón de los indígenas y fue cuidada esperando el tiempo de sembrar y crecer, no murió con la muerte, con la muerte se hizo vida en el corazón de los hombres y mujeres verdaderos. No murió Votán-Zapata [...] Hoy Votán Zapata lucha, en el paso del EZLN, por Democracia, Libertad y Justicia (tema que se prolonga en los *Relatos de el viejo Antonio*; Marcos, 1998: 61).

En las DSL (Declaración de la Selva Lacandona), tercera, cuarta y quinta, así como en los textos de la «Marcha del color de la tierra», se modula, sin embargo, una reivindicación de lo indígena que posee un carácter no esencialista, no fundamentalista étnico. En efecto, ante todo, como vimos, el indigenismo se articula con nacionalismo mexicano y, en cuanto «indígenas mexicanos», a estos grupos no se les considera como «naciones indias» dentro de México, o «nación maya», o «nación tzotzil», sino como «pueblos», «comunidades», etc. Esto es, se postulan las identidades indígena y mexicana como no excluyentes sino superpuestas, traslapadas: «Nosotros, indios mexicanos», «nosotros seguimos siendo mexicanos» (EZLN, 2: 102, 284). Por ello, las autonomías tampoco son una separación y no se emplea el lenguaje de la autodeterminación, de la so-

beranía, etc., sino un mecanismo de autogobierno e inclusión en la «gran nación mexicana», reformada multiculturalmente como «patria de todos los pueblos», donde se postula la defensa de la dignidad y el autorrespeto contra el racismo y la secular invisibilidad del indio generada por el mestizaje fundacional del «crisol de las razas», de la «raza cósmica». De ahí las diferencias con otros indigenismos, por ejemplo con la guerrilla guatemalteca (Le Bot, 1997: 932), esto es, en el EZLN no hay repliegue comunitarista alguno.

La estrategia es la de un «mestizaje crítico y emancipador», motivado por la propia realidad pluriétnica —«Nuestro andar armado de esperanza no es contra el mestizo, es contra la raza del dinero» (EZLN, 2: 102)— que alumbrará experiencias de autogobierno de no superposición etnia/territorio, es decir, las «autonomías pluriétnicas» (Mattiace, 2003). Si bien se ha observado que a veces, en los relatos de *El viejo Antonio*, el discurso indigenista más abierto y menos fundamentalista se contradice con rasgos más comunitaristas —el propio personaje se presenta como un estereotipo, como una personalización del pueblo indígena, así como puede detectarse una subyacente prédica nativista de la superioridad moral de los indígenas sobre los mestizos (Vanden Berghe, 2005: 116-119)— se trata de recursos para proceder a realizar una síntesis muy difícil entre los factores políticos y culturales como base del movimiento.

El análisis del discurso del EZLN revela dos extremos: 1) la inclusión del indianismo (movilización político/militar + territorialización de las demandas = *autonomía*) en una compleja matriz de cuatro dimensiones (véase la figura 1), cada una de las cuales adquiere un peso específico en las sucesivas coyunturas y modula de modo concreto la síntesis ideológica indianista. Esto, debe insistirse en ello, no es algo excepcional, pues no existe un discurso indianista prístino, sino que todo indianismo se muestra siempre, en mayor o menor medida, articulado con otros elementos y tradiciones, valores e intereses: nacionalismo, socialismo, ecologismo, etc. Esto es, no hay un indigenismo idel-típico o canónico, incontaminado por elementos ajenos; y 2) se trata de un indigenismo *político*, no etnicista, donde la política no constituye la expresión de una realidad indígena previa dada en la historia, idéntica en su esencia desde las noches de los tiempos: «Le pregunté cómo había encontrado el camino de regreso. “No lo encontré — me responde el Viejo Antonio—. No, ahí estaba. No lo encontré. Lo hice. Como de por sí se hace. Caminando, pues... hicimos el camino. No, ahí estaba.”» (Marcos, 1998: 119). Por el contrario se postula des-

de una etnicidad desracializada y basada en rasgos culturales evolutivos y cambiantes, considerada como realidad contemporánea en construcción, movilización y conflicto. De hecho, el zapatismo no movilizó a comunidades mayas tradicionales aisladas de su entorno en parajes remotos, sino que nació en el seno de poblaciones indígenas que se habían enfrentado a la tradición y a los sectores más tradicionalistas, y que habían roto con sus comunidades y padecido conflictos internos de índole económica, política o religiosa en las mismas, o incluso las habían abandonado (Le Bot, 1997: 38).

Por tanto la política indianista del zapatismo no es una mera exteriorización o expresión de identidades étnicas primordiales y seculares, sino que se auto comprende como parte misma del proceso y el conflicto de génesis contemporánea de una identidad indígena que negocia elementos de su pasado, sus tradiciones, su cultura y sus instituciones, con otros elementos incorporados de la modernidad, del mundo urbano, del nuevo contexto internacional pos 1989, del antiliberalismo, de la ecología..., en suma, una cultura e identidad indígena nueva, emergente, que reubica, por ejemplo, el papel de las mujeres en el seno de las comunidades como uno de sus ejes. Precisamente esto es lo que hace posible una *indianidad* genérica abierta y moderna, y así rompe con el comunitarismo cerrado y jerarquizado autoritario, gerontocrático y patriarcal, y construye una comunidad indígena supralocal que, sin alcanzar el ámbito nacional de Ecuador o Bolivia permite, sin embargo, la emergencia de una identidad colectiva compartida sobre una heterogénea pluralidad de localismos y particularismos culturales, económicos y religiosos. De ahí el lenguaje de Marcos, en el que los indigenismos y los mexicanismos se articulan, en un pastiche posmoderno, con el lenguaje de la modernidad: «Marcos se apropia [el lenguaje] para comunicar al mundo indígena con el mundo urbano. El Viejo Antonio da los elementos indígenas que tiene el lenguaje zapatista cuando se dirige hacia fuera. Soy un plagiario...» (Marcos, 1998: 203).

En el formato organizativo indianista esto se traduce como frente amplio multiorganizativo, donde la cuestión indígena se articula con la *Liberación Nacional* (FZLN). De ahí la idea de la «gran red» y la complicación de la sociedad civil nacional e internacional. Este tipo de articulación permite mantener, de un lado, la sustantividad de las demandas indígenas de autonomía y reconocimiento cultural, territorializando los derechos y superando el marco de los «usos y costumbres», tal y como se

pone de manifiesto desde 1995 hasta la «Marcha del Color de la Tierra», a la vez que abrirse estratégicamente, en busca de hegemonía, de alianzas con otros apoyos no indígenas, mediante la postulación de ámbitos como la Convención Nacional democrática. Habrá que atender a los problemas de conflicto, organización (exceso de control) y liderazgo, para explicar la conversión del «Congreso Nacional indígena» en un «cascarón vacío», aunque no a supuestos planteamientos etnicistas.

Una vez realizado el análisis sincrónico del discurso zapatista y detectados sus componentes principales, es hora de atender a su evolución diacrónica desde 1993 hasta 2006.

Las estrategias enmarcadoras identitarias del EZLN

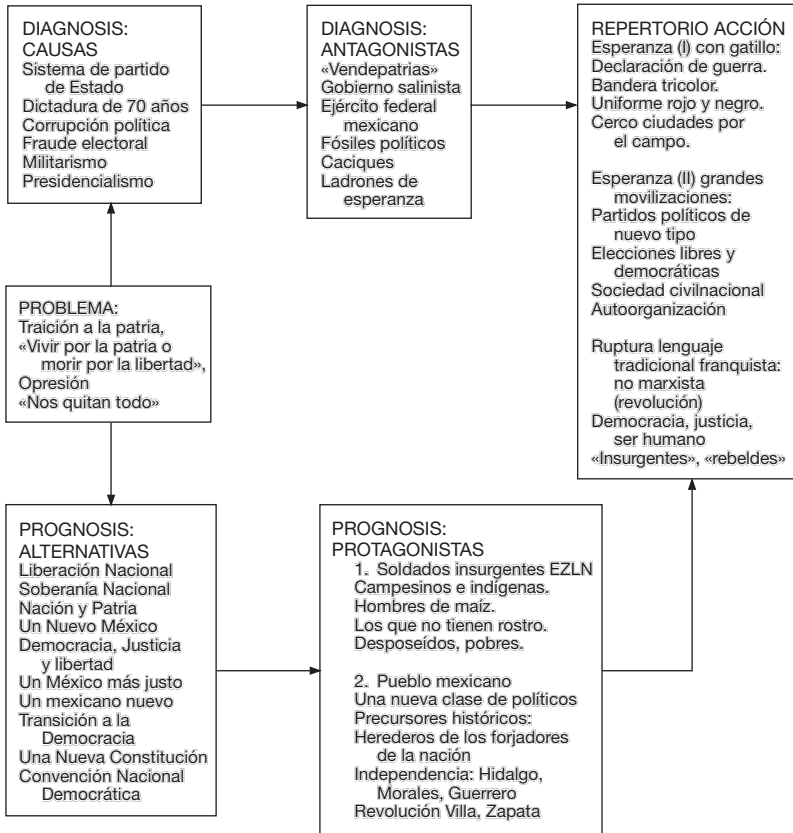
Aplicando el análisis de marcos, siguiendo las pautas de la literatura al uso (Snow, Benford, Eder, Gerhards) y la aplicación del mismo que ya hemos utilizado en otros estudios (Máiz, 2002, 2003), podemos distinguir tres estrategias enmarcadoras identitarias diferenciadas en el trayecto histórico del EZLN que va desde 1993 hasta la actualidad, bien que con muy distinto peso y alcance cada una de ellas:

- a) estrategia discursiva de insurgencia armada (1993-1994);
- b) estrategia indigenista (1995-2003);
- c) estrategia de izquierda anticapitalista (2004-2007).

a) Insurgencia armada

La estrategia discursiva de insurgencia armada, que se caracteriza por su fugacidad y apenas está presente en los primeros momentos, se abandona enseguida y corresponde, en realidad, a los últimos momentos del largo proceso de redefinición que la guerrilla tradicional del zapatismo había comenzado en noviembre de 1983 de la mano de «tres indígenas y tres mestizos, mexicanos todos ellos» (EZLN, 2: 131) y que alcanza su primera formulación interna en enero de 1993. El EZLN nace del fracaso del movimiento guerrillero y del contacto y aprendizaje con los líderes indígenas en lucha para su autonomía política y cultural.

FIGURA 2
 EZLN: marco I, insurgencia armada (1993-1994)



FUENTE: elaboración propia.

El propio Marcos admite la indefinición discursiva en esta situación de transición de final de etapa en lo que, sin embargo, constituye el comienzo de la movilización zapatista:

Es una primera síntesis muy vaga, una mezcla de valores patrióticos, de herencia histórica de lo que fue la izquierda clandestina en México en la década de los sesenta, de elementos de cultura indígena, de elementos milita-

res de la historia de México, de lo que fueron las guerrillas en Centro y Sudamérica, de los movimientos de liberación nacional (Le Bot, 1997: 174).

Por eso, aunque el comienzo de la primera DSL muestra implícitamente el carácter indígena del movimiento («somos producto de 500 años de luchas») el *problema* de este marco inicial, que abarca textos como las dos primeras declaraciones de la Selva Lacandona y los comunicados hasta enero de 1995, y que podemos denominar de *insurgencia armada*, es de alcance nacional: la «traición a la Patria» por parte del partido de Estado que se prolonga en subtemas de opresión política y desposesión campesina.

El *marco de diagnóstico* nos presenta una serie de *causas* eminentemente referidas al sistema político mexicano: «El sistema de partido de Estado», la «dictadura de 70 años» del PRI, la corrupción electoral, el fraude electoral sistemático, el asesinato político, el militarismo y el presidencialismo. Los responsables de esas causas, los *antagonistas*, son el gobierno salinista del PRI, los «vendepatrias», los «traidores», pero también el ejército federal mexicano, los caciques, la élite política calificada de «ladrones de la esperanza», así como, en menor medida, el capitalismo que «desangra Chiapas» («Chiapas: el Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía», enero de 1994, EZLN, 1: 49).

El marco de *pronóstico* propone, en consonancia con lo anterior, alternativas exclusivamente nacionales y nacionalistas: «Liberación nacional», «Soberanía nacional», «Un Nuevo México» más justo, mediante una transición a la democracia desde la dictadura priista, la necesidad de una Nueva Constitución y una Convención Nacional democrática. Asimismo, en lo que se refiere a la prognosis, inicialmente los *protagonistas* son los soldados insurgentes del EZLN considerados ambiguamente «campesinos e indígenas» y en cualquier caso hombres — «Hombres de maíz» — detrás de los que apenas resuena la invisibilidad del indio en el Estado-nación mestizo: «Los que no tienen rostro». Posteriormente, a medida que discurre 1994, se produce una ampliación al «pueblo mexicano», a «una nueva clase de políticos» que tiene que reemplazar a la clase política corrupta y clientelar del PRI para profundar la nación mexicana, retornando a los orígenes perdidos de la independencia y la Revolución. Sin embargo, ya en el pliego de demandas del 3 de marzo de 1994, aparecen reivindicaciones indigenistas sustantivas: «13. Que las lenguas de todas las etnias sean oficiales y que sea obligatoria su enseñanza en las escuelas primaria, secundaria, preparatoria y universidad.

14. Que se respeten nuestros derechos y dignidad como pueblos indígenas, tomando en cuenta nuestra cultura y tradición» (EZLN, 1: 182). Y en el comunicado de 11 de abril de 1994, de la mano del mito Totán-Zapata, «guardián y corazón del pueblo» recuperador del «tímido fuego que en nuestra muerte vivió 501 años», bajo la denominación plural de «los del nocturno paso», «los sin voz», «los extranjeros en la propia tierra», «los de la muerte eterna», «los sin patria y sin mañana», los de la larga noche del desprecio», «los hombres y mujeres verdaderos», etc., se inicia la construcción de la identidad colectiva indígena.

Finalmente, el repertorio de acción se desdobra en dos momentos, bien diferenciados. Inicialmente con la insurgencia armada, la «Esperanza con gatillo», de la mano de la declaración de guerra, del arsenal simbólico militar («Bandera tricolor», «Uniformes rojo y negro»), en una estrategia de guerrilla clásica campesina, de cerco de las ciudades por el campo. En un segundo momento, el repertorio se transforma en la «Esperanza de las grandes movilizaciones de masas», pacíficas, en el alto el fuego, en el «ejército que quiere dejar de ser ejército», etc. Y ahora el objetivo es consolidar partidos de nuevo tipo, elecciones libres y democráticas, la movilización plural en el seno de la sociedad civil nacional. Y aparece aquí, sin embargo, pese a la invocación de elecciones libres y democráticas, como objetivo principal, la creación de un espacio participativo, asambleario, de democracia directa, de «consultas» a las bases sobre los pasos estratégicos del movimiento y la crisis de la vanguardia, es decir, «mandar obedeciendo». Por tanto, desde un comienzo la democracia directa prevalece estratégicamente sobre la democracia representativa.

b) Indianismo

La estrategia enmarcadora identitaria central del EZLN, que será la hegemónica la mayor parte del trayecto aquí examinado, en concreto entre 1995 y 2003, es la indianista. La vaguedad de tinte patriótico, y guerrillero resulta definitivamente abandonada a favor de un marco indigenista que alcanzará, en la Quinta declaración de la selva Lacandona (1998) y en la Marcha del Color de la Tierra (2001), sus momentos culminantes.

El *problema* en esta estrategia identitaria ya es claramente «la cuestión indígena», la «larga noche de quinientos años» que centra de modo sustantivo, y ya no meramente adjetivo como en 1993-1994, la entera

temática del marco en el seno de una movilización étnico-política. Las «graves condiciones de la vida indígena mexicana», la miseria económica, la aculturación y la exclusión, la represión, la «guerra de exterminio» y el «genocidio» constituyen el eje de los agravios de este marco. La identificación campesinista deja lugar a una, nueva articulación con elementos nuevos y otros comunes a aquella, como podemos comprobar en la figura 3. No se trata, pues, de una identidad enteramente nueva, sino en rigor de la rearticulación de la antigua identidad de campesinos pobres y objeto de la represión, por una identidad indígena en la que el acento étnico, no solo cultural, como a veces se ha dicho, sino político y económico, donde elementos comunes como «exclusión», «pobreza», «marginación» «opresión», «víctimas del neoliberalismo», etc., se reincorporan en una nueva síntesis político-identitaria que hace hincapié en la lengua nativa frente a la evidencia de la lengua española del Estado-nación mexicano, en la etnia más que la clase (sin resultar ésta, en modo alguno, abolida), en el derecho consuetudinario más que en el derecho positivo, en el territorio que rein-

FIGURA 3
EZLN: marco II, indianismo (1995-2003)

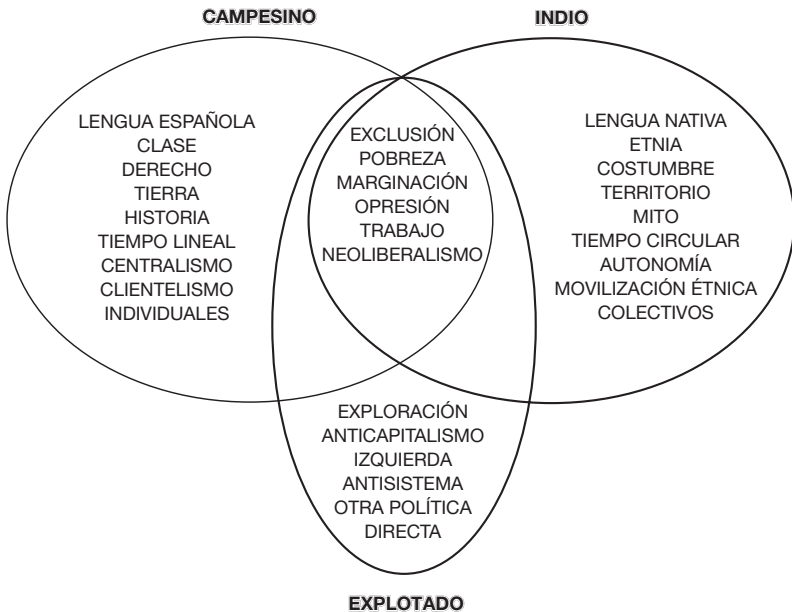
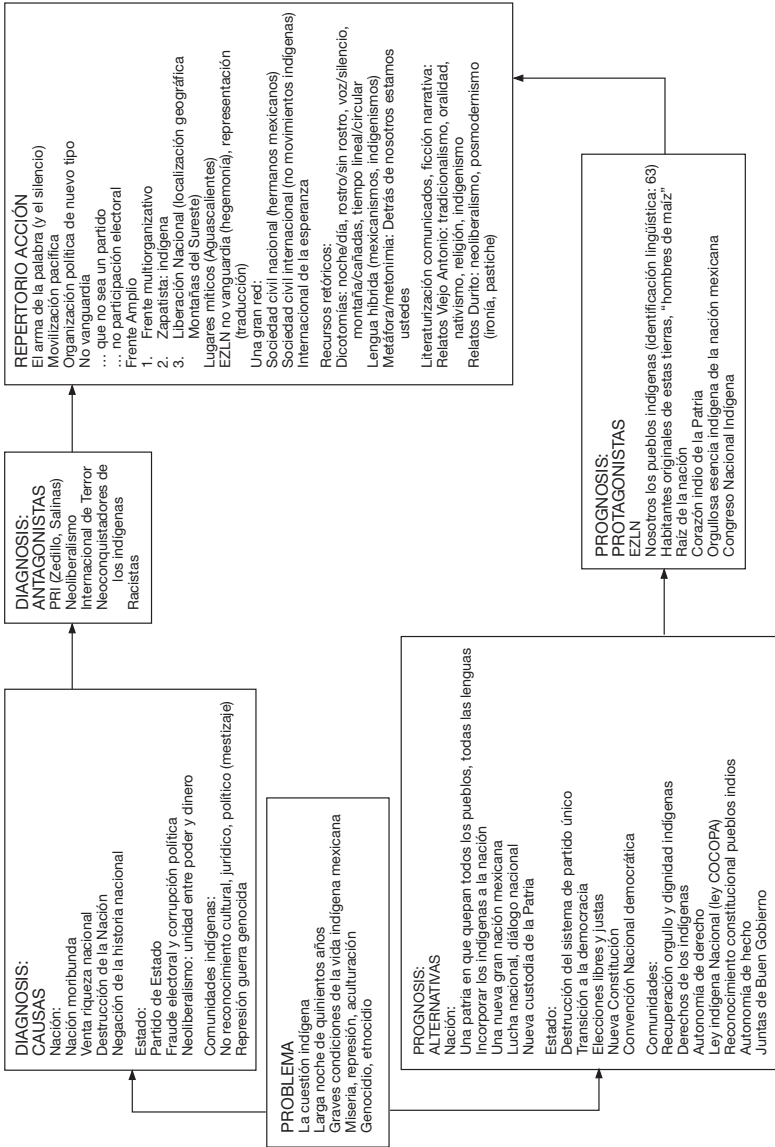


FIGURA 4
 EZLN: marco II, indianismo (1995-2003)



FUENTE: elaboración propia.

terpreta la antigua consigna campesinista de «Tierra y libertad», esto es, la tierra como mero espacio de producción, transformándolo en territorio como relación espacial vital de autonomía y tradición y a la vez circular del mito frente al tiempo lineal de la historia, ejemplificado en los relatos de *El viejo Antonio*, en la movilización étnica en pro de la reforma multicultural del Estado-nación mexicano basado en el mestizaje de la «raza cósmica» y en los derechos colectivos de las comunidades indígenas frente a los derechos individuales ciudadanos.

Ahora bien, el enmarcamiento indigenista como se detalla en la figura 4, no implica de ningún modo un desplazamiento de lo económico por lo cultural, ni la desaparición de los vectores democrático, antineoliberal y nacionalista mexicano del discurso zapatista, que siguen enteramente operativos, sino una nueva síntesis y rearticulación de los mismos.

En efecto, el marco del diagnóstico postula *causas* de triple origen. A saber: 1) nacional: México como «nación moribunda», la «venta de la riqueza nacional», la «destrucción de la nación», la pérdida de las raíces nacionales de México (independencia, soberanía, revolución...); 2) estatal: donde de mantienen incólumes las denuncias del sistema de partido de Estado, el fraude electoral sistemático, la corrupción política y el neoliberalismo que desnacionaliza y deslocaliza (emigración, maquilas), mediante una colusión entre poder y dinero; y 3) indígenas: la falta de reconocimiento cultural, la exclusión de los indígenas de la nación y de la ciudadanía y la represión mediante la «Guerra genocida» contra las comunidades. Los *antagonistas* responsables de tales causas siguen siendo el PRI, los sucesivos titulares de la presidencia (Zedillo, Salinas), la élite política y económica de México, conceptualizados ahora de modo muy significativo como «Neoconquistadores de los indígenas» y «racistas, pero también la «internacional del Terror» —que enfrenta a la «internacional de la esperanza»— esto es, el neoliberalismo, responsable no sólo de la «venta de la Patria», «México, gran liquidación fin de siglo» y sus riquezas, sino de la desnacionalización de México.

Al hilo de esta diagnosis, asimismo el marco de *pronóstico* postula alternativas diferenciadas en los tres ámbitos antevistos: 1) nacional ante todo, pues la cuestión indígena se presenta no como una reivindicación local o sectorial, sino como una «lucha nacional», «un diálogo nacional»: la inclusión, la «incorporación de los indígenas a la nación», una «Nueva Nación mexicana», reconfigurada como una nación multicultural y plural: «una patria en la que quepan todos los pueblos», «todas las len-

guas». Por eso el EZLN reclama para sí y sus aliados, de la mano de un lenguaje nacionalista, una «nueva custodia de la patria» y sus símbolos, una vez arrebatados a la élite traidora a la patria mexicana. De esta suerte, como ya hemos apuntado, el indigenismo del EZLN se postula abiertamente político y no etnicista, al margen del fundamentalismo étnico, lo que posee efectos capitales, como veremos, a la hora de construir un sujeto político protagonista de la movilización; 2) estatal, en segundo lugar, pues como en 1994 se sigue insistiendo en la importancia del cambio del «sistema político de partido único», en la necesidad de una «transición a la democracia», en la celebración de «elecciones libres y justas» frente al fraude electoral sistemático y en la necesidad de proceder a la elaboración de «una nueva Constitución» (no ya el cumplimiento de la misma en su artículo 39, referente a la soberanía nacional y popular, como se hacía en 1994) mediante la convocatoria de una «Convención Nacional democrática»; 3) propiamente indianista, en tercer lugar: es decir que apunta a la construcción de una nueva identidad colectiva mediante la recuperación del autorrespeto «la recuperación del orgullo y dignidad indígenas», sujeto para el que se reclaman, ahora con todo detalle, derechos culturales y políticos territorializados en nuevos espacios de representación (autonomías pluriétnicas, autonomías *de facto*) (Burguete, 1999; Díaz Polanco, 1991, 1997; De la Fuente, 2006), la aprobación de una ley indígena (con apoyo a la ley COCOPA), el reconocimiento constitucional, etc. Resulta visible, en el largo trayecto que va de 1995 a 2003, la fractura que se produce frente a la constatación de la traición del gobierno a los Acuerdos de San Andrés, la reducción de la reforma constitucional y la ruptura del diálogo, con la aparición de un nuevo discurso rupturista: la declaración de las autonomías «de hecho», frente a la imposibilidad jurídica de las autonomías de derecho.

En consonancia con lo anterior, los *protagonistas* de este marco de diagnóstico se remiten a un «Nosotros, los pueblos indígenas» que, lejos de formularse en una perspectiva comunitarista cerrada de habitantes originarios y auténticos y en oposición a la nación mestiza mexicana, se sitúa políticamente como criterio de pertenencia subjetiva y no racial, y como parte fundamental, como la verdad misma de México: «La raíz de la nación», «El corazón indio de la Patria», «Orgullosa esencia indígena de la nación mexicana». En suma, la política de reconocimiento que así se fundamenta es la de una *autonomía política* (pluriétnica y *de facto*) en el seno de la nación, no de aislacionismo, soberanía o autodeterminación,

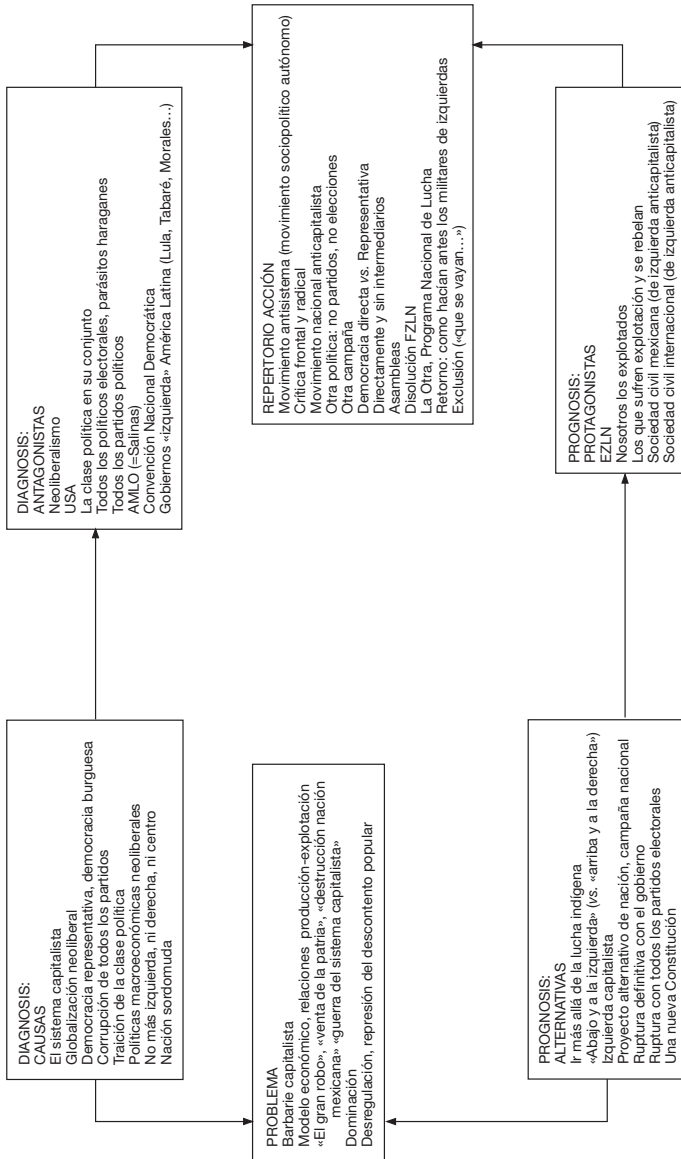
y de ahí la ausencia de un nacionalismo etnicista indigenista (nacionalismo maya, por ejemplo). Esta centralidad nacional de lo indígena se sitúa a través de dos mecanismos fundamentales: 1) la identificación étnico-lingüística mediante la enumeración de las 63 lenguas de la náhuatl a la kikapú (en las 4 y 5 DSL); y 2) la abolición político-representativa de la distancia mestizo-indio, por la que el líder mestizo Marcos prescinde de toda distancia metonímica (de representante, portavoz, traductor, etc.) para autoconsiderarse como parte integrante de ese «Nosotros, los pueblos indígenas».

Por último, el *repertorio de acción* de esta estrategia indigenista se concentra en la movilización pacífica (manteniéndose el EZLN, sin embargo, como estructura organizativa militar central) que apunta a la creación de una «organización política de nuevo tipo», «que no sea un partido», que no participe tampoco en las elecciones, desechadas como ámbito de acción política, es decir, un frente amplio. El Frente Zapatista de Liberación Nacional que articule los tres momentos: 1) frente multiorganizativo, en contraste con una organización vanguardista y jerárquica; que construya «una gran red» tanto en la «sociedad civil mexicana» como en la «sociedad civil internacional», «la internacional de la esperanza»; 2) de hegemonía indígena (en el sentido político antes aludido, no étnico-racial) sobre otros aliados potenciales; y 3) de Liberación Nacional, esto es, que mantenga en todo momento el carácter nacionalista, patriótico y de horizonte hacia un nuevo México, de la lucha indigenista como combate liderado desde la «raíz de la Nación».

Esta síntesis de indianismo en clave nacionalista mexicana, puede detectarse claramente en el mestizaje de la lengua empleada en los comunicados y declaraciones del EZLN; en efecto, la abundancia de indigenismos y una estructura textual que evoca la oralidad de la cultura indígena, se dan la mano con un léxico plagado de mexicanismos que nacionalizan el discurso. Estos mismos recursos léxicos sirven para sortear los escollos de la representación política del nosotros mestizos/indígenas, mediante una suerte de desplazamiento semiótico de la parte por el todo, de retorno desde la metonimia a la metáfora: «Detrás de nosotros estamos ustedes». La literaturización de los comunicados y los relatos de *El viejo Antonio* sirven para realizar esta síntesis, a la vez desesencializadora y nacionalizadora, del indigenismo.

FIGURA 5

EZLN: marco III, izquierda anticapitalista (2004-...)



FUENTE: elaboración propia.

c) *Izquierda anticapitalista*

Sin embargo esta estrategia identitaria indigenista entra en crisis tras el fracaso de las conversaciones, el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la destrucción de la ley COCOPA y la reforma constitucional, a partir de 2001. El silencio de varios años del EZLN sería el preanuncio de un cambio no meramente de modulación o reorientación del marco y estrategias indigenistas antevistos, sino radical en estrategia y discurso, y cuya primera salida a la luz aparece en el texto del Subcomandante Marcos «La (imposible) ¿geometría? del poder en México», de junio de 2005. Alcanzaría, sin embargo, su máxima expresión en la Sexta declaración de la Selva Lacandona en el mismo mes y año, en el lanzamiento de La Otra Campaña y en la serie de textos de Marcos «L@s zapatistas y la Otra: los peatones de la historia» (septiembre de 2006).

Ciertamente estamos todavía demasiado cerca de los acontecimientos para evaluar cabalmente las dimensiones de esta mutación hasta que no se decanten, confirmen y perfilen más las tendencias. Pero aplicando el modelo de *frame analysis* al *corpus* textual disponible, aún escueto pero denso, podemos detectar una mutación cualitativa tanto en la formulación del problema como en los marcos de diagnóstico y pronóstico, así como en lo que se refiere al repertorio de acción.

En efecto, ahora el *problema* queda definido de un modo mucho más genérico y deslocalizado, incluso podríamos decir que asistimos a una «desindigenización» del discurso del EZLN: se trata de la «barbarie capitalista», que tiene una dimensión mundial, «la globalización neoliberal», y una dimensión mexicana, «el sistema capitalista en México está desarrollando una guerra en todo el territorio nacional». Lo más significativo es que, por primera vez en todo el trayecto del EZLN aquí analizado desde 1993, el problema está formulado en clave eminentemente económica: el modelo económico, la explotación, la propiedad, etc. De ahí que la dimensión *nacional* del problema, que sigue siendo decisiva y mantiene incólume el componente central en estricto sentido *nacionalista* del discurso zapatista, se presente como «el gran robo», la «venta de la patria» «la destrucción de la nación mexicana» en términos muy parecidos al marco indigenista, pero reforzando visiblemente la dimensión económica de la explotación, la emigración mexicana a Estados Unidos, etc. Ahora bien, que sea hegemónica la formulación económica del problema no implica en modo alguno que la dimensión política de la dominación,

es decir, la «represión al descontento popular», desaparezca sino que se subordina a un modelo explicativo economicista.

De hecho, el marco de diagnóstico postula unas *causas* esencialmente económicas: «el sistema capitalista» «las relaciones económicas como la columna vertebral de todo un sistema social» o «la propiedad». Se trata de una novedad radical, pues hasta el momento esta diagnosis, explícitamente en clave «capitalista», estaba ausente en el discurso del EZLN. Es más, ahora asistimos a una recuperación implícita del lenguaje *marxista*, obviado desde los ochenta: el empleo de la expresión «relaciones de producción» y «propiedad (de «medios de producción» en el discurso de Marcos el 1 de octubre de 2006 en México) constituyen una innovación discursiva radical. En el discurso del Delegado Zero en COPIA-México se alude a «las 4 ruedas del capitalismo: despojo, desprecio, explotación y represión» y se articulan los factores anticapitalistas, nacionalistas y anticlase política:

La máquina de hacer mercancías se esconde en la causa pero no en el efecto. Tras el mercado y el salario se oculta el núcleo fuerte del sistema de la propiedad privada de los medios de producción y cambio. Las nuevas naciones que participan en la neoconquista de México están formadas por los bancos, las industrias y el comercio, todos extranjeros. Y sus ejércitos de conquista y ocupación son diputados, senadores, presidentes municipales o gobernadores (*Esto es tan otro y tan grande que no cabe en la geografía de arriba*, México, 2006).

Incluso en la celebración del 13º aniversario del alzamiento del EZLN se introduce el anticapitalismo y la izquierda como eje de «hacer grande, muy grande el nosotros de los olvidados, de los desposeídos, de los sin voz y sin rostro, de la dignidad rebelde» (declaración de Marcos en Oventic, 1 de enero de 2007).

Ahora el vector ideológico siempre presente del antineoliberalismo/antiglobalización se reformula en clave marxista —lo cual no quiere decir economicista— sin que desaparezcan las dimensiones propiamente políticas, solo que ahora éstas se reformulan como tributarias de un análisis de la determinación en última instancia por lo económico y, al hilo de esto, se radicalizan. Así, por ejemplo, ahora ya no se compatibilizan sino que se contraponen abiertamente la izquierda radical con la reformista —ya en 2000 Marcos había escrito que «Detrás de la “tercera

vía" europea acecha el fascismo, y también detrás de la izquierda que no se define, en la teoría y en la práctica, contra el neoliberalismo» *Nuestro siguiente programa. La derecha intelectual y el fascismo liberal* (EZLN, 4: 441)— pero también la «democracia representativa» como «democracia burguesa» con la «democracia directa», «el contacto directo, sin intermediarios». Ello se prolonga en una diagnosis genérica de enormes consecuencias: la «traición de *toda* la clase política» mexicana, la corrupción de *todos* los partidos», el carácter «neoliberalista» de *todos* los partidos y sus candidatos, la hegemonía indiscutible de las «políticas macroeconómicas liberales» en todos los partidos, la dilución de las diferencias ideológicas: «ya no más izquierda, centro y derecha», y la alienación global de la nación mexicana, conceptualizada como «nación sordomuda».

Una diagnosis tan extrema como ésta se traduce en una extraordinaria ampliación del campo de los antagonistas: ciertamente, a escala mundial lo es el neoliberalismo, pero ahora ejemplificado en Estados Unidos y sobre todo a escala nacional: «la clase política en su conjunto» no sólo el gobierno, sino «todos los políticos», «parásitos haraganes», todos los partidos políticos, prosiguiendo en la coyuntura de 2006 hasta incluir al PRD, a AMLO (equiparando reiteradamente a Salinas y al neoliberalismo), incluso al PT, y tras el proceso electoral, a la propia Convención Nacional democrática. Todo ello, en fin, se completa con una distancia radical e inclusión en el campo del antagonismo a los gobiernos de «izquierda» de América latina (Lula, Tabaré, Morales...). Este giro excluyente, que sitúa a todas las fuerzas políticas, exceptuando grupúsculos marginales y sectarios de extrema izquierda (Partido de los Comunistas...) en el campo del antagonismo, resulta especialmente llamativo pues constituye una ruptura capital con una trayectoria llamativamente inclusiva del EZLN, pese al distanciamiento electoral.

Tan drástica reformulación del problema y la diagnosis se traducen en un marco de *pronóstico* igualmente nuevo y especialmente reductivo. En efecto, en principio, desde el punto de vista de la alternativa estratégica, ahora se trata de «ir más allá de la lucha indígena». Pero no en el sentido de recabar apoyos, de articular frentes amplios en apoyo de las demandas indígenas, algo que siempre estuvo presente en el EZLN, sino en el etiquetado purista de izquierdas: «abajo y a la izquierda», «izquierda anticapitalista». Se produce así un recorte extraordinario del abanico de posibilidades, una nueva perspectiva aislacionista, habida cuenta, además, de que la izquierda se formula como anticapitalismo radical, incluyendo

en el «bando neoliberal» a todas las fuerzas mexicanas por igual (PRD y PT incluidos). Así, una política de hegemonía se reemplaza, como veremos, por otra de encapsulamiento, de grupusculización y aislamiento del mundo de la competición política.

No se abandona sin embargo, como decíamos, las dimensiones nacionalistas del discurso, ya que se sigue insistiendo en «el proyecto alternativo de nación», se postula un «programa nacional de lucha anticapitalista», la «otra campaña» se presenta como «campaña nacional»... y si bien se mantiene la «ruptura definitiva con el gobierno y con «todos los partidos electorales», el objetivo de una «nueva Constitución» para México sigue en pie. En síntesis y en las propias palabras del EZLN, el movimiento derivado de la Sexta declaración de la Selva Lacandona reúne las siguientes características:

- «Anticapitalista».
- «De izquierda».
- «Civil y pacífica».
- «Con otra forma de hacer política».
- «Que construya un Programa Nacional de Lucha anticapitalista».
- «Que luche por una nueva Constitución».
- «Que sea nacional».

Las consecuencias de estas diagnósis y pronósis en el campo de los protagonistas son extraordinariamente reductoras de este campo. En principio se apunta a «nosotros, los explotados». Y se reitera una y otra vez un campo de protagonistas que diluye la centralidad indígena que hasta entonces había caracterizado al zapatismo, sumergiéndola en una serie mucho más amplia de colectivos, significativamente encabezada por el proletariado y el campesinado, como se puede constatar en la síntesis que se hace de «las características fundamentales de nuestro movimiento» en la consulta interna de la «otra campaña»: «que sea con trabajadores de la ciudad y el campo, indígenas, jóvenes, mujeres, ancianos y ancianas, niños y niñas, homosexuales y lesbianas, transexuales, etc., o sea con tod@s l@s de abajo» (*Propuesta de preguntas para la consulta de la otra campaña*, 2006). La pérdida de peso de las demandas indigenistas y de los propios indígenas como sujetos de la movilización, resultado de su inclusión en una matriz no sólo más amplia, sino heterogénea de actores, puede constatar en los Informes parciales I y II, aparecidos hasta la fecha, de la

Comisión Sexta del EZLN, sobre la consulta interna. En ellos, la primacía de las características de la otra campaña («anticapitalista» y «de izquierda») se traduce en las respuestas dominantes a la pregunta «¿Quiénes están convocados?» («los de la sexta», «los de abajo», «partidos»), que reflejan la difuminación del indigenismo en el nuevo horizonte político-estratégico del zapatismo.

Ahora bien, a continuación se califica este amplio «nosotros» y se introducen requisitos muy exigentes para integrarse en ese colectivo; a saber: «Los que sufren explotación y *se rebelan*», la sociedad civil mexicana (de *izquierda anticapitalista*) y otro tanto sucede con la sociedad civil internacional, de la mano de los requisitos de la organización y la movilización. De hecho aparece una inédita preocupación, nada hegemónica sino deudora de un horizonte estratégico de achicar espacios y confrontación, por el deslinde entre lo propio y lo ajeno, nosotros y los otros, los zapatistas y los pseudozapatistas. Esto puede constatarse incluso en el ámbito indígena, en acontecimientos tan significativos como en las agresiones con muertos y heridos ocurridas en Viejo Velasco, Chiapas, en noviembre de 2006. El CCRI-CG del EZLN y la Comisión Sexta publicaron un comunicado destinado exclusivamente a señalar, con patente olvido de los derechos indígenas, que «Los indígenas que se enfrentaron, los muertos y los heridos, NO SON BASES DE APOYO DEL EZLN NI PERTENECEN A NINGUNA DE LAS ESTRUCTURAS CIVILES O MILITARES ZAPATISTAS» (en mayúsculas en el original, comunicado de 21 de noviembre de 2006).

Finalmente, y en consonancia con todo ello, el repertorio de acción muestra un cierre del círculo inclusivo del trayecto político discursivo del EZLN, reformulado ahora como movimiento antisistema que, de la mano de una «crítica frontal y radical, se postula como «movimiento nacional anticapitalista». La «otra» política es una política no electoral, ajena a los partidos y a cualquier tipo de puentes o alianzas con ellos, de la mano de un descrédito no solamente del neoliberalismo de todos los partidos mexicanos, sino de la inutilidad de la democracia burguesa y representativa. Este encapsulamiento aislacionista, que se ejemplificará en la autoexclusión del movimiento de apoyo a AMLO y a la Convención Nacional Democrática, o en la ruptura de Marcos con los intelectuales de izquierda que siempre le apoyaron, traduce una suerte de retorno y desmentido de la entera estrategia histórica del movimiento; de hecho, al hilo de un lenguaje mucho menos irónico de lo habitual, se explicitan

añoranzas de los viejos tiempos: «Como hacían antes los militantes de izquierdas», y se concluye finalmente por postularse excluyente en el seno mismo de un movimiento que se considera eminentemente asambleario, participativo y deliberativo: «Que se vayan los que no se sientan identificados con lo que es el pensamiento mayoritario...», o «los vamos a ir» (Declaración de Oventic, 1 de enero de 2007).

Conclusiones

En este análisis del discurso zapatista hemos podido constatar que:

- 1) En lugar de configurarse como un movimiento indigenista «puro», etnicista y monotemático, existen cuatro vectores ideológicos que, con distinto peso en cada coyuntura, conforman el complejo discurso zapatista, a saber, nacionalismo, antineoliberalismo, democracia e indigenismo.
- 2) El discurso zapatista entre 1994 y 2007 experimenta desplazamientos en sus estrategias identitarias que originan síntesis diferentes de los cuatro elementos anteriormente señalados. Tres son, como hemos visto las más relevantes: a) una fugaz estrategia insurgente militar; b) una estrategia indigenista no fundamentalista; y c) a partir de 2005 y 2006 se produce, sin embargo, una reorientación hacia una estrategia de izquierda anticapitalista.
- 3) La fugaz estrategia inicial de 1993-1994, en contra de lo que se ha afirmado, si bien aún no incorpora la dimensión indigenista de modo sustantivo, la cual aparecerá a partir de 1995, no es una estrategia de continuidad con el discurso de la guerrilla clásica marxista-leninista, sino un compleja síntesis de elementos varios, deudora del estadio final de crisis y descomposición de aquellos planteamientos y estrategias.
- 4) La estrategia identitaria indigenista del EZLN entre 1995-2002 no se configura como un discurso etnicista y fundamentalista, sino mediante una compleja síntesis política: a) los elementos nacionalistas mexicanos, que ocuyen un eventual nacionalismo maya indígena, b) los elementos antineoliberales, que facilitan la demanda de apoyos en otros sectores, sociedad civil y redes

nacionales e internacionales; y c) los componentes democráticos, antiPRI, antisistema de partido único, que no se traducen, empero, en el abandono de la estructura militar del EZLN, lo que no deja de constituir fuente una de contradicciones y problemas, reiteradamente reconocidos.

- 5) *La Otra Campaña* y *La Sexta* no constituyen modulaciones menores del discurso indigenista del zapatismo, sino una ruptura en extremos decisivos con el mismo. La recuperación del marxismo, la reconfiguración de la izquierda anticapitalista, el rechazo de la democracia burguesa, etc., apuntan a: a) un patente debilitamiento programático y organizativo de la causa indígena, las demandas de derechos, autonomía y reconocimiento político y cultural, subsidiario de una estrategia antiliberal que busca articular múltiples demandas y sujetos; y b) bajo la apariencia de una ampliación hegemónica, una autoexclusión del campo de la política democrática y un aislamiento creciente, de hecho una grupusculización, respecto no sólo a los partidos, sino a sus propios apoyos políticos e intelectuales, a la sociedad civil, y a la prensa de apoyo tradicional, en el seno de la crisis del sistema político mexicano, que se agudizará mucho más tras el distanciamiento con la movilización poselectoral de AMLO y la CND.
- 6) Así se presenta de nuevo la pregunta de si el indigenismo del EZLN no fue sino una instrumentalización táctica de las demandas de las comunidades indias y una favorable coyuntura internacional pos 1989 —el tránsito de la clase a la cultura (Hetcher, 2002)— finalmente sacrificado por las necesidades de pervivencia y búsqueda de nuevos caminos de la propia organización; ¿implicarán estos nuevos caminos de supervivencia la recuperación no sólo del horizonte de pronóstico y el elenco de protagonistas de la primera época (campesinos y trabajadores), sino asimismo, habida cuenta de la progresiva grupusculización y la innegociabilidad prepolítica de las demandas, el retorno del repertorio de contención inicial, es decir, la lucha armada?

Bibliografía

- Alcalde, Javier y David Llorente (2002), *Estrategias de identidad: La evolución del discurso zapatista (1994-2001)*, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca.
- Bevir, Mark y Rod Rhodes (2006), «Defending interpretation», *European Political Science*, n° 5, pp. 69-83.
- Brubaker, Roger (2000), «Beyond Identity», *Theory and Society*, n° 29, pp. 1-47.
- (2004), «Ethnicity as cognition», *Theory and Society*, n° 33, pp. 31-64.
- Burguete, Araceli (1999), *México: experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, Copenhague.
- Burguete, Araceli y Margarito Ruiz (2003), *Derechos y autonomía indígena. Veredas y caminos de un proceso: 1988-1998*, CDI, Tuxtla.
- Chihu, Aquiles (2002), «La construcción de la identidad colectiva en el discurso del EZLN», I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca.
- ed. (2006), *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos social*, CONACYT/UAM, México.
- Collier, George (1996), *Land and the zapatista rebellion in Chiapas*, Food First, Oakland.
- De Vos, Jan de (2002), *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la selva Lacandona*, FCE, México DF.
- Díaz Polanco, Héctor (1991), *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, DF.
- (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México, DF.
- Díaz Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002), *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, México, DF.
- De la Fuente, Rosa (2006), *La autonomía indígena en Chiapas. La construcción de un nuevo espacio de representación*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense, Madrid.
- EZLN (1994), *Documentos y Comunicados*, 1, Era, México DF.
- (1995), *Documentos y Comunicados*, 2, Era, México DF.
- (1997), *Documentos y Comunicados*, 3, Era, México DF.
- (2003a), *Documentos y Comunicados*, 4, Era, México DF.
- (2003b), *Documentos y Comunicados*, 5, Era, México DF.
- (2005), *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*.
- (2006) *Los zapatistas y la Otra: los peatones de la historia*.
- Favre, Henri (1996), *El indigenismo*, FCE, México DF.
- Gómez, Águeda (2004), «Las estructuras narrativas y los mensajes zapatistas», en Miguel Vázquez y Salvador Leetoy, eds., *Guerrilla y comunicación: la propaganda política del EZLN*, Catarata, Madrid.

- Hetcher, Michael (2002), *From Class to Culture*, documento sin publicar, Yale University.
- Higgins, Nicholas (2004), *Understanding the Chiapas Rebellion: modernist visions and the invisible Indian*, Texas University Press, Austin.
- La Grange, Bertrand y Maite Rico (1998), «Subcomandante Marcos: la genial impostura», *El País*, Madrid.
- Le Bot, Yvon (1997), *Le rêve zapatiste*, Seuil, París.
- Máiz, Ramón (1995), «La construcción de las identidades políticas», *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, n° 13, pp. 33-75.
- (2002), «Peasants into indians: indianism and political mobilization of ethnicity in Latin America», IPSA, Colloquium on *Ethnic and nationalist contemporary Mobilization*, París.
 - (2003), «Framing the nation: three rival versions of contemporary nationalist ideologies», *Journal of Political Ideologies*, vol. 8, n° 3, pp. 251-267.
 - (2004), «Yawar Mayu: la construcción política de identidades étnicas en América latina», en Salvador Martí y Josep Sanahuja, eds., *Las movilizaciones indigenistas en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
 - (2005), «La comunidad indecible: etnia y nación en la novela indigenista latinoamericana», en Ramón Máiz, ed., monográfico *Nación y Literatura en América Latina en Araucaria*, n° 14, Sevilla-Buenos Aires, pp. 116-160.
 - (2007), *Indigenismo y nacionalismo en Bolivia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Marcos, Subcomandante (1998), *Relatos de el viejo Antonio*, CIACH, San Cristóbal de las Casas.
- (1999), *Don Durito de la Lacandona*, CIACH, San Cristóbal de las Casas.
- Mattiace, Shannan (2003), *To see with two eyes. Peasant Activism & Indian Autonomy in Chiapas*, New México University Press, Albuquerque.
- Mattiace, Shannan, Rosalba Aída Hernández y Jan Rus (2003), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, Ciesas, México, D.F.
- Mora, Mariana (2006), «Zapatista anti-capitalist politics and the Other Campaign: learning from the Struggle for Indigenous Rights», documento sin publicar, University Texas, Austin.
- Ramonet, Ignacio (2001), *Marcos: la dignidad rebelde*, Cybermonde, Valencia.
- Sánchez, Consuelo (1999), *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI, México DF.
- Snow, David y Rob Benford (1988), «Ideology, frame resonance ad Mobilization», en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sydney Tarrow, eds., *From Structure to Action*, JAI, Greenwich.

- y — (1992), «Master frames and cycles of protest», en Aldon Morris y Carol Mueller, *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven.
- Taylor, Charles (1971), «Interpretation and the Sciences of Man», *Review of Metaphysics*, nº 25, pp. 3-51
- Van der Haar, Gemma (2002), *Gaining Ground: land reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas*, Thela LAS, Amsterdam.
- Vanden Berghe, Kristine (2005), *Narrativa de la rebelión zapatista. Los relatos del Subcomandante Marcos*, Iberoamericana, Madrid.
- Vázquez Montalbán, Manuel (2001), *Marcos: el señor de los espejos*, Punto de lectura, Barcelona.
- Velasco, Saúl (2003), *El movimiento indígena y la autonomía en México*, UNAM, México DF.
- Volpi, Jorge (2004), *La guerra y las palabras: una historia del alzamiento zapatista de 1994*, Seix Barral, Barcelona.

17. Centroamérica: pueblos indígenas, afrodescendientes y estados-nación, ¿confrontación u oportunidad?

Galio C. Gurdián

Introducción

Los estados-nación latinoamericanos se caracterizan por su extrema debilidad y sumisión estructural económica, social, cultural y política que los hace marginales y dependientes en extremo de los centros metropolitanos y organismos multilaterales. Esta dependencia externa del Estado-nación se ha traducido internamente en estructuras autoritarias, represivas y excluyentes hacia los sectores subalternizados de la sociedad y sobre todo hacia los pueblos indígenas a través de instituciones y políticas de colonialismo interno (González Casanova *et al.*, 1996: 23-36). En el caso de los estados-nación centroamericanos, esa naturaleza bipolar ha sido parte fundamental de sus relaciones y políticas hacia los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas. Hasta ahora fundamentalmente esa situación ha generado sociedades «plurales» estratificadas y situaciones de violencia estructural sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, paradójicamente, esa condición bipolar de los estados-nación parece posibilitar, en la situación mundial actual, oportunidades crecientes para que las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas y afrodescendientes sean asumidas por los organismos multilaterales, las IFI, la institucionalidad estatal y sus políticas públicas nacionales y subnacionales (Martí y Sanahuja, 2004).

El Estado-nación centroamericano y su institucionalidad, incluyendo el municipio, han sido construidos en función de imponer y mantener los intereses económicos, políticos, religiosos y culturales de grupos hegemónicos, excluyendo sistemáticamente a otros pueblos y comunidades representados históricamente como amenaza a esos grupos hegemónicos

y sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. El carácter endémico de los conflictos entre pueblos indígenas y afrodescendientes con el Estado-nación y sus instituciones, el reducido ordenamiento jurídico en defensa de las reivindicaciones territoriales de pueblos indígenas y afrodescendientes y su escaso cumplimiento, así como el papel de los municipios en detrimento de las comunidades indígenas y afrocaribeñas, debe enmarcarse en esa formación del Estado centroamericano y en la construcción de formas de ciudadanía monoétnicas y excluyentes (Roitman, en González Casanova *et al.*, 1996: 37-62).

En los últimos veinticinco años las reivindicaciones indígenas y étnicas adquirieron creciente importancia, debido a los cambios radicales en las relaciones económicas y sociales engendrados por un doble proceso de globalización económica y jurídica (Amin, 1998: 125; Villoro, 1998: 83; Anaya, 1996; Kymlicka, 2001: 120-132). Estas transformaciones, todavía en proceso, proporcionan el contexto dentro del cual se está produciendo el reconocimiento político-jurídico de las especificidades de pueblos o naciones indígenas, las diferencias interétnicas y la multiculturalidad en las sociedades y estados-nación del continente, incluyendo a Centroamérica (Seider *et al.*, 2002: 1).

La diversidad étnica, cultural y lingüística ha adquirido cada vez más una mayor presencia en las estructuras institucionales de los estados-nación centroamericanos y en tal sentido se ven cada vez más como una oportunidad. Es en este contexto donde los espacios locales, comunales, municipales y regionales cobran especial relevancia. Se requieren espacios de autonomía territorial y administrativa que permitan a los distintos sectores de la sociedad su libre determinación y organización, respetándose sus memorias colectivas, culturas, lenguas y territorios. De esta forma, ha sido factible desarrollar incipientes capacidades institucionales para dar respuesta a los retos que plantea lo que parece ser un reconocimiento reticente pero creciente de esos «otros» negados y conculcados por el Estado centroamericano, a saber, pueblos indígenas y afrodescendientes, cuyo reconocimiento y participación en las sociedades y Estado plantean la construcción de nuevas formas de ciudadanía.

En este punto es donde los gobiernos subnacionales y locales (regionales, municipales y comunales) adquieren funciones relevantes. Los gobiernos locales son los que en primera instancia han podido dirimir conflictos, intermediar y canalizar las demandas, así como brindar respuestas a las tensiones generadas por la diversidad sociocultural y la

construcción de la interculturalidad. En este espacio, desde un nivel de gobierno en cercanía y proximidad con la población, es donde deben consolidarse las nuevas formas de gobernanza, buen gobierno y construcción de ciudadanía(s) que garanticen la igualdad de derechos civiles, sociales, económicos y políticos, a través de las que se respete y reconozca las identidades, instituciones y derechos históricos, especialmente territoriales, de los pueblos indígenas y afrodescendientes. El establecimiento de territorios autónomos definidos por pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos es un factor fundamental y una oportunidad histórica para transformar el régimen de exclusión y marginalidad al que se han visto sometidos dichos pueblos, ajustando, de esta manera, las instituciones y políticas de la Administración pública a la naturaleza de las sociedades multiétnicas y pluriculturales.

Sin embargo, para que esa situación de oportunidad se consolide, debe promoverse un cambio institucional que garantice una estructura de gobernanza y buen gobierno que dé cabida a los actores estratégicos anteriormente obviados en las estructuras institucionales. Por ello es preciso dotar de autonomía local a los entes subnacionales para la plena inclusión de formas de ciudadanía intercultural que garanticen niveles de gobernabilidad democrática. Algunos países de la región ya han implantado formas de autonomía, intentando dar respuesta a las demandas y retos que presentan los pueblos indígenas y afrodescendientes en sus respectivas geografías. No obstante, el camino por recorrer es largo y complejo y el punto de partida todavía muy modesto. Sin embargo, es necesario valorar en su justa medida esos logros iniciales que constituyen avances indiscutibles.

Las demandas de autonomía política y regional no se deben abordar como factores de conflictividad, sino como oportunidades de transformación de la sociedad y del Estado. La negación de esas expresiones de autonomía ha sido el factor generador de tensiones, amenazas y conflictos. No sólo se trata de la exigencia de reconocimiento legal, sino también de la necesidad de mejorar un sistema político creado a partir de una realidad ficticia en la que han estado ausentes los derechos civiles, económicos, sociales y políticos de sus habitantes. La autonomía local o regional debe, por tanto, aportar mayores niveles de gobernabilidad democrática, dando lugar a un espectro más amplio del concepto de ciudadanía(s). Dicho concepto debe estar estrechamente relacionado con la adquisición de derechos legales capaces de profundizar y expandir el

propio concepto de democracia representativa y formal característica de los estados-nación centroamericanos (PNUD, 2005).

Actualmente la principal iniciativa de las organizaciones indígenas y afrodescendientes en Centroamérica continúa siendo el derecho a su libre determinación, así como el reconocimiento y seguridad jurídica sobre el uso y posesión de sus territorios, tierras comunales y recursos naturales. Además reivindican poder acceder y utilizar los espacios jurídicos y políticos que se han ido abriendo, para fortalecer sus organizaciones al margen de los partidos políticos tradicionales y efectuar alianzas que les permitan consolidar esos avances políticos. Ese abordaje desde la perspectiva indígena o afrocaribeña podría parecer que es una perspicaz versión gramsciana de la guerra de posiciones y de la *real politik* de los pueblos «sin historia». Quizá la muestra más reciente sea el acuerdo de «compromiso» (governabilidad) entre dos fuerzas hasta hace poco adversarias: la organización indígena YATAMA y el partido político FSLN. El acuerdo del 4 de mayo de 2006 tuvo como objetivo garantizar la gobernabilidad y buen gobierno regional en el período 2006-2010 y la alianza para ganar las elecciones presidenciales nacionales en el período 2006-2011 (YATAMA, 2006). El acuerdo representa uno de los mayores avances de una fuerza política indígena en Centroamérica y ha permitido que YATAMA tenga un acceso importante a los poderes del Estado nicaragüense.

La demanda de los derechos de las tierras y la propiedad comunales es fundamental y ha sido la principal fuente de conflicto en la negociación entre las organizaciones indígenas y étnicas con los estados nacionales y las organizaciones políticas en él representadas. Los casos de la comunidad sumu/mayangna de Awas Tingni y la organización indígena YATAMA contra el Estado nicaragüense, la movilización y lucha garífuna por invasiones de tierras por intereses turísticos en las comunidades garífunas en la Moskitia hondureña y del Maya Working Group (MWG) contra el Estado de Belice, abren una nueva dimensión en la lucha por la defensa, demarcación y titulación de territorios indígenas y afrocaribeños en la región centroamericana. Sin embargo, existen indicios de que las nuevas estrategias para la consecución de los derechos a la tenencia de la tierra podrían desatar nuevamente la violencia de intereses terratenientes ajenos a las comunidades afectadas y la represión desde la institucionalidad de los estados nacionales (Belice, Guatemala, Honduras) (PNUD, 2003).

La búsqueda de legitimidad del Estado como institucionalidad política y la lucha por el poder en sociedades multiétnicas como las centroa-

mericanas, y las tensiones y posibilidades que genera para los pueblos indígenas y afrodescendientes es el tema de este capítulo.

El Estado-nación centroamericano y las diez tesis de O'Donnell

Guillermo O'Donnell propone considerar la legitimidad del Estado como una variable histórica que hay que construirse¹ y que incluye al menos tres dimensiones. La primera de ellas la constituye el Estado como un conjunto de burocracias que tienen legalmente asignadas responsabilidades para lograr o proteger aspectos o bienes de interés público general.

La segunda está dada por el Estado en tanto que sistema legal constituido por un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan la mayoría de las relaciones sociales. La conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal resulta, por tanto, muy estrecha. Las burocracias actúan en función de facultades y responsabilidades legalmente asignadas por autoridades pertinentes y presumen de generar, para los habitantes de su territorio, el bien común mayor generalizado.² En ese funcionamiento, el Estado y las burocracias que reivindican hablar legítimamente en nombre del aparato de Estado parten del supuesto de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación unitaria y homogénea.

Una tercera dimensión del Estado, sustentada en las dos primeras, es su funcionamiento como un crisol de identidad colectiva homogénea para los habitantes del territorio nacional, especialmente en sus representaciones culturales y ciudadanía. Con ello el aparato de Estado intenta construir e imponer una identidad común semejante; un «nosotros» que interpela e incorpora autoritariamente a sus sujetos en tanto que ciudadanos y excluye por definición a «otros» que son invisibilizados o rehúsan esa interpelación o incorporación imperativa para convertirse en ciudadanos legitimados. En tal sentido el Estado apunta a crear una identidad colectiva cohesionante que debe prevalecer sobre los conflictos y hendiduras sociales, por más profundas que éstos sean.

Estas tres dimensiones no son atributos *a priori* de todo Estado. Efectivamente, en el caso de los centroamericanos, tienen una presencia frágil y desigual. En lo que respecta al Estado como conjunto de buro-

cracias, su desempeño se puede desviar seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede, en cuanto tal, tener serias carencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aun a vastas regiones; y en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser real y verdaderamente un Estado-para-la nación o naciones tal vez no sea real ni verdadera. Estas tres dimensiones del Estado, ya mencionadas, son históricamente contingentes; por lo tanto, su existencia debe ser establecida empíricamente. La revolución neoliberal, la globalización financiera y mercantil, los mecanismos de ajuste estructural, el desmantelamiento del aparato estatal y la consiguiente reducción de la burocracia estatal han acentuado la crisis de este modelo de Estado analizado por O'Donnell, especialmente de estados bipolares (periféricos y autoritarios) como los centroamericanos. Sin embargo, las tendencias señaladas por O'Donnell, sirven para hacer una tomografía de aspectos esenciales de los estados-nación centroamericanos y sus políticas recurrentes hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan en sus respectivas geografías.

La principal preocupación en la reflexión de O'Donnell es el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países. Hay otras interrogantes que deben ser confrontadas.³ Se trata de saber no sólo lo que el Estado es, sino también para qué y para quiénes y, en términos de nuestro tema, ¿para qué nación o naciones debería ser ese Estado en las presentes circunstancias de Centroamérica? Responder a las preguntas de «para qué» y «para quiénes» es una condición necesaria para emprender transformaciones del actual Estado-nación monoétnico y excluyente de tal manera que responda a las demandas de sus sociedades multiétnicas y de los pueblos indígenas y afrodescendientes⁴ (González Casanova *et al.*, 1996; Assies, Van der Haar *et al.*, 1999; Martí y Sanahuja, 2004).

El reto afrontado por todos los países centroamericanos con pueblos indígenas y afrodescendientes es cómo pasar de su concepción homogeneizante de Estado, nación y sociedad, donde las tres entidades tienen sentido unívoco, constituidos por sujetos individuales modelados en términos de «ciudadanía» homogénea y monoétnica, caracterizada por el ejercicio de derechos y deberes individuales a una concepción multinacional, multiétnica e intercultural que reconozca la existencia de pueblos y comunidades con culturas e historias diferentes y derechos colectivos

(Roitman, en González Casanova *et al.*, 1996: 37-61; Assies, Van der Haar *et al.*, 1999). Se daría así lugar a nuevos conceptos de multiculturalidad (Parekh, 2000) y de ciudadanía reconociendo la riqueza y diversidad de culturas y pueblos que conforman estas sociedades y estados y de los retos políticos, culturales sociales y civiles que eso implica (Pachano, 2003; Martí y Sanahuja, 2004). También significaría el reconocimiento de derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas consagrados en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobada en junio de 2006, además del ejercicio efectivo de los derechos individuales de sus integrantes (Kymlicka, 2001).

A un nivel más profundo, supone transformar la estructura e institucionalidad del Estado para garantizar la ampliación de los espacios de representación indígena y realizar transformaciones de las políticas e instituciones públicas en temas fundamentales como el reconocimiento de los territorios y sus recursos, la potenciación de los modelos socioeconómicos y su aportación al patrimonio y bienestar nacional, la oficialización de los idiomas indígenas y la educación intercultural bilingüe, el reconocimiento del derecho consuetudinario y la incorporación del mismo al derecho positivo vigente, el reconocimiento y respeto a la cultura y espiritualidad indígena y afrodescendiente, y la construcción de nuevas formas de ciudadanía, soberanía alimentaria y bienestar desde la perspectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Implicaría también el desarrollo de nuevas metodologías y capacidades censales que sirvan para cuantificar la presencia demográfica y las aportaciones en bienes y servicios económicos y ambientales de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Estos temas también deben generar y fortalecer capacidades de profesionales indígenas y afrodescendientes pertenecientes a comunidades invisibilizadas o subregistradas. De igual manera, deben formularse métodos de evaluación y seguimiento a estos aspectos e indicadores cuantitativos y cualitativos culturalmente sensibles elaborados desde la perspectiva de los derechos y demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes.⁵

En general, a lo largo de los últimos quince años se aprecian logros y avances importantes al reconocer los grupos hegemónicos y los estados centroamericanos aspectos importantes de las demandas de los pueblos in-

dígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas. Se ha logrado el reconocimiento formal del carácter multiétnico de las sociedades centroamericanas con la excepción de Belice y El Salvador; la existencia de territorios y tierras comunales indígenas, incluyendo sus recursos naturales, así como las formas de propiedad comunal; y la validez de las representaciones culturales y lenguas de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Los cambios producidos no son resultado de «la buena voluntad» de los estados-nación centroamericanos.⁶ En la producción de los mismos han tenido un papel decisivo la organización, movilización y reivindicaciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como su creciente proyección y presencia en foros internacionales, incluyendo el Foro Permanente de Pueblos Indígenas en la ONU y actividades vinculadas a derechos de los pueblos indígenas y minorías étnicas en las IFIS. Igualmente, es necesario subrayar varios eventos internacionales que han influido en las políticas de los estados-nación, como la movilización de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular; las reformas internas de las IFIS como directrices operacionales del Banco Mundial; el establecimiento del Foro Permanente de Pueblos Indígenas de la Naciones Unidas; las movilizaciones dentro de cada uno de los países centroamericanos para impulsar reformas constitucionales y jurídicas por los derechos indígenas; las protestas regulares por la violación de derechos humanos básicos de las comunidades; el Decenio de Pueblos Indígenas contemplado en la ONU y la larga lucha de las organizaciones indígenas y sus aliados para lograr la aprobación de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU en junio del 2006. El Estado centroamericano, en general, continúa manteniendo una profunda distancia histórica hacia los intereses y demandas de la mayoría de su población, incluyendo los pueblos indígenas y afrodescendientes.⁷

Este distanciamiento se origina en dos procesos estrechamente vinculados. El primero es la influencia de intereses disfrazados de políticas públicas, supuestamente en aras del bien común. El segundo es la actitud pasiva y sumisa de los gobiernos frente a la globalización económica, financiera, cultural y política, así como el poder omnímodo de las IFIS (especialmente el Banco Mundial, el FMI y el BID) sobre las economías y políticas públicas de los estados centroamericanos. Es evidente que la globalización impone fuertes restricciones incluso a los estados más fuertes y desarrollados. Sin embargo, como el mismo O'Donnell argumenta (2002), hay una importante distancia entre esa constatación y la

pasividad gubernamental, adaptarse pasivamente y hasta celebrar esas consecuencias.

En conjunto, los problemas previamente señalados cuestionan de forma contundente la credibilidad del Estado bajo supuestos regímenes democráticos, como un Estado-para-la-nación. En contraste, en la medida en que el régimen democrático conserve significados relevantes y logre vigorizarlos en el sentido indicado en la séptima tesis, el Estado debería ser un Estado-para-una-nación-de-ciudadanos/as; es decir, como interpellador y promotor de ciudadanía o ciudadanías, no como invocador de una comunidad orgánicamente definida que puede ser manipulada por diversos autoritarismos. En el caso de sociedades multiétnicas, con pueblos o naciones diferenciados, como es el caso centroamericano, el reto es construir un Estado multiétnico para las naciones o para pueblos y ciudadanías diferenciados; es decir, un Estado multinacional, con todas las consecuencias políticas, económicas y sociales que ello implica.

Las sociedades centroamericanas continúan siendo sumamente fragmentadas y desiguales.⁸ Esto plantea cruciales desafíos, resumidos en las tesis precedentes. «Para superar esa situación histórica y estructural se debe extender la legalidad estatal uniforme y equitativamente, para que abarque al conjunto del territorio así como a todas las categorías y sectores sociales, especialmente aquellos que el mismo Estado ha considerado, «estantes» y «no ciudadanos». Se trata de implantar, además de un Estado de Derecho, un Estado democrático, incluyente y multiétnico de Derecho; es decir, un tipo de Estado que, además de las garantías de previsibilidad y debido proceso, consagre y garantice efectivamente los derechos de construir diferentes formas de ciudadanía según la naturaleza de sociedades multiétnicas y pluriculturales, con presencia significativa de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Finalmente, los estados centroamericanos tienen el reto de extender equitativamente la cobertura de la legalidad democrática del Estado reconociendo al mismo tiempo los derechos específicos de los pueblos indígenas y afrodescendientes: «Esto supone una tarea doble y compleja. Por un lado, extender la legalidad estatal hasta eliminar las brechas socioeconómicas, culturales y políticas y de acceso al poder y por otro, hacerlo de tal manera que permita establecer un respetuoso reconocimiento y convivencia con los pueblos indígenas y afrodescendientes».⁹

El Estado centroamericano: monoétnico, masculino, excluyente y celoso

Las demandas territoriales y recursos naturales, así como la representación política según la identidad étnica, son los temas recurrentes alrededor de los cuales los estados nacionales y los grupos de poder hegemónicos se enfrentan, reprimen y en casos excepcionales negocian con los pueblos indígenas y afrodescendientes. Estos temas son considerados innegociables en tanto que el control sobre los territorios, tierras y recursos del suelo, subsuelo y plataforma continental y la identidad cultural homogénea son conceptualizados como la espina dorsal del proyecto histórico de Estado nacional monoétnico, excluyente y republicano, así como de sus doctrinas de seguridad nacional y la soberanía.

Las sociedades centroamericanas han sido histórica e intrínsecamente compuestas por diferentes pueblos y naciones y en tal sentido son multinacionales y pluriculturales. Sin embargo, hasta mediados de la década de 1980 las adscripciones étnico-culturales sólo figuraban en el proyecto de Estado nacional, en el discurso estatal y en la historiografía, folclore e iconografía oficial como parte del pasado heroico. En tanto que pasado no formaban parte de los acuerdos y convenios políticos, legales o administrativos de la región.¹⁰

Los grupos de poder y sus proyectos de estados nacionales, como tendencia general y a pesar de excepciones en períodos específicos, constituyen un claro ejemplo de lo que O'Donnell llama:

El Estado absorbente, masculino y celoso. Este proyecto de Estado Nacional hasta hace pocas décadas imaginado e impuesto desde la independencia política, creó e impuso un patrón de ciudadanía monoétnica, monolingüe, patriarcal, patrimonial, elitista y excluyente sobre otras formas de adscripción, representación y participación social (O'Donnell, 2002: 9).¹¹

En ese proyecto de unificación y creación de ciudadanía monoétnica, ha tenido un papel fundamental el subregistro e invisibilización de los pueblos a través de los censos demográficos y la consiguiente «vacuidad» (declarar y convertir territorios habitados u ocupados en terrenos baldíos), nacionalización y expropiación (municipalización y subsiguiente privatización) de las tierras y territorios habitados y utilizados por comunidades indígenas¹² y afrodescendientes. Esta expropiación se ha dado

utilizando la conversión de tierras comunales y territorios indígenas en tierras «baldías»¹³ respecto a la figura y competencias municipales, para luego convertirlas en tierras ejidales y municipales que posteriormente son privatizadas por medios legales, ilegales o paralegales, como son los títulos supletorios (Gurdián, 2001).

A esa naturaleza del Estado hacia el interior de su sociedad habría que añadir el carácter vasallo y servil de los grupos de poder centroamericanos y sus proyectos de Estado nacional, frente a los estados metropolitanos y las IFIS (Gobat, 2005). Este carácter vasallo es especialmente evidente en el tratamiento histórico de los pueblos indígenas y las políticas públicas actuales con relación a los pueblos indígenas y afrodescendientes. En las instrucciones del secretario de Estado John M. Clayton al enviado plenipotenciario E. G. Squier a la República Federal de Centroamérica, fechadas el 7 de mayo de 1850, Clayton, a propósito de la posibilidad de construir el canal interoceánico y la existencia del Reino de la Mosquitia, formuló la posición histórica de su gobierno sobre el tratamiento de pueblos originarios en todo el continente:

Confío en que Gran Bretaña adoptará los medios necesarios para extinguir el título de los indios con la ayuda de los nicaragüenses o de la Compañía (Accesoria del Tránsito) dentro de lo que nosotros consideramos son los límites de Nicaragua. *Nosotros nunca hemos reconocido y nunca podremos reconocer, la existencia de reclamo de soberanía alguno en el rey mosquito o en ningún otro indio en América. Hacerlo sería negar el título de propiedad de Estados Unidos a nuestro propio territorio.* [...] Habiendo siempre considerado un título de los indios como un mero derecho de ocupación, nunca podremos aceptar que tal título sea tratado de otra forma que como algo que debe extinguirse según los designios de los descubridores del país¹⁴ (*The American Whig Review*, Wiley and Putnam, Nueva York, MoA vols: 1-16, 1845-1852, <http://cdl.library.cornell.edu/cgi-bin/moa/pageviewer>).

Esta posición y mandato de hace ciento cincuenta y cinco años han permanecido básicamente inalterables y han sido elementos constitutivos de la institucionalidad y políticas públicas de los estados nacionales centroamericanos con relación a los pueblos, naciones y comunidades indígenas ubicados dentro de sus geografías.

La figura e institución del municipio fue la escogida por el gobierno de Nicaragua para implantar y fortalecer la presencia del Estado na-

cional en el momento de la Reincorporación de la Mosquitia en febrero de 1894. Las municipalidades, por ministerio de ley pasaron a ser titulares de los terrenos ejidales constituidos a partir de las tierras comunales y «terrenos baldíos», que fue el eufemismo utilizado para conceputar la tierra comunal expropiada a las comunidades indígenas y afrocaribeñas. Esas «tierras baldías»¹⁵ pasaron a formar posteriormente las llamadas «tierras nacionales» (WANI, 2002, n° 29: 10). Posteriormente, en 1905, en el marco del artículo 3 del Tratado Harrison-Altamirano se creó la Comisión Tituladora que implementó la formula de entregar entre 8 a 12 manzanas por familia. Es decir, en los casos en que las comunidades indígenas y creoles (afrocaribeñas) no tuviesen títulos otorgados antes de 1894, el gobierno de Nicaragua daría a cada familia, en el lugar de su residencia, 8 manzanas de terreno, si los miembros de la familia no excedían de 4 personas, y 2 manzanas por cada persona adicional hasta un máximo de 12 manzanas si excedían de 4 miembros por familia.

La cantidad de tierra otorgada no se correspondía con los patrones de uso y posesión de la tierra o con la percepción propia de las comunidades del territorio en posesión. Nuevamente, el proceso de titulación dejó vastas extensiones del territorio de la Costa Caribe de Nicaragua clasificadas como «tierras nacionales»,¹⁶ lo que en la práctica significó dejarlas a merced de la acumulación primitiva y legalizada de los grupos de poder del Pacífico nicaragüense en su doble condición de burócratas estatales y empresarios privados (WANI, 2002, n° 29:12). El concepto de tierras nacionales adquirió así la legitimidad y vigencia que le caracteriza en el ordenamiento jurídico, jurisprudencia y políticas agrarias nacionales (Tanaka y Hernández, 2003: 3).

La demanda por los territorios tradicionales e incidencia sobre áreas de conservación, y la legitimación de la tenencia de la tierra es uno de los conflictos más agudos de la cuestión indígena y afrodescendiente en la región centroamericana, ya que los diferentes estados no han garantizado la propiedad efectiva de las comunidades sobre sus territorios. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes han sufrido históricamente el avance de la frontera agrícola sobre sus territorios y la depredación de los recursos naturales a manos de inversiones extranjeras o propietarios individuales foráneos.

El municipio centroamericano; instrumentos para expropiar y privatizar las tierras comunales y sus recursos

Al completarse la conquista española se establecieron centros políticos que respondían directamente a la Corona. Se establecieron así las primeras audiencias indianas en Santo Domingo (1511), México (1528) y Panamá (1538). En septiembre de 1543 la Corona española estableció la Audiencia de los Confines en la Provincia de Guatemala que abarcaba lo que hoy es el territorio centroamericano excepto Panamá (Banco Central de Nicaragua, 1997: 245). En Centroamérica, la conquista siguió un patrón urbano de poblamiento mediante el cual las ciudades eran la sede de los conquistadores alrededor de las cuales se reasentaban las comunidades indígenas en pueblos de indios. La fundación de las ciudades aseguraba así «el respaldo legal a las acciones de los conquistadores...». Paralelamente a la instalación de las autoridades, las ciudades eran dotadas de tierras y de población indígenas que garantizaba una fuerza de trabajo servil. Los ayuntamientos o cabildos también llegaron a adquirir tierras, a las cuales se les denominaba «de propios», con el fin de alquilarlas y obtener beneficios para satisfacer necesidades del gobierno municipal (FLACSO, 1993: 107-108). Es interesante la continuidad en el patrón de despojo de tierras que iniciaron aquéllos con «mercedes de tierras» al lograr borrar la distinción que se hacía entre las tierras «de propios» y las de «ejidos».

En esta inédita y devastadora política de conquista, en la cual el botín era esclavizar la fuerza de trabajo de los «naturales» y la expropiación de su territorio, participó activamente la nobleza indígena colaboradora del conquistador. Un caso en cuestión es el de doña Ana, hija del cacique Taugeman, cacique de los pueblos mazateca y tecoloteca: «Por Real Cédula expedida en Valladolid, a 3 de febrero de 1537, el Rey ordena al gobernador de la provincia de Nicaragua proteger a Doña Ana, prohibiendo que sea encomendada y mandando que si se casare se le encomienden los indios de los pueblos sobre los cuales su padre había ejercido su cacicazgo» (Vega Bolaños, 1954, vol. V: 135).

La distribución de tierras durante la conquista y primeros años de la colonia pasó del concepto inicial de «mercedes de tierras» para fines particulares al de «composición», o sea que quien quisiera adquirir propiedades podía hacerlo comprando tierras a la administración del ramo. La Real Cédula de 1591 señalaba que quienes habían recibido mercedes de tierras directamente o las habían heredado, no se «debían inquietar en su quietud y

pacífica posesión». Esta ingenuidad política de las autoridades coloniales es la que permitió que los propietarios justificaran la posesión de cantidades mayores de tierra a las contempladas en los títulos originales y originó gran parte del conflicto de tierras que aún hoy nos ocupa. Las reducciones en la década de 1540 aseguraron tierras para cultivo a los pueblos indígenas pero no títulos legales de las mismas. En el siglo XVIII, al aumentar vertiginosamente los conflictos con los propietarios privados y crecer el número de foráneos en los pueblos de indios, la monarquía borbónica decidió poner orden, medir tierras comunales indígenas y entregar títulos a las autoridades de los pueblos (FLACSO, 1993: 109, 111).

Para el gobierno de los poblados de españoles denominados «ciudades» o «villas» se establecían consejos municipales, conocidos como «cabildos» o «ayuntamientos». El mismo modelo se aplicó a las comunidades de indígenas congregadas que se llamaban «pueblos de indios». En cada cabildo el cuerpo de Regimiento se encargaba de la administración de la municipalidad y los alcaldes ordinarios se hacían cargo de la justicia. «El cabildo ocupaba el nivel inferior de la administración colonial. Sin embargo era la única entidad en que estaban representados todos dentro del sistema, (incluyendo) los intereses locales...» A finales del siglo XVI los cabildos ya estaban firmemente en manos de las familias más ricas y de prestigio en sus comunidades. La práctica de dar en arrendamiento los empleos concejiles facilitó que los comerciantes se apoderaran de la corporación municipal. Durante la segunda mitad del siglo XVII la mayoría de los regidores eran comerciantes con gran interés en toda controversia política que de alguna manera incidiera en el comercio (FLACSO, 1993: 160-161).

Lo que ha sido considerado como un signo de la decadencia de los cabildos sirve también para ilustrar el patrón de continuidad histórica que aquí se argumenta respecto a la expropiación de tierras indígenas. Los cabildos mantuvieron un papel importante en el sistema de gobierno colonial a pesar de su relativa falta de poder en el siglo XVII. Su decadencia está ligada a la toma de posición en cuestiones políticas a favor de unos pocos y no de la comunidad en su conjunto (FLACSO, 1993: 163). Sin embargo, la tradición colonial de expropiación y apropiación de tierras de los pueblos de indios por parte de los ayuntamientos y ciudades o villas de españoles fue uno de los rasgos transmitidos en el período post-independencia a los municipios de la Federación Centroamericana y posteriormente a los estados nacionales centroamericanos.

El discurso estatal y censal sobre poblaciones indígenas

Los discursos de los estados sobre los conceptos indio, comunidad, minoría étnica y pueblos indígenas han variado a lo largo de la historia política de las sociedades centroamericanas. Asimismo, estos conceptos además han estado estrechamente vinculados a los censos nacionales como instrumentos de construcción o negación de identidades y ciudadanía.

Parodiando a Stuart Hall, diríamos que la pregunta central que aflorea en el debate es: ¿por dónde comenzar a legislar en sociedades donde hay culturas que resisten y rehúsan ser encasilladas y sobre todo integradas o negadas, que demandan ser parte de la mayoría pero se niegan a perder lo que las diferencia? Precisamente el tema de la diferencia es el que rehúsa desaparecer, ya que la situación multicultural es la que produce las diferencias. Entonces el reto es ¿cómo construir equidades que reconozcan las diferencias o cómo lograr diferencias que no produzcan desigualdades? Para Bihkuh Parekh (2000), si se pretende respetar la diversidad, hay que tener una serie de principios para respetar esa diversidad. Se plantean así las interrogantes de ¿qué tipo de diversidad debemos respetar?, y ¿cómo se decide el rango de permisibilidad de la diversidad?

El censo de población es un conjunto de operaciones que reúnen, elaboran y publican datos demográficos, económicos y sociales correspondientes a todos los habitantes de un país o territorio, referidos a un momento determinado o a ciertos períodos concretos. En tal sentido, los censos son el instrumento por excelencia para definir la existencia, pertenencia y servicios del Estado a la población en su conjunto o sectores de población.

El prócer de la independencia centroamericana, don José Cecilio del Valle, escribía en 1821 once reglas para formar una estadística de población.¹⁷ Sin embargo, hasta la fecha no existe un censo fiel que recoja la diversidad poblacional de la sociedad y el Estado nicaragüense, conforme con su propia adscripción a pesar de los cálculos y trabajos del prócer por establecer las estadísticas del país y conocer, además del censo general de población, el gasto medio («el gasto en alimentos, vestidos y casa de una familia rica, otra pobre y otra que no sea uno ni otro»; el total de consumo en pan, carne, maíz, cacao, vestido, muebles, etc., que debe haber en el Estado) y de estos cálculos de consumo inferir «el número de leguas cuadradas de tierra [...] y de extensión de baldíos o de tierras incultas. La regla más sencilla de proporción será la guía más segura

[...]», recomendaba José Cecilio del Valle. Si los censos son el inventario de la población de los recursos, en el instructivo de don José Cecilio, en los umbrales de la independencia, por la vía de la negación aparecen extintas las comunidades indígenas y «baldíos» sus territorios.

Una limitación para la definición de políticas y programas que respondan al carácter multiétnico de la población en las regiones autónomas es la carencia de información estadística desagregada por etnia. En los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1950 y 1995 se intenta cuantificar la etnicidad, usando en 1950 como variable la población de más de 6 años según la lengua usada en el hogar, y en 1995 la población de 5 años y la lengua que habla desde su niñez.

El planteamiento del IDH de Honduras en cuanto al diseño de políticas, programas y proyectos de desarrollo de las comunidades étnicas es válido para toda la región. Los principales obstáculos identificados son la ausencia de estrategias de participación, de desarrollo institucional y de diversificación cultural en los programas y proyectos con los pueblos indígenas. El informe recomienda que «tomar en cuenta la cultura significa incorporar en la dinámica social la diversidad con la que cuenta el país y, por lo tanto, reconocer los rasgos y cosmovisiones que históricamente han definido a los diferentes pueblos étnicos (idioma, significado de la tierra y el trabajo, lo lúdico, lo gastronómico, la oralidad, entre otras) (PNUD, 2004b: 128)

Ese proyecto de Estado nacional hasta hace pocas décadas imaginado e impuesto desde la independencia política, creó e impuso un patrón de ciudadanía monoétnica, monolingüe, patriarcal, patrimonial, elitista y excluyente sobre otras formas de adscripción, representación y participación social (O'Donnell, 2002: 9). La tarea de transformar sustantivamente el Estado monoétnico, excluyente y su institucionalidad, debe avanzar de forma conjunta con la aplicación y desarrollo de nuevos conceptos y demandas de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas para que los avances en el ejercicio de derechos y deberes colectivos, incluyendo nuevas formas de «ciudadanía», sean menos tímidos y decepcionantes.

Los estados centroamericanos y la construcción de nuevas formas de ciudadanía para pueblos indígenas y afrodescendientes. ¿Confrontación u oportunidad?

La pregunta que surge a finales del siglo xx e inicios del XXI, es ¿cómo es posible que los estados nacionales, que pretendían estar formados de una nacionalidad homogénea y monoétnica, ahora se enfrenten a las reivindicaciones de varias nacionalidades, pueblos y comunidades que exigen el reconocimiento de sus formas de adscripción, derechos sociales, culturales y políticos congénitos y concomitantes? (PNUD, 2002: 52).

Estas reivindicaciones aparecen en momentos de crisis del Estado nacional que podrían tener dos elementos: primero, la globalización o «colonialismo global» (González Casanova en Amin, 1999: 125). El Estado nacional entra en crisis por la emergencia y consolidación de redes de relación planetarias, financieras (movilidad del capital), de información tecnológica digital y culturales (Villoro, 1998: 48-51; Amin 1999; Bourdieu, 2000) que disminuyen continuamente los espacios de maniobra de esos estados (Bourdieu, 2000) y rebasan con mucho las competencias de los estados nacionales periféricos, dependientes y «redundantes». En segundo lugar, la crisis en el interior mismo del Estado está vinculada a las reivindicaciones de las diversidades de los pueblos y nacionalidades que lo componen y que exigen el respeto de sus formas de adscripción étnica y nacional (PNUD, 2002: 53).

Kymlicka explica el resurgir de las reivindicaciones de las minorías étnicas, incluyendo las reivindicaciones de los pueblos indígenas según tres razones. La primera es que la búsqueda de la homogenización ha demostrado ser un fracaso. Por ejemplo, los estados dictaron leyes indicando que podrían convertirse en ciudadanos únicamente si hablaban el idioma dominante o si asistían sólo a la escuela en el idioma dominante. Sin embargo, aun cuando el Estado ha usado todos sus poderes de presión, incentivos y coerción, los grupos nacionales han soportado, sobrevivido y han mantenido su deseo de sobrevivir como sociedades y pueblos específicos y diferenciados. Esa voluntad y proyecto creció con el tiempo, lejos de disminuir como el Estado esperaba. La idea de que el mundo está convirtiéndose en un mundo de estados-nación homogéneos ha demostrado ser una quimera peligrosa e irrealizable. Se ha evidenciado históricamente que ésa era una pretensión sin ninguna esperanza de convertirse en realidad. La segunda razón es que se demostró clara-

mente que no era necesario excluir o asimilar a los grupos nacionales para ser un país exitoso. La tercera razón para el cambio es el creciente reconocimiento de que el modelo ha sido y continua siendo injusto (PNUD, 2002: 81-84).

Debido a estas razones, muchas democracias occidentales han abandonado la meta de intentar convertirse en un Estado mononacional homogéneo y están desplazándose para convertirse en estados multinacionales o pluriétnicos. En este nuevo modelo los grupos nacionales subestado tienen alguna forma de autonomía y de autogobierno, normalmente con una base territorial, junto con el reconocimiento de sus idiomas y de otros tipos de demandas como las referentes a la tierra y la ley consuetudinaria. Ésta es una tendencia muy vasta y todavía corresponde a un proceso en desarrollo (PNUD, 2002: 81-84).

O'Donnell, en el estudio de la articulación de la democracia, derechos humanos y desarrollo, considera a la ciudadanía¹⁸ como el resultado de una triple dimensión que llama ciudadanía civil, social y política.¹⁹ La ciudadanía, en esa perspectiva, es el resultado de la naturaleza eminentemente agentiva del ser humano; una especie de capacidad jurídica plena reconocida por el poder y por la intersubjetividad, producto, a la vez, de la mediación de principios de equidad y de justicia, y que se experimentan en un régimen democrático como sistemas en expansión. El contenido de la ciudadanía política equivale al ejercicio de los derechos políticos de O'Donnell. La ciudadanía política es un estatus formal derivado de la ley; es pública, por cuanto implica derechos y obligaciones recíprocos entre todos los individuos de su estatus y no depende de la subjetividad del individuo. Es, además, igualitaria, pero también una condición capaz de construirse mediante la educación, dadas sus implicaciones morales de responsabilidad, por lo que también se negocia en la medida del desarrollo de las capacidades.²⁰ Aquí es donde el pensamiento de O'Donnell parece conjugarse con la propuesta de Amartya Sen al considerar que la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano comparten la idea de considerar al ser humano como un agente «es el derecho positivo de decidir, con razonable autonomía, conocimiento y responsabilidad, el curso de la propia vida» (CIDCA, 2004).

La idea de la ciudadanía civil proviene de la aceptación de los derechos necesarios para la libertad individual, esto es, la libertad personal, de palabra, de pensamiento, de credo, de capacidad legal y de justicia; por tanto, la ciudadanía civil es preexistente y necesaria a la ciudadanía

política. Esta convergencia sustenta el surgimiento de los sistemas de garantías ciudadanas en las constituciones políticas, que delimitan el poder mediante regulaciones al gobierno, al Estado así como a los derechos subjetivos de los individuos.²¹ La promoción de los derechos civiles es a su vez resultado de la razón práctica, de considerar al ser humano como un agente activado por valores. Al enfocarse el reconocimiento (jurídico-político) en categorías sociales y no en individuales, como ha ocurrido en el caso de la ley penal y de la ley civil, se genera la ciudadanía social. O'Donnell señala al Estado de bienestar como el prototipo de la apuesta de los agentes de ampliar los derechos civiles al ámbito de los derechos colectivos, producto de cambios democráticos que intensificaron el tejido legal.²² En la perspectiva de O'Donnell la dimensión agentiva es central, porque implica la consideración del ser humano como sujeto capaz de administrar recursos, organizar tareas y anticipar resultados. Afirma también que los límites entre los derechos que afirman esa ciudadanía plena son teóricamente indecibles²³ e inseparables. Es la idea de ciudadanía diferenciada según un rango de derechos, un mínimo de derechos ciudadanos accesibles a todos, pero cuyo cumplimiento e implementación cabal tienen una expresión diferenciada según el carácter histórico y agentivo de los sujetos.

Una visión amplia del debate permite saber que en otros campos, como en la economía, la planificación del desarrollo se hace acompañar cada vez más de una mayor información acerca de factores como el capital social, el capital cultural o de la llamada comunidad cívica, cuestión que indudablemente hace alusión a las sociedades multiétnicas, plurilingües y culturalmente diversas. De manera que las asociatividades culturales actúan como enlaces para círculos virtuosos en el desarrollo de la democracia. Al contrario, la presencia de prácticas culturales autocráticas y excluyentes, que favorecen las relaciones patrón-cliente, poderes fácticos y *mafias*, han demostrado estar detrás de situaciones negativas en aspectos de nuestro interés, tales como el pobre desempeño de las instituciones locales y el poco estímulo a la participación ciudadana (CIDCA, 2004).

Sin embargo, las controversias al respecto están presentes en la conjunción del esfuerzo democratizador con las reglas de la globalización, por ejemplo, en el caso centroamericano, el Plan Puebla Panamá y los tratados de libre comercio, donde el desarrollo social y el crecimiento económico parecen seguir envueltos en retroalimentaciones negativas.

Se observa, por ejemplo, que la expansión de la democracia aumenta las demandas de descentralización, a la vez que se gesta la reducción del poder económico de las agencias de gobierno llevando los procesos de descentralización, servicios a la ciudadanía y representación ciudadana a puntos muertos.

Nicaragua: la expansión ciudadana y el régimen de autonomía

Es de considerable importancia para la globalización y especialmente para el desarrollo humano la materialización de lo que se llaman «nuevas formas de ciudadanía». La expansión de ciudadanía ha llevado la propuesta de acreditar nuevas relaciones y representaciones a la sociedad civil utilizando una nueva relación con el Estado. Algunos autores se plantean la urgencia de una especie de salto que supere este binomio sociedad civil-Estado en el que últimamente se ha enmarcado la discusión en materia de gobernabilidad, al considerar, por ejemplo, que tal ecuación atrapa a la ciudadanía, especialmente si se entiende a la sociedad civil, de forma esencial, como intrínsecamente progresista en sí, justa, tolerante, cosmopolita y orientada al bien común.²⁴ Lo mismo se puede señalar respecto a la visión del poder local como democrático en sí mismo.²⁵ Este enfoque señala la necesidad de tener presente que la sociedad civil y el poder local también pueden estar sujetos a las pasiones del poder y de la corrupción, como los partidos políticos y el mismo Estado. Parodiando a Norbert Lechner,²⁶ se podría argumentar que hay una problemática invocación de la sociedad civil y el poder local. De ahí que pueda sostenerse la utilidad de procesos de expansión de la ciudadanía como requisitos necesarios para transitar de la democratización política formal hacia la democratización permanente, pero que en sociedades como la nicaragüense, caracterizada por la diversidad étnica y cultural, la democracia y participación ciudadana debe ir más allá hasta una fase inclusiva y declarativa de los sujetos étnicos.²⁷ Éste sería un procedimiento, especie de régimen democrático, en la perspectiva de O'Donnell,²⁸ de apertura política a las identidades étnicas, un canal de acceso en el *régimen* a las posiciones de la *burocracia* que actúe, a la vez, de retroalimentador democratizante de la visión del Estado y de las identidades ciudadanas,

sobre el para qué o acerca de cuál debe ser el destino de las políticas públicas (CIDCA, 2004).

De manera que a la luz de las condiciones de Nicaragua como Estado multiétnico, con sus regiones autónomas, se resalta la obligación pública por repensar la ciudadanía, donde la autonomía se constituya, entonces, en un espacio de identidades conflictuadas y en antagonismo histórico respecto a la cosa pública, a los bienes y a los recursos naturales, pero enmarcados en soluciones institucionalizadas y en acuerdos que tienden al bienestar colectivo. La vida política que significa la autonomía concierne, por tanto, a la acción colectiva integrada por el conjunto de identidades diversas, respecto a la vida en común y al interés de la cosa pública. La autonomía apunta a la reconstrucción de un nosotros colectivo en un contexto de diversidad y de conflicto. La ciudadanía, como la acción política de las identidades, es un factor para construir la unidad de la diversidad, esto es, del nosotros y del vosotros, reconociendo la igualdad y la diferencia. Sólo esta comunión puede permitir entender la libertad que requiere el ciudadano frente al Estado multiétnico, donde el reaseguro de la libertad individual impulsa el desarrollo de las identidades colectivas (CIDCA, 2004).

Los pueblos indígenas y afrocaribeños demandan:

- Transformar el aparato de Estado nacional excluyente y monoétnico en un Estado incluyente y multiétnico.
- Implementar el ordenamiento jurídico existente relativo a la demarcación y titulación de tierras comunales.
- Establecer un Estado de Derecho con visión institucional de las instancias de gobierno de la autonomía regional, municipal y comunal.
- Elaborar políticas públicas de regionalización y descentralización.
- Diseñar e implementar estrategias, planes y programas productivos y ambientales sostenibles.
- Desarrollar capacidades para rescatar tendencias integradoras del capital social.

Iniciativas y tendencias para una efectiva participación de los pueblos indígenas y afrocaribeños en las sociedades y estados centroamericanos

¿Cómo hacer avanzar los intereses de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el contexto actual de sociedades y estados que formalmente reconocen la mayoría de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes? ¿Cómo hacer avanzar el manejo de tensiones y conflictos no sólo intracomunales, sino también intercomunales, así como entre comunidades y municipios, municipios y regiones y regiones con el Estado-nación? En este sentido la experiencia nicaragüense resulta paradigmática. En el ordenamiento jurídico actual de Nicaragua existen desafortunadamente no sólo doble subordinación entre instituciones del gobierno central y municipal, sino triple y cuádruple subordinación entre el nivel central, regional, municipal y comunal que generan contradicciones y conflictos profundos especialmente en aspectos relativos al uso y tenencia de las tierras comunales y los recursos naturales. Esta situación se agrava cuando se introduce el tema de la presencia de terceros individuales en las tierras comunales de los cinco territorios indígenas en la reserva de la biosfera de Bosawas.

Un factor adicional es el de la necesidad de contar con los recursos humanos capacitados para emprender de la forma eficiente, satisfactoria y relativamente exitosa el tema de la transformación y negociación de conflictos. Las divisiones actuales a varios niveles, desde el comunal hasta el regional en las regiones autónomas, están destruyendo la cohesión de las regiones autónomas. En tal sentido es necesario cambiar de mentalidad y actitud y en vez de acrecentar los niveles de conflictos buscar formas de transformación y negociación de los mismos. A ello puede contribuir mejorar y fortalecer las capacidades actuales de negociación y transformación de conflictos especialmente en el liderazgo regional. Es necesario invertir en la capacitación de recursos humanos calificados en este tema fundamental, porque los problemas que afrontan en este ámbito las regiones autónomas han superado las capacidades actuales de intermediación y negociación.

El elemento articulador del proceso de construcción de la identidad costeña es la interculturalidad, entendida como política y herramienta de convivencia armónica y respetuosa entre culturas que comparten un proyecto político y de vida común: la autonomía multiétnica regional. A fin

de hacer avanzar los intereses a corto, medio y largo plazo de pueblos indígenas y afrodescendientes es necesario utilizar los instrumentos legales internacionales y nacionales, especialmente los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos de Pueblos Indígenas.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente los vinculados a la erradicación de la pobreza y del hambre, el acceso a la tierra y recursos naturales y la sostenibilidad del medio ambiente.
- Censos nacionales desagregados étnicamente y construcción de indicadores de bienestar y de soberanía alimentaria de pueblos indígenas.
- Utilizar los modelos de desarrollo propuestos por las IFIS, como el BM y el BID, que reconocen formalmente la necesidad de reconocer la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes para garantizar el éxito de sus modelos de reducción de pobreza.

Oportunidades

Los estados centroamericanos atraviesan por un período de crisis e inflexión debido a la globalización, la creciente deslegitimación del proceso democrático formal, la existencia de poderes fácticos y las brechas crecientes entre minorías ricas y poderosas y mayorías en extrema pobreza.

También por la existencia de un ordenamiento jurídico internacional y nacional relativamente favorable al reconocimiento formal de los intereses y demandas de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Y asimismo por la presencia sustantiva del movimiento indígena organizado en instituciones multilaterales e IFIS.

Retos

Mantener los avances jurídicos y políticos encaminados a la transformación del Estado monoétnico y excluyente en multiétnico e incluyente, incluyendo la construcción de nuevas formas de ciudadanía (diferenciadas)

y tener participación discursiva, gerencial, formuladora y operativa respecto al aparato de Estado y a la formulación de políticas públicas relacionadas con:

- Censos poblacionales.
- Producción de indicadores y estadísticas básicas desagregadas geográfica y étnicamente, así como por ciclos de vida y género.
- Políticas de uso, tenencia y ordenamiento territorial.
- Manejo de patrimonios comunes vinculados a territorios y costas/litorales; recursos especialmente forestales, hídricos, energéticos y alimenticios.
- Incidencia en los poderes legitimados: Estado y mercado a través de políticas públicas y modelos de desarrollo propios, así como en organizaciones de sociedad civil para negociar y articular una agenda común para el desarrollo, entre las instituciones que ostentan el poder político, el poder económico y de mercado, con los intereses de los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre los cuales existe actualmente un claro divorcio.
- Desarrollar capacidades en el manejo de economías regionales y soberanía alimentaria.
- Presencia y sostenibilidad de espacios de participación real desde los cuales se pueda incidir en políticas públicas tratando de ser visibles en contextos nacionales, donde la representatividad numérica es adversa y se tratan temáticas que no responden a una realidad económico-social-político-cultural-ambiental de las regiones autónomas.

Notas

1. O'Donnell, junto con Weber y otros autores clásicos, coincide en que su definición del Estado apunta directamente al tema de la gran concentración de poderes por el surgimiento y funcionamiento del Estado.

2. La primera tesis de O'Donnell también señala que «El problema principal del Estado no es el tamaño de sus burocracias, sino la ineficacia de las mismas; la ineficiencia y corrupción de su sistema legal y la escasa credibilidad de Estado y gobierno. Este Estado débil, frágil y reducido, es un impedimento fun-

damental para avanzar en la democratización de los respectivos países». En esto el caso centroamericano resulta paradigmático.

3. El asunto de la reforma del Estado lo aborda O'Donnell en la segunda tesis, donde la pregunta central es ¿para qué tipo de nación debe ser el Estado? En el caso centroamericano la pregunta sería ¿de qué naturaleza debe ser el Estado para responder a sociedades multinacionales y pluriculturales? La respuesta a esa pregunta determinará qué instituciones son o no «innecesarias», cuáles deberían ser transformadas, cuáles creadas y la profundidad de la transformación que se debería producir en el Estado para hacerlo incluyente, intercultural y multiétnico. La vorágine antiestatista de los años pasados (facilitada por la infuncionalidad, ineficiencia y corrupción adquiridas por las burocracias estatales en la mayoría de países de la región e impulsada de forma entusiasta por las instituciones multilaterales e IFIS) llevó a la indiscriminada eliminación de instituciones estatales o a su apresurada y desfinanciada «descentralización», de manera que esto ha afectado gravemente al cumplimiento de funciones básicas del Estado, incluso en temas relativos a la vigencia de derechos civiles y sociales elementales.

4. En la tercera tesis se plantea que existen amplios sectores de la población en extrema pobreza y por debajo de los niveles mínimos de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles, sociales, culturales y políticos elementales. Los integrantes de esos sectores mayoritarios, además de ser pobres materialmente, lo son también legalmente —incluso les son negados, de hecho, derechos que les están formalmente asignados—. En este sentido, los sectores populares, excluidos y subalternizados, especialmente los pueblos indígenas y afrodescendientes, tienen un claro interés en contar con y construir un Estado eficiente, fuerte e incluyente (es decir, amplio y extenso así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble) ya que éste es el principal espacio donde pueden, en tanto que sujetos excluidos, inscribir y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía. A pesar de la historia común y de las grandes similitudes, cada uno de los países centroamericanos tiene sus propias especificidades. En la cuarta tesis, O'Donnell señala que la situación delineada en la tesis precedente es grave, por sí misma y porque tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático. Su corrección no puede ignorar las principalmente severas restricciones económicas soportadas por fuertes estructuras de poderes fácticos que experimentan las sociedades y estados centroamericanos.

5. Este aspecto es el que O'Donnell desarrolla en la quinta tesis: «Condición indispensable para avanzar en la dirección indicada debe ser ampliar la agenda y el debate público —en especial sobre las instituciones del aparato de Estado y sus políticas públicas— en las sociedades centroamericanas. Esta agenda continúa monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas por las instituciones de Bretton Woods y los intereses del con-

senso de Washington, asumidos por los grupos de poder local. Esta agenda, sobre todo después del 11 de septiembre y de la guerra de Irak, ha sido secuestrada de forma creciente por preocupaciones de seguridad y guerra al terrorismo que esa misma agenda ha tendido a identificar con sectores excluidos y empobrecidos, identidades y culturas diferentes a lo sancionado como legítimo por el Estado-nación, etc. Esta tendencia afecta con especial gravedad a los pueblos indígenas y afrodescendientes, en tanto que profundiza su condición de subalternidad, exclusión y amenaza a la «identidad, seguridad y soberanía nacional e internacional» y a los valores más preciados de la civilización «occidental y cristiana».

6. Las sexta y séptima tesis ayudan a explicar la postura histórica distante, hostil y excluyente del Estado centroamericano hacia los sectores mayoritarios de su población, especialmente hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes: «Ha sido común y recurrente la doble discriminación implicada por la negación a muchos de los derechos civiles, sociales, políticos y culturales de esas poblaciones, junto con el otorgamiento de privilegios y la exención de obligaciones a otros. También ha sido constante el trato inhumano, discriminatorio y violento por parte de las instituciones y funcionarios del Estado y los impedimentos para bloquear al acceso a servicios estatales fundamentales como registro de nacimientos, inscripción censal, infraestructura, educación, salud y justicia incluidos.

»Esta dimensión del Estado anula, niega y vulnera de hecho una ciudadanía que, propiamente entendida, se pone en juego no sólo votando sino también en estos enfrentamientos con la institucionalidad del Estado, sus burocracias y su sistema legal. En el caso de pueblos indígenas y afrodescendientes, hay una discriminación adicional que es la discriminación cultural, identitaria y de pertenencia legítima-ciudadana al Estado-nación. Los pueblos indígenas y afrodescendientes son anulados, negados, suprimidos, reprimidos, expoliados, expropiados y excluidos de existir como habitantes y ciudadanos con igualdad de derechos y deberes, a través de instrumentos básicos como los censos de población y datos estadísticos, así como del ejercicio de los derechos ciudadanos básicos en nombre de la homogeneización ciudadana e identitaria que exige el Estado-nación y con la cual interpela, conjura y constituye sus instituciones y las formas legítimas de ejercer la ciudadanía. Se trata de discernir los niveles de posibilidad para avanzar más allá de un régimen de democracia formal representativa hacia niveles aceptables y decentes de la construcción de ciudadanía civil, social, cultural y política multiétnica y pluricultural en sociedades multiétnicas».

7. La octava tesis indica que «la distancia histórica existente en buena parte de la región centroamericana, entre el Estado y los diversos componentes del sector popular, no ha disminuido en casi ningún país durante las décadas recientes. Además de las razones anotadas en la tesis precedente».

8. Tesis novena.

9. La décima tesis aborda la necesidad de extender equitativamente la cobertura de la legalidad democrática del Estado.

10. Hay una clara diferencia entre naciones y estados. Sin embargo, en Centroamérica el proyecto histórico ha sido construir estados nacionales monoétnicos, donde Estado y nación son entidades unívocas coincidentes en sus naturalezas e intereses (Smith, 1988; Assies, Van der Haar *et al.*, 1999; González Casanova *et al.*, 1996).

11. Para O'Donnell, el Estado que resultó de los procesos históricos en el «noroeste» mundial es un Estado absorbente, masculino y celoso. «Es absorbente porque intenta regular un amplio y diverso conjunto de relaciones sociales en su territorio. El Estado es masculino, en el sentido que éste era el género de prácticamente todos aquellos situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho Estado, sustentado en la familia definida paternalísticamente [...] basado(s) en el modelo del hombre “jefe de familia” asalariado y la mujer dedicada a las actividades domésticas [...] Y, tal vez, sobre todas las cosas, el Estado es celoso [...] El Estado celoso apunta a convertirse en un foco ampliamente compartido de identidad colectiva. Quiere nuestra principal lealtad como miembros de la nación. Llevado al límite, el discurso nacional del Estado espera que estemos dispuestos a morir en la guerra; en relaciones cotidianas espera nuestra obediencia al sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman. Estas expectativas están basadas en el argumento de que es un Estado-para-nosotros, para nosotros en tanto miembros de la misma nación al servicio de la cual el Estado dice estar dedicado» (O'Donnell, 2002: 10-11).

12. Existe una comunidad indígena, en las localidades donde la población de esa casta sea poseedora de terrenos que no constituyen parte integrante de los terrenos municipales (MINGOB, Leyes sobre Comunidades Indígenas, 1971).

13. La Ley agraria de 1897 define como terrenos baldíos los que, permaneciendo incultos, no están enajenados a persona o comunidad alguna (Nicaragua, Ley del 20-12-1897). Son terrenos baldíos los de tierra firme e islas que, comprendidas dentro de los límites de la República, no están destinados al uso público ni pertenecen a particulares o corporaciones, mediante título legítimo (Nicaragua, Ley agraria 1902).

14. Traducción libre y cursivas del autor.

15. Ley agraria del 23 de marzo de 1877: Sección I, «De la enajenación de los terrenos nacionales», donde se establece el procedimiento para la denuncia, venta de terrenos baldíos; Sección II, «De los títulos, modo de hacer la medida y amojonamiento»; Sección III, «De los agrimensores»; Sección IV, «De los Jueces Revisores»; Sección V, «Del precio de los terrenos»; Sección VI, «Disposiciones Generales» (*La Gaceta*, año XV, nº 14, 1877). Entre 1878 y 1897 se hicieron 29 reformas a la Ley agraria de 1877, destinadas en su mayoría a reglamentar la denuncia de terrenos baldíos nacionales.

16. Al Estado pertenecen todas las tierras que, situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (Proyecto de Código Rural, *La Gaceta*, 1890, año XVIII, nº 6).

17. De las cuales mencionaré 5 de las 11 que estableció del Valle: «1) Se forma el padrón de cada pueblo numerando los individuos de todas edades y sexos: se confrontan con los libros de bautismos y entierros; y se rectifican haciendo los raciocinios de mayor probabilidad. 2) Se reúnen los padrones de todos los pueblos: se suman los totales de cada uno; y se forma el censo general de población. 3) Se divide el total de ella en familias de cinco individuos cada una para saber los que deben suponerse en el Estado y hacer los cálculos que facilita este conocimiento [...]. 10) De estos cálculos de proporción se infieren la clases respectivas de labradores, artesanos comerciantes, arrieros, etc.; se compara el número de ellos con el que manifieste el censo; se rectifica el uno por el otro; se deducen resultados útiles; se ve la razón en que está el número de las clases que trabajan con las ociosas que gravitan sobre ellas; se acumulan luces y se avanza en la ilustración que nos interesa. 11) Se hacen paralelismos sobre el estado miserable de nuestra agricultura, industria y comercio con el floreciente en que se halla el de otros países; se compara la extensión vasta de 26.452 leguas cuadradas de tierra que se calculan en este Estado con el área reducida de 15.005, que se suponen en España; se ve que en el espacio dilatado de las primeras sólo hay un millón de almas y en el espacio pequeño de las segundas se numeraron 10.331.075 en el censo de frutos y manufacturas dispuestos en 1803 por la secretaría de la balanza mercantil: se ve que la industria rural, febril y mercantil de nuestro Estado apenas da un millón de pesos a la hacienda pública en 26.000 leguas de tierra fértil, y que la industria de España le dejó 35 millones en 15.000 leguas el año de 1804; *se ve que el Estado más felizmente situado de América es de los más pobres y miserables: se ve que sus baldíos son tan grandes que cabrían en ellos naciones enteras de Europa: se ve que hay hacienda o cortijo de más extensión que algunos reinos de España [...]*».

18. La ciudadanía es un conjunto de elementos que otorgan derechos iguales, uniformes a todos los participantes del Estado y les dan obligaciones uniformes. Ciudadanía implica, por lo tanto, igualdad. Al lado de la ciudadanía se propone diversidad, que es la posibilidad de reconocer las diferencias entre los iguales (PNUD, 2002: 51). La idea de ciudadanía es la que iguala a todos los estados, con igualdad de derechos (PNUD, 2002: 57).

19. O'Donnell (2003: 64).

20. O'Donnell (2003: 63).

21. O'Donnell (2003: 64).

22. O'Donnell (2003: 66).

23. En el sentido de indecibilidad de Gödel, no existe un metaprograma para demostrar la veracidad e infalibilidad de estos derechos.

24. Hengstenberg *et al.* (2002: 8-11).

25. Véase al respecto el artículo crítico sobre alcaldías y consejos municipales del economista nicaragüense Francisco *El Ché* Laínez, en la página de opinión de *El Nuevo Diario* del 6 de junio de 2004.

26. Norbert Lechner (1995) «La problemática invocación de la sociedad civil», citado por Hengstenberg.

27. Tómese nota de los alegatos sobre la cuestión de los derechos de «identificación» ciudadana sostenidos por los partidos políticos a favor de los nicaragüenses residentes en Estados Unidos y la negativa de la Asamblea Nacional a incluir el tema de la identidad indígena en la cédula de identidad, cuando se discutió y aprobó la Ley de identidad ciudadana, en 1993, a pesar de las garantías constitucionales sobre el derecho de identidad de los pueblos indígenas.

28. O'Donnell (2003: 37).

Bibliografía

- Acquarone, Alicia y Silvina Caleri (2003) «Ciudadanía e identidad», *La Trama de la Comunicación*, vol. 7, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y RR.II, Universidad de Rosario, Argentina, <http://www.punto.edu.ar>.
- Amin, Samir (1998), *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, México.
- Anaya, James (1996), *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Nueva York.
- Assies, William y Van der Haar *et al.* (1999), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, México.
- Banco Central de Nicaragua (1997), *Monumenta Centroamericanae Historica*, Cro-moarte, Sevilla.
- Boletín de Estadísticas de la República de Nicaragua (1907), n° 1, 2 (año 1), Managua.
- Bourdieu, Pierre (1998), «The Essence of Neoliberalism», *Le Monde*, 1998, <http://www.analitica.com>. 2000.
- CACRC (1998), *Diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica*, Banco Mundial, Austin y Nicaragua.
- Cayzac, Hugo (2001), *Guatemala, proyecto inconcluso. La multiculturalidad, un paso hacia la democracia*, FLACSO, Guatemala.
- CIDCA-UCA (2004), *Ciudadanía e identidad en las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua*, aportaciones al Primer Informe de Desarrollo Humano de las Regiones Autónomas del PNUD, Managua.
- Dagnino, Ernesto (2003), *Sociedade civil, participação e cidadania: de que es-*

- tamos hablando?*, Coloquio internacional Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas.
- El Nuevo Diario* (2004), «Opinión de Francisco Laínez sobre Alcaldías y Consejos Municipales», Managua, 6 de junio de 2004.
- FLACSO (1993), *Historia General de Centroamérica*, tomo II, Siruela, Madrid.
- Foro Democrático (2000), *Nicaragua ante sus desafíos*, Imprimatur, Nicaragua.
- Friedman, Milton (1990), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blakwell, Cambridge, MA/Oxford.
- Fundación GAIA (1992), *Derechos territoriales indígenas y ecología*, Bogotá.
- Gobat, Michel (2005), *Confronting the American Dream: Nicaragua under U.S. Imperial Rule*, Duke University Press, Durham, N.C.
- Gobierno de Nicaragua, *Boletín Judicial de La Gaceta*, n° 165, año V (1917).
- *Censo de 1920*, Oficina Central de los Censos, Managua (1920).
- *Censos Nacionales. VIII de Población y IV de Vivienda*, INEC, Managua (2005).
- *Censos Nacionales 1950 y 1963*, Ministerio de Economía-DGEC, Managua.
- *Decreto Gubernativo del 20 de febrero de sobre personería de las comunidades* (1908).
- *Decreto Presidencial de 1889*, publicado en *La Gaceta* del 29 de junio de 1892.
- *La Gaceta*, n° 85, año LXVII (1963), n° 84, año LVI (1952), n° 6, año XVIII (1890), n° 14 año XV (1877).
- *Ley agraria de 1902 y 1897*.
- *Memoria de Gobernación y anexos de Beneficencia* (1948-1949).
- *Memoria de Gobernación, política y cultos* (1918).
- *Resumen estadístico 1950-1960*, Dirección General de Estadísticas y Censos, Managua (1960).
- González, Miguel (2002), *Análisis de la economía y los sistemas políticos de la Costa Caribe*, WANI, n° 31, CIDCA-UCA, Managua.
- González Casanova, Pablo y Marcos Roitman, eds. (1996), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, La Jornada Ediciones, México.
- Gordon, Edmundo T. (1998), *Disparate Diasporas. Identity and Politics in an African-Nicaraguan community*, University of Texas Press, Austin.
- Gould, Jeffrey (1998), *To Die in This Way*, Duke University Press, Durham.
- Gurdíán, Galio (2001), *Mito y memoria en la construcción de la fisonomía de la comunidad de Alamikangban*, tesis doctoral, The University of Texas, Austin.
- Hale, Charles R. (1994), *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*, Stanford University Press, Stanford.
- (2002), «Does Culturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala», *Journal of Latin American Studies*, n° 34, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 485-524.

- Hall, Stuart, ed. (1997), *Representation. Cultural representation and signifying practices*, The Open University, Londres.
- Hengstenberg, Peter *et al.* (2002), «Estado y sociedad civil en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio», en *Desarrollo y Cooperación*, n° 1, <http://www.inwent.org>.
- Jorge, José Eduardo *et al.* (s. f.), *Capital social y pobreza: casos y métodos en la construcción comunitaria*, <http://www.edicionesimbioticas.info>.
- Kaji'e, Ocaa (2001), *Los hijos de la tierra hablan. Política, poder local y pueblos indígenas*, Maya Nojib'sa, Guatemala.
- Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- (2001), *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, Nueva York.
- Lechner, Norbert (1995), «La problemática invocación de la sociedad civil», *Espacios*, n° 4.
- Martí i Puig, Salvador y Josep Maria Sanahuja, eds. (2004), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad, Salamanca.
- Mejía Piñeros, María Consuelo y S. Sarmiento Silva (1987), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI, México, D.F.
- MINGOB (1971), *Nicaragua indígena*, vol. II, n° 1. *Exposición del viceministro de gobernación Dr. Federico López Rivera para introducir el Proyecto de Ley sobre comunidades indígenas* (Managua, 1954).
- ¿Minorías o pueblos indígenas y afrodescendientes en Nicaragua? *Autonomía, Estado multiétnico y desarrollo humano* (2006), Taller regional América Central REAL 2006: Relaciones Europa-América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia, Granada, Nicaragua.
- Morales, Manolo (2004), «Tenencia de la tierra y conservación: Vínculos en el contexto cultural de América Latina», *Simposium*, 7, revista de la Unión Mundial para la Naturaleza (julio).
- Moufe, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona.
- Núñez, Orlando (2003), *Sociedad civil y cambio social*, Memoria del Seminario Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Federación de Organismos no Gubernamentales (FONG), Managua.
- O'Donnell, Guillermo (2002), *Notas sobre el estado de la democracia en América Latina*, manuscrito, Universidad de Notre Dame.
- (2002), *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Texto preparado para el proyecto «La democracia en América Latina,» propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).
- O'Donnell, Guillermo *et al.* (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, PNUD, Santa Fe, Argentina.

- Pachano Simón, ed. (2003), *Ciudadanía e identidad*, FLACSO, Quito.
- Parekh, Bihkuh (2000), *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- PNUD (2001), *Desarrollo humano en la costa caribe de Nicaragua*, Imprimatur, Managua.
- (2002), *Democracia, ciudadanía y diversidad: el debate político*, Editorial Serviprensa, S.A., Guatemala.
 - (2003), *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, Editorama, Costa Rica.
 - (2004a), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Nueva York y Buenos Aires.
 - (2004b), *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, PNUD, Nueva York.
 - (2005), *Informe de desarrollo humano 2005. Las regiones autónomas de la costa caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?*, INPASA, Managua.
- Primante, Domingo (2005), *Notas sobre los censos efectuados en el país*, manuscrito, Managua.
- Putman, Robert, R. Leonendi y Rafael Nanetti (1995), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- Revista Anthropos* (2001), *Ciudadanía e interculturalidad*, n° 191, Barcelona.
- Roldán Ortega, Roque (2002), *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la tierra. Aspectos legales e institucionales*, Banco Mundial, Taller Regional sobre Políticas de Tierras, Pachuca, México.
- Sánchez, Alberto (1996), *La conformación étnico-nacional en Nicaragua*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
- Smith, Anthony (1988), *The Ethnic Origins of Nations*, Blackwell, Oxford.
- Seider, Rachel et al. (2002), *Multiculturalism in Latin America Indigenous rights, diversity and democracy*, Institute of Latin America Studies, Palgrave MacMilan, Londres.
- Stavenhagen, Rodolfo (s. f.), *El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación*, IIDH-BID.
- Tanaka, Martín e Ivette Hernández (2003), *Conflicto por el uso de la tierra y otros recursos naturales entre los colonos mestizos de la frontera agrícola en Monte Creek y los indígenas Ramas de la Comunidad de Punta de Águila*, tesis de licenciatura, URACCAN, Bluefields.
- Taracena, Arturo (1997), *Invención criolla, sueño ladino, pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala: de región a Estado, 1750-1850*, Porvenir/CIRMA, San José.
- Taylor, Charles (1994), *Multiculturalism Examining the politics of recognition*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- (s. f.), *La ética de la autenticidad*.

- The American Whig Review. Wiley and Putnam. Nueva York , MoA vols. 1-16 (1845-1852).
- URACCAN (2001), *Visión de nación multiétnica. Fortaleciendo la visión de nación multiétnica desde las regiones autónomas y pueblos indígenas de Nicaragua*, manuscrito.
- Vega Bolaños, Andrés, ed. (1954-1957), *Documentos para la historia de Nicaragua*, vols. 1-17, Colección Somoza, Imp. y Litografía Juan Bravo, Madrid.
- Villoro, Luis (1998), *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós, México.
- WANI (2002), *Reglamento a la Ley No. 28 «Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua»*, CIDCA-UCA, octubre-diciembre, n° 35, Managua.
- (2003), *Ley del régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz*, CIDCA-UCA, enero-marzo, n° 32, Managua.
- YATAMA (2006), Discurso de Brooklyn Rivera el 19 de julio en la celebración del 27 aniversario del triunfo del FSLN, Managua. <http://cdl.library.cornell.edu/cgi-bin/moa/pageviewer>.

18. Los caminos de *Yapti Tasba*: autonomía regional en Nicaragua

Miguel González

Introducción

Ha transcurrido una década y media desde que fueron creados los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Caribe nicaragüense. Con su fundación en 1990, se inauguraba una nueva etapa en las relaciones entre los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes y el Estado nicaragüense. Estas relaciones se habían caracterizado históricamente por la desconfianza mutua entre las sociedades del Caribe y del Pacífico dentro del país. Los sentimientos de desconfianza nacieron en parte como resultado de procesos diferentes de colonización —de España en el Pacífico y de Inglaterra en la Costa Caribe— que dieron origen a sociedades social y culturalmente diferenciadas: el Pacífico, una sociedad mayoritariamente mestiza y católica; y el Caribe, una sociedad multiétnica, con fuertes vínculos con el mundo anglosajón, poblada por indígenas sumu-mayangnas, ramas, mískitus, creoles, garifunas y, posteriormente, por mestizos.

En 1979, tras el triunfo de la Revolución sandinista sobre la dictadura de la familia Somoza, entre los dirigentes del FSLN existía un conocimiento muy limitado de la realidad sociocultural y política de la Costa. Este desconocimiento y errores iniciales del gobierno revolucionario hacia las comunidades indígenas, sumado a la radicalidad del movimiento indígena organizado en MISURASATA (*Mískitu Rama, Sandinista Asla Takanka*; en castellano, Mískitus, Ramas y Sandinistas Unidos), provocaron un conflicto armado que habría de durar alrededor de cuatro años (1981-1985). Esta cruenta confrontación tuvo un impacto perdurable en la sociedad costeña, tanto en términos humanos como en relación

con la infraestructura física y productiva (Sollis, 1989). Como producto de los esfuerzos de paz y reconciliación realizados a mediados de los años ochenta entre el gobierno del FSLN y los indígenas alzados en armas, se llevó a cabo un proceso de consultas que dio por resultado la aprobación del Estatuto de Autonomía en septiembre de 1987 y, con ello, el establecimiento de un régimen de autonomía regional en las regiones del Caribe nicaragüense. A través del Estatuto, cada una de las comunidades étnicas que habitan las regiones alcanzó representación política en ambos Consejos (uno en cada región autónoma).¹ Los Consejos, una quinta generación de ellos recién elegidos en marzo del 2006, están compuestos por cuarenta y cinco miembros y se renuevan cada cuatro años.²

Los Consejos Regionales Autónomos son la expresión más visible de la autonomía, pero en la práctica su desempeño ha sido muy limitado. Hay distintas razones que puede explicar sus magros resultados, entre ellas: 1) el poco apoyo —y hasta abierta oposición— que recibieron de los gobiernos nacionales nicaragüenses a partir de 1990; 2) las debilidades del mismo Estatuto de Autonomía, cuya formulación general, ambigüedades administrativas y vacíos legales, impedían una aplicación concreta; 3) la fuerte gravitación que han ejercido los partidos nacionales sobre los gobiernos regionales, a veces inhabilitándolos como entidades de gobierno; y 4) las frecuentes tensiones políticas internas en los Consejos, que no han permitido formalizar acuerdos duraderos para crear capacidades institucionales y mejorar la gestión de gobierno.

En la perspectiva de diversos sectores en la Costa, la primera y cuarta causas del infortunio de los Consejos (la oposición de los gobiernos nacionales y las tensiones internas) se considera que son las razones principales del pobre desempeño.

¿En qué radican los desacuerdos —regionales y nacionales— que han provocado este aparente *impasse* en la aplicación del Estatuto de Autonomía en Nicaragua? Una forma de interpretar la dinámica actual de la autonomía es entender los objetivos e intereses de dos de los actores clave en la contienda, YATAMA y FSLN. Fue una contienda que derivó en los diálogos de paz y con ello en la pacificación de la región —que no era poca cosa—, pero sobre todo el fin de la guerra trajo consigo el acuerdo de autonomía, que estableció los principios jurídicos y políticos sobre los cuales se podría empezar a construir una sociedad nicaragüense multiétnica.

YATAMA y FSLN: visiones divergentes de autonomía

YATAMA se fundó en Honduras en 1987 durante los años de exilio.³ Representa la reunificación de diversas organizaciones político-militares mískitu que luchaban contra el gobierno sandinista (Hale, 1994). Las diferencias sustantivas entre YATAMA —como expresión del movimiento social indígena mískitu— y FSLN tienen su origen en las propuestas que ambas partes intentaron dirimir —sin éxito— en las negociaciones que produjeron el ambiente político que condujo al fin del conflicto armado en la Costa.

FSLN: un modelo de convivencia multiétnica

Para el FSLN, una vez iniciada la consulta para establecer el régimen de autonomía, toda solución posible en la Costa debería reconocer la igualdad y solidaridad entre los grupos étnicos, al margen de su «número y nivel de organización» y dentro del marco de la unidad nacional. Este elemento sustentaba un acuerdo «de convivencia con las etnias»,⁴ que habrían de sostener el diseño del régimen de autonomía. Para el FSLN este acuerdo se basó en tres «pilares». En primer lugar, el reconocimiento de derechos universales y derechos específicos integrales (económicos, sociales, políticos y culturales) incluyendo el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y comunidades étnicas del Caribe; en segundo lugar, el reconocimiento de la nación multiétnica en un Estado unitario; y finalmente, la convivencia bajo nuevos valores entre los pueblos indígenas y las comunidades del Caribe.

De acuerdo con Manuel Ortega, el segundo pilar

reconoce el ejercicio de derechos específicos en un determinado territorio (autonomía territorial) dentro de los términos territoriales del Estado único. El sujeto de estos derechos son los pueblos y comunidades de la Costa Caribe. No es, por lo tanto, uno solo de esos pueblos (por ejemplo los indígenas mískitos o mayangnas), sino todos los pueblos y comunidades étnicas que habitan en ese territorio. La autonomía de la Costa Caribe es multiétnica. Por ello el estatuto establece, en uno de sus artículos, la igualdad de todas las etnias del Caribe entre sí y con el resto del país, sin importar que una etnia sea numerosa o pequeña, o que tenga un gran desarrollo o ninguno.⁵

Esta visión de igualdad se contempla en el Estatuto de Autonomía que aprobó la Asamblea Nacional de Nicaragua en 1987. YATAMA no estuvo de acuerdo con esa visión del gobierno del FSLN y, en cambio, ha sido coherente con una perspectiva de derechos y autogobierno indígena que se distancia de este modelo.

El Estatuto, en sus aspectos generales, confirió importantes atribuciones administrativas a los Consejos Regionales. Entre ellas, «participar efectivamente en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región», «administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte y servicios comunales en coordinación con los ministerios del Estado»; impulsar proyectos económicos, sociales y culturales propios»; «promover el uso, goce y disfrute racional de las aguas, bosques y tierras comunales»; «promover el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales de las comunidades»; «establecer impuestos regionales conforme a las leyes que rigen la materia».⁶

El Estatuto reconoce —basándose en la Constitución política— los derechos de propiedad comunal sobre las tierras indígenas y su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. Enfatiza además que la explotación de los recursos que contienen dichas tierras deberá beneficiar, «en justa proporción», a sus habitantes.⁷

A pesar de estas atribuciones —redactadas en un lenguaje general y escueto— el Estatuto permaneció durante dieciséis años sin ser reglamentado. Esto es, sin clarificar cómo se desarrollarían de forma operativa las competencias conferidas a los gobiernos regionales. Quedó en manos del gobierno central la definición de cómo iban a ser ejercidas las facultades de los Consejos.⁸ Esta suerte de «limbo administrativo» permitió que durante más de una década las autoridades del gobierno central interpretaran a discrecionalidad el mandato del Estatuto, estableciendo frecuentemente una relación que favoreció a la coordinación del gobierno por encima del rol del Consejo Regional. Por su parte, las comunidades indígenas y afrodescendientes —que quedaron fuera del sistema autonómico regional— se dieron cuenta de que muchos de los asuntos que les concernían (sobre todo en materia de explotación de los recursos naturales) se trataban en los Consejos —lejos de sus territorios— y ellas no tenían voz en esas deliberaciones.

El Estatuto también confirió a cada uno de los grupos étnicos el derecho de representación en los Consejos Regionales. Sin embargo, los

cambios producidos en la composición demográfica de las regiones durante la última década, debido a la creciente inmigración de población mestiza a las regiones, hacen que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes se estén convirtiendo gradualmente en minorías. Los espacios para tomar las decisiones en los asuntos que les competen están siendo más limitados, este hecho se agravó durante el funcionamiento real de los Consejos, cuando las comunidades quedaron relegadas del sistema de autonomía.⁹ En la composición de los consejos municipales, la ley no contempla la integración de los mismos a partir de un sistema de representación multiétnica. Esto ha dejado sin representación a pueblos indígenas en territorios en donde constituyen una parte importante de la población.

Asimismo, miskitos y mestizos predominan en la composición del Consejo de la RAAN; mientras que mestizos y creoles han obtenido una representación mayoritaria en la RAAS. Esto ha significado que mayangnas, garifunas y ramas han logrado una representación marginal (véanse los cuadros 1 y 2, sobre la composición étnica de los Consejos Regionales). Esta representación formal —que se obtiene a través de un sistema de representación proporcional y de cuotas por distritos electorales— no les garantiza que sus derechos fundamentales sean respetados.

CUADRO 1
*Etnia y partido, Consejo Regional Autónomo RAAN.
Costa Caribe, Nicaragua (1990-2006)*

RAAN	FSLN	PLC	UNO	YATAMA	PAMUC	Total	%
Mestizos	50	55	3	0	0	108	45
Mískitu	26	22	0	59	1	108	45
Creole	8	2	0	3	0	13	5,42
Mayangna	6	4	0	1	0	11	4,58
Total	90	83	3	63	1	240	100

FUENTE: elaboración propia, sobre la base de datos del Consejo Supremo Electoral y el Gobierno Regional de la RAAN.

NOTA: UNO: Unión Nacional Opositora, coalición de partidos políticos encabezada por Violeta Chamorro en la contienda por la presidencia del país en 1990; PAMUC: Partido Movimiento de Unidad Costeña, que participó por primera vez como agrupación política en las elecciones municipales de 2000.

CUADRO 2
*Etnia y partido, Consejo Regional Autónomo RAAS.
 Costa Caribe, Nicaragua (1990-2006)*

RAAS	FSLN	PLC	UNO	YATAMA	PIM	ADECO	ALIANZA	MAAC	ALN/PC	Total	%
Mestizos	38	67	10	0	2	0	0	0	5	122	51,9
Mískitu	3	4	2	10	1	0	0	0	0	20	8,51
Creole	18	11	12	9	3	1	1	2	1	58	24,6
Mayangna	3	2	1	3	1	0	0	0	0	10	4,34
Garifuna	5	6	2	0	0	0	1	0	0	14	5,95
Rama	4	5	1	0	1	0	0	0	0	11	4,68
Total	71	95	28	22	8	1	2	2	6	235	100

FUENTE: elaboración propia, sobre la base de datos del Consejo Supremo Electoral y el Gobierno Regional de la RAAS.

NOTAS: PIM: Partido Indígena Multiétnico, en las elecciones de 2002 se presentó aliado al PLC.

ADECO: Asociación para el Desarrollo de la Costa Atlántica, encabezado por Alvin Guthrie, ex coordinador de gobierno de la RAAS. ALIANZA: tanto la Alianza Costeña (AC) como el Partido Indígena Multiétnico (PIM) participaron por primera vez en las elecciones regionales en 1998. MAAC: Movimiento Autónomo Auténtico de la Costa, encabezado por Faran Dometz, líder religioso de la Iglesia Morava. ALN/PC: Alianza Liberal Nicaragüense, encabezada por Eduardo Montealegre, disidente del PLC.

YATAMA: autonomía en Yapti Tasba

En febrero de 1989, aún en el exilio, YATAMA dio a conocer su «iniciativa de paz», que incidía de forma directa con el Estatuto de Autonomía aprobado por el gobierno del FSLN. En este documento, también unilateral y no consultado en la Costa —al menos no entre los pueblos no miskitu— YATAMA presentaba los «temas fundamentales» de las demandas indígenas y creoles «que deben constituir la base de un proceso de reconciliación, paz y justicia en *Yapti Tasba*» («la madre tierra», en miskitu):

- el territorio tradicional de la madre tierra, basado en el reconocimiento a los derechos históricos de sus pueblos sobre el conglomerado de sus tierras comunales;
- la autonomía indígena en *Yapti Tasba*, basada en el reconocimiento al ejercicio del derecho de autodeterminación interna de sus pueblos;

- los recursos naturales de *Yapti Tasba*, a través del reconocimiento del derecho de propiedad colectiva sobre los bosques y las aguas, así como sobre los derechos de usufructuarios del subsuelo y los recursos del mar;
- la organización de los pueblos de *Yapti Tasba*, con garantías para su completa libertad de movimiento, organización y operación dentro y fuera del país;
- la autodefensa de los pueblos de *Yapti Tasba*, mediante la cual las tropas indígenas habrán de continuar su responsabilidad sobre el orden interno y la seguridad sobre sus comunidades y áreas tradicionales de la región.¹⁰

La iniciativa de paz de YATAMA consideraba el Estatuto de Autonomía como una decisión «unilateral» del gobierno sandinista, pero concedía que su propuesta de un «Tratado de Paz»¹¹ y el Estatuto podrían servir como base para la definición de la autonomía indígena, y, por tanto, para establecer un acuerdo definitivo entre las partes.¹² Sin embargo, una vez que la directiva de YATAMA se incorporó a la vida civil, la iniciativa perdió notoriedad y ambas organizaciones, YATAMA y FSLN, se dedicaron enteramente al proceso electoral de 1990.

No obstante, las dos visiones de autonomía y derechos indígenas del gobierno de FSLN y de YATAMA quedarían pendientes de ser dirimidas y, lo que es más importante, a principios de los noventa había llegado el momento de «hacer la autonomía» en la práctica, y en la perspectiva de YATAMA era conveniente esperar un mejor momento para volver a plantear esa visión. Brooklyn Rivera, se manifestaba con claridad respecto a este punto:

El actual Estatuto, aunque sea imperfecto y no llene a cabalidad las aspiraciones de los pueblos de la Costa, debe servirnos para ir construyendo la autonomía. Una vez que consolidemos los derechos contenidos en ese Estatuto, vamos a trabajar en las reformas, en introducir conceptos más avanzados de autonomía real (entrevistado por Roberto Fonseca, 1991: 52).

Desde entonces YATAMA ha continuado aguardando las condiciones adecuadas para introducir sus conceptos de autonomía en una nueva legislación. Paralelamente, desde 1990 se opuso con firmeza a cualquier iniciativa legal que pretendiese reformar lo que consideraba un Estatuto obsoleto —es decir, se enfatiza la necesidad de preparar una nueva ley. El FSLN, en cambio, no tenía problemas para convivir con ese modelo que procedía de un proceso de consultas, con una buena base de legiti-

midad al pedir el fin del conflicto armado, y avalado en el proceso electoral. Entre 1987 y 1990, el FSLN tampoco creyó prioritaria la reglamentación del Estatuto, pues lo principal, la paz, ya había sido lograda.

A pesar de las divergencias... a construir la autonomía en *Yapti Tasba*

En 1989, un poco antes de las elecciones, los principales dirigentes de YATAMA regresaron a Nicaragua en el marco del proceso de paz y en vísperas de las elecciones generales que se iban a celebrar en febrero de 1990. En este contexto electoral, YATAMA estableció una alianza con la UNO (Unión Nacional Opositora), coalición de partidos que encabezaba Violeta Chamorro.¹³ YATAMA ofreció el apoyo político de las comunidades indígenas miskitu a la candidatura presidencial de la UNO, a cambio de promesas para reformular el Estatuto de Autonomía, y cargos en el futuro gabinete de gobierno.

En las elecciones presidenciales la UNO se alzó con la victoria sobre el FSLN. Por su parte, en la Costa YATAMA obtuvo la mayoría de escaños en el Consejo Regional de la RAAN (véase el cuadro 1). Además, contaba con un representante en la Asamblea Nacional y un gobierno nacional que había prometido apoyo. ¿Qué factores impidieron a YATAMA promover su visión de derechos autonómicos y concretar sus aspiraciones históricas? La actuación de sus dirigentes —y en particular de Brooklyn Rivera,¹⁴ entonces nombrado director de INDERA (el instituto creado unilateralmente por la administración Chamorro para «atender» las regiones autónomas)— provocó la abierta oposición de los primeros Consejos Regionales. Se interpretó entonces que INDERA intentaba mediatizar la gestión de los gobiernos costeños.¹⁵

La fallida experiencia de INDERA, las disputas internas en el movimiento indígena miskitu y la frustración entre sus bases ante una gestión de gobierno regional desaprovechada, llevaron a YATAMA a una crisis importante a inicios de los noventa. El PLC —en plena expansión en 1994, con Arnoldo Alemán en la alcaldía de Managua— encontró un terreno fértil para acelerar la división de YATAMA y atraer a sus filas a algunos de sus dirigentes, entre ellos Stedman Fagoth y Leonel Panting, quienes entonces protagonizaban un conflicto abierto con Rivera. En las

elecciones regionales de 1994, el PLC obtuvo un apoyo electoral significativo (véase el cuadro 3) y se estableció como la primera fuerza política en las regiones (especialmente en la RAAS), desplazando a YATAMA y superando ligeramente al FSLN (en la RAAN).

Para oponerse a este empuje hegemónico del PLC, durante un período de dos años (entre 1994 y 1996) el FSLN y YATAMA crearon una alianza de gobierno. Esta alianza tuvo fines pragmáticos, pero, a la postre, consiguió logros importantes. Los dirigentes locales del FSLN y YATAMA procuraban «rescatar la autonomía» de los ataques del gobierno central, que extendía concesiones sobre los recursos naturales a empresas extranjeras sin consultar a los Consejos y no era capaz de asegurar un financiamiento estable a las autoridades regionales. La junta directiva del

CUADRO 3
*Consejos Regionales Autónomos RAAN y RAAS
y concejales electos por organizaciones políticas (1990-2006)*

Organización política	1990		1994		1998		2002		2006	
	RAAN	RAAS	RAAN	RAAS	RAAN	RAAS	RAAN	RAAS	RAAN	RAAS
FSLN	22	19	20	15	15	12	16	14	17	11
PLC		0	20	19	25	21	20	31	18	24
UNO*	3	23	0	5						
YATAMA	23	5	8	5	8	4	11	2	13	6
ADECO			1							
MAAC			2							
AC				2						
PIM				8						
PAMUC					1					
ALN/PC									6	
Total	48	47	48	47	48	47	48	47	48	47

* La Alianza de la UNO se disolvió en 1995. En 1990 el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) no presentó candidatos a los Consejos Regionales, pues entonces formaba parte de la Unión Nacional Opositora (UNO).

FUENTE: elaboración propia según datos proporcionados por el Consejo Supremo Electoral.

Consejo Regional de la RAAN desarrolló, como estrategia de oposición al gobierno, controlar las delegaciones estatales, y las alcaldías.¹⁶ Por su parte YATAMA intentaba conservar algo de su influencia en el Consejo de la RAAN, después de perder quince escaños en las elecciones de 1994, como se aprecia en el cuadro 3.¹⁷

Alta Hooker —entonces presidente del Consejo Regional de la RAAN por el FSLN y persona clave en la negociación de la alianza con YATAMA— hizo una descripción de aquel momento:

Mientras prevalezcan intereses foráneos por encima de nuestra unidad, mientras los partidos nacionales, en su pugna por una campaña electorera sigan sembrando la semilla de la discordia entre nosotros los costeños, mientras no estemos concientes en trabajar en conjunto y en base a lo que nos une, seremos presa fácil del nivel central. No nos respetan los poderes centrales porque en muchas oportunidades presentamos una imagen débil y dividida, porque no nos respetamos entre nosotros mismos (Hooker, 1995).

Un año después de esta alocución de Hooker, el PLC lograba el control del Consejo y gobierno regionales, y la alianza FSLN-YATAMA llegó a su fin. El FSLN y YATAMA lograron avances importantes como coalición en este corto período de gobierno, y sin embargo no lograron dirimir en este nuevo contexto democrático lo más sustantivo de sus diferencias, especialmente en relación a reformar el Estatuto de Autonomía.¹⁸ Y ambas organizaciones, a medio plazo, estuvieron más interesadas en un mejor posicionamiento local ante una fuerza política creciente, el PLC, que por cierto habría de consolidarse en las regiones con la llegada de Arnoldo Alemán en 1996 a la presidencia del país.

¿Tuvieron las diferencias entre YATAMA y FSLN alrededor de la autonomía algún efecto en la ruptura de la alianza? Durante los primeros años de los noventa las diferencias entre ambas organizaciones eran aún tan agudas como para poner en el tapete las cuestiones de fondo que sólo algunos años atrás aún los enfrentaban en el campo de batalla y en la mesa de negociación. La alianza de 1994-1996 se trató sin duda de un primer esfuerzo de acuerdos pragmáticos entre ambas organizaciones, intentando posicionarse mejor ante el PLC. Y sin embargo, ni YATAMA ni FSLN renunciarían a sus interpretaciones divergentes sobre el esquema de los derechos autonómicos necesario y viable para la Costa Caribe. Mientras el FSLN insistía en la necesidad de reglamentar el Estatuto, YATAMA pro-

ponía reformarlo por considerar que no llenaba las aspiraciones de auto-determinación indígena. Esta tensión tuvo una influencia considerable en el desinterés que mostró la Asamblea Nacional de Nicaragua durante casi década y media, al no aprobar un reglamento, o decidirse por una nueva ley.¹⁹ El PLC, por su parte, no se habría de pronunciar oficialmente ni en 1994 ni después, en el sentido de fortalecer los derechos de autonomía.²⁰

La rehabilitación política de YATAMA

En 1994 YATAMA había perdido la mayor parte de su representación en el Consejo Regional, y en las primeras elecciones municipales de 1996 ni siquiera se presentó como una opción propia. Por su parte, el paso por INDERA de su principal dirigente y la oposición que encontró dentro de los Consejos había dejado a un movimiento indígena dividido, con buena parte de sus dirigentes ahora enlistados bajo las filas del PLC, y hasta disputando a Brooklyn Rivera la legitimidad y representación jurídica de la organización. Los resultados de las elecciones regionales de 1994 y 1998 en la RAAN mostraban a un YATAMA disminuido, errático en sus alianzas y sin una plataforma de gobierno expresada de forma pública y consistente. ¿Qué sucedió entonces para que YATAMA, a partir de las elecciones de 2002, mejorara su representación en el Consejo de la RAAN, y se posicionara mejor para formar una alianza con el FSLN?

En 2005 se llevó a cabo una investigación que intentó indagar sobre el proceso de recuperación política y visión de autonomía de YATAMA.²¹ Presento aquí un resumen de la reflexión que, bajo una metodología colaborativa, intenta explicar este proceso de resurgimiento de la organización. De acuerdo con esta investigación, la rehabilitación de YATAMA se ha debido, entre otros factores: 1) a la importancia de la memoria social mískitu; 2) a la continuidad del liderazgo de la organización; 3) a la renovación de procesos de asambleas comunales que han dado un nuevo dinamismo al movimiento, así como base de legitimidad; 4) a una renovada estrategia de alianzas con los pueblos afrodescendientes; y finalmente 5) a la vigorización del respaldo del pueblo mískitu hacia YATAMA por la exclusión política que sufrió en las elecciones municipales de 2000. La sentencia favorable de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la demanda de YATAMA contra el Estado de Nica-

ragua por su exclusión en las elecciones municipales fue considerada como un incentivo moral y un triunfo simbólico importante, nacional e internacional, en sus reivindicaciones de participación e inclusión ante el Estado de Nicaragua.²²

La combinación de estos factores, en el estudio citado, explican la notoria recuperación de YATAMA, hasta el punto de haber obtenido, en

CUADRO 4
*YATAMA: votos obtenidos en elecciones municipales y regionales
(1990-2006)*

Año	Región	Tipo de elección	
		Regional	Municipal
1990	RAAN		
	RAAS	14.242	
1994	RAAN	1.828	
	RAAS	9.242	
1996	RAAN		3.301
	RAAS		890
1998	RAAN	5.588	
	RAAS	1.257	
2002	RAAN	9.837	
	RAAS	1.726	
2004	RAAN		10.575
	RAAS		1.330
2006	RAAN	12.330	
	RAAS	3.561	

NOTAS: República de Nicaragua. Consejo Supremo Electoral (1990, 1995, 1998, 2002, 2004 y 2006), Elecciones 1994 RAAN-RAAS, Managua, Nicaragua.

1996: en las elecciones municipales de 1996, YATAMA fue aliado del Partido Proyecto Nacional (PRO-NAL), liderado por Antonio Lacayo, yerno de la ex presidenta Violeta Barrios de Chamorro. En estas elecciones YATAMA obtuvo un concejal municipal en Waspam y otro en Bilwi. Otra fracción de YATAMA, liderada por Steadman Fagoth, se presentó a estas elecciones bajo la bandera de Alianza Liberal, encabezada por Arnoldo Alemán. Consejo Supremo Electoral (1996), Memoria de Comicios Municipales 1996, Dirección de Atención a los Partidos Políticos, CSE-Managua.

2004: en las elecciones municipales del año 2000 YATAMA fue excluido.

las elecciones regionales de 2006, casi el mismo caudal de votos que le aseguró la posición de primera fuerza electoral en 1990.

Balance de los Consejos y Gobiernos Regionales (1990-2006)

Desde que se establecieron por primera vez en mayo de 1990, han sido electos cinco Consejos Regionales Autónomos en cada región. Por cuestiones de espacio, aquí no se pretende hacer un balance detallado de su gestión, sino caracterizar los rasgos más sobresaliente de lo que ha sido su desempeño real y los avances y obstáculos del régimen de autonomía en el caribe nicaragüense. A la luz de este desarrollo, se pueden identificar las contribuciones de las organizaciones políticas en los Consejos, en particular de YATAMA y FSLN.

Para efectos de exposición se pueden organizar los dieciséis años de gestión en cinco etapas:

- Entre 1990 y 1994 fue un período caracterizado por el «abrirse brecha» para los Consejos Regionales, empezando casi de cero a construirse gobiernos multiétnicos en un contexto de paz y reconstrucción. Esta etapa estuvo marcada por conflictos continuos dentro de los Consejos —desde que aprender a gobernar de forma democrática era un completo desafío—, tensiones entre el Consejo y su brazo ejecutivo (la coordinación de gobierno) y la oposición del gobierno central.
- Entre 1994 y 1996, fue un período que se caracterizó por una negociación entre las autoridades regionales y el gobierno central para asegurar el financiamiento de los gobiernos costeños. En esta etapa se fundan las universidades regionales URACCAN, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense y BICU, Bluefields Indian and Caribbean University, y se desarrolla el régimen legal de autonomía a través de una reforma constitucional que otorgar un poder de veto a los gobiernos regionales sobre las concesiones de recursos naturales que el Estado nicaragüense otorga en la Costa.
- Entre 1996 y 1998 se consolida la hegemonía del PLC en los Con-

sejos Regionales y se implementa un renovado centralismo por el estilo de gobernar de Arnoldo Alemán. No fue una etapa promisoriosa para la Costa y quizá haya sido una de las etapas más adversas en su proceso de consolidación. La gravitación de los partidos nacionales en los Consejos se convirtió en algo común, y aumentó la desconfianza de las comunidades en sus autoridades regionales.

- En el período entre 1998 y 2002 la hegemonía del PLC empezó a debilitarse y fue una etapa de recuperación política de YATAMA y de consolidar posiciones por el FSLN. En la gestión de los Consejos se lograron avances en la discusión y preparación de instrumentos legales para avanzar en el marco normativo de la autonomía, en particular la aprobación de la Ley general de salud.
- Durante el período de 2002 a 2004 se producen otros avances importantes, como son la aprobación de la Ley de demarcación de tierras comunales y de la reglamentación del Estatuto de Autonomía. Ambos instrumentos habían estado en la agenda de la Costa desde la instauración de los primeros Consejos Regionales. Para la aprobación de esta legislación —en particular de la Ley de Tierras— fue importante el rol de la alianza de FSLN y YATAMA en la RAAN. En la RAAS, en cambio, el Consejo vivió un prolongado *impasse* que exacerbó el desencanto de la población sobre el funcionamiento de sus autoridades.

Legitimidad, representación y negociación en *Yapti Tasba*

Desde su reinserción como organización cívica y política en la Costa, YATAMA ha persistido en ser considerada como la «legítima expresión de los pueblos de *Yapti Tasba*», y el «único interlocutor» de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes ante el Estado nicaragüense. Sin embargo, hasta 2004 casi todos sus dirigentes y simpatizantes eran miskitu. Este posicionamiento ha limitado a YATAMA a poder obtener mayores afiliaciones de pueblos no miskitu de la Costa Caribe, que la perciben como una organización indígena miskitu.

Este afán por autoerigirse como la «legítima representación» no es un planteamiento nuevo. Fue una pretensión que YATAMA mantuvo en las mesas de negociación durante el conflicto armado y que fue conti-

nuamente rechazada por el FSLN. En el proceso de las elecciones generales de 2001 YATAMA se acercó al FSLN y el PLC, así como a otras organizaciones políticas con el interés de que éstas afirmaran su apoyo a la autonomía. Una serie de asambleas comunitarias precedieron y atestiguaron la firma de estos acuerdos de ambos partidos con YATAMA en octubre de 2001, un mes antes de las elecciones (Alemán, 2003). El contenido de estos acuerdos es relevante para apreciar la continuidad de la plataforma programática de YATAMA —como la noción de una verdadera autonomía— y el énfasis en el tema de la representación de los pueblos de *Yapti Tasba*. Los acuerdos se pueden dividir en tres temas: 1) reformas legales; 2) participación de los pueblos indígenas en programas de desarrollo; 3) demarcación y titulación de tierras comunales indígenas; y 4) reconocimiento de YATAMA como homólogo beligerante de los acuerdos.

Bajo los aspectos legales, los acuerdos propusieron la reforma del Estatuto de Autonomía «bajo un proceso de consulta amplia y de buena fe», y de la Ley electoral «para disponer con justicia que en las elecciones regionales de la Costa Atlántica tendrán prioridad los partidos regionales, lo mismo que acceso a financiamiento estatal, eliminando el privilegio y la competencia desleal de los partidos nacionales».²³ Se acordó, además, promover la justicia comunitaria «mediante la articulación de las autoridades tradicionales y las autoridades del poder judicial». En los temas de participación se estableció que se garantizaría a los pueblos indígenas y comunidades étnicas «la participación y beneficio directo en todo proyecto de inversión y desarrollo socioeconómico de la región», la creación de un fondo de desarrollo indígena, la «incorporación gradual de los ex combatientes de YATAMA a las estructuras de dirección regional del ejército y la policía nacional», y de «profesionales costeños en el gabinete ejecutivo de gobierno nacional», así como la adjudicación de todos los cargos de representación de las instituciones estatales a costeños. Finalmente, en materia de legalización de tierras comunales, el PLC y el FSLN se comprometían ante YATAMA a aprobar la Ley de demarcación —engavetada en la Asamblea desde 1999—, y «reconocer y legalizar los territorios demarcados de la reserva Bosawa».²⁴ Finalmente, el inciso número 13 del acuerdo estableció literalmente: «Reconocer y respetar a YATAMA como *interlocutor legítimo* del pueblo indígena y étnico de la Costa Atlántica».²⁵ Así, los acuerdos cubrían una gama amplia de temas, en donde se combinaban aspectos específicos (tierras indíge-

nas, por ejemplo), con reformas legislativas sobre las cuales no se precisaban los contenidos.

En enero de 2002 Enrique Bolaños tomó posesión de la presidencia de Nicaragua. En el mes de mayo, poco tiempo después de realizadas las elecciones regionales de ese mismo año, YATAMA declaraba su inconformidad por lo que consideró el incumplimiento de los acuerdos por parte del nuevo gobierno, y cuestionaba el compromiso del PLC por la autonomía.²⁶

En abril de 2002, antes de tomar posesión los Consejos Regionales, YATAMA y FSLN establecieron un «acuerdo de gobernabilidad» mediante el cual elegirían un «gobierno de consenso» en la RAAN. Entre los aspectos más relevantes de este acuerdo caben destacar: 1) la designación de un miembro de YATAMA como coordinador de gobierno; 2) compartir los siete escaños en la junta directiva, tres de los cuales serían para YATAMA y cuatro para el FSLN, incluyendo la presidencia del Consejo; y 3) un 50 % de todos los cargos de dirección de la región para cada una de las organizaciones e igual porcentaje en la distribución de cargos directivos en las comisiones de trabajo del Consejo y las secretarías del gobierno regional. Brooklyn Rivera explicó que estos acuerdos buscaban «rescatar y defender la identidad y la autonomía de los pueblos y comunidades de nuestra Moskitia» (Rivera, 2002).

Los «acuerdos de gobernabilidad» también consideraron un grupo de «directrices estratégicas» para la gestión de gobierno. Entre ellas, conformar una comisión regional de planificación; establecer el Fondo Especial de Desarrollo regional —contemplado en el Estatuto, pero nunca creado—; elaborar un plan estratégico de desarrollo; diseñar mecanismos de recaudación sobre la explotación de los recursos naturales; incidencia para lograr la aprobación de la Ley de demarcación, y reglamentación de la Ley de autonomía; y finalmente, promover la descentralización de las entidades centrales hacia los gobiernos regionales. Estas directrices habrían de acompañar a la gestión de gobierno de la coordinación y al mandato del Consejo Regional Autónomo hasta mayo del 2006.

Durante un período de cuatro años (entre mayo de 2002 y mayo de 2006) FSLN y YATAMA fueron capaces de mantener el gobierno de consenso en un ambiente políticamente estable.²⁷ De hecho se trató del período con uno de los mayores números de sesiones celebradas en la historia de los Consejos Regionales de la RAAN —dieciséis en total—, y se observó un funcionamiento regular de las autoridades regionales.²⁸

Desde 2002, los concejales del PLC no ocupan ninguna posición relevante en los gobiernos regionales, y en la última elección regional su fuerza electoral resultó disminuida.

En parte como resultado de los acuerdos, en diciembre de 2002 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de demarcación (Ley 445); y pocos meses después, en junio de 2003, la reglamentación de la Ley de autonomía. YATAMA, sin embargo, cuestionó el reglamento criticando su legitimidad y nivel de consenso entre la población de la Costa. «La reglamentación —dijo Brooklyn Rivera en un artículo— se limita a recoger una repetición exacta del contenido del Estatuto. Pero éste fue concebido e impuesto dentro de una situación anormal y bajo esquemas ya superados, de manera que resulta obsoleto y rezagado». En su perspectiva la reglamentación «mantiene como rehén a la autonomía. Y esto se traduce en la muerte de las culturas indígenas y étnicas, que paradójicamente son la base que nutre y sustenta la misma autonomía». En el mismo artículo Rivera se expresa favorablemente acerca de la Ley 445 pues contiene «derechos específicos avanzados que potencian las formas de autogestión y de autogobierno» de los pueblos indígenas (Rivera, 2003).

Pero más allá de los acuerdos pragmáticos, formales, para desplazar el proyecto hegemónico del PLC, ¿hasta dónde avanzó, si tuvo algún alcance, la conciliación de las visiones autonómicas de YATAMA y FSLN? Los acuerdos de 2002 no son explícitos en estos temas, pero sin lugar a dudas se establecieron algunos referentes comunes sobre temas de interés en la agenda de ambas organizaciones y en la interpretación del estado de avance —y limitaciones— del régimen de autonomía. La alianza que habrían de firmar poco antes de la toma de posesión de los quintos Concejos Regionales dejaría más clara una agenda común y, sobre todo, el compromiso de ambas organizaciones para reformar el Estatuto de Autonomía.

Viejos enemigos, nuevos amigos: la alianza de 2006

Las elecciones celebradas en marzo de 2006, mediante las cuales se eligieron los quintos Consejos Regionales, dejaron en posiciones favorables tanto al FSLN como a YATAMA en la RAAN. En la RAAS, YATAMA obtuvo el mayor número de concejales logrados desde 1990 (véase el cuadro 1). Una de las razones para interpretar ese despunte inusitado

fue la alianza que YATAMA estableció con Coast Power, una organización política afrodescendiente de reciente fundación, con una importante participación de jóvenes activistas y dirigentes naturales de las comunidades y áreas urbanas de Bluefields. En algunas circunscripciones electorales, YATAMA fue vista como una «organización multiétnica», con la capacidad de disputar los votantes tradicionales de otras organizaciones políticas.²⁹

Si bien YATAMA y FSLN participaron en la elección como organizaciones políticas separadas, al conocer los resultados anunciaron mantener la alianza «por la paz y la autonomía» y formar un gobierno de unidad costeña. En la RAAS, por el hecho de que tanto FSLN como YATAMA no tendrían mayoría, era necesaria una negociación con disidentes liberales, ahora cobijados bajo Alianza Liberal Nicaragüense/Partido Conservador (ALN/PC). La alianza del FSLN y YATAMA, al retener ambos la presidencia del Consejo Regional y la Coordinación de gobierno en la RAN, no solo reafirmaría el acuerdo de no permitir al PLC volver al gobierno, sino compromisos mutuos más amplios y detallados respecto al régimen de autonomía —durante la gestión de los quintos consejos regionales y ante un eventual gobierno nacional encabezado por el FSLN—. El llamado «acuerdo de alianza» entre ambas organizaciones pondría en la mira las elecciones generales de noviembre de 2006. Y si bien los acuerdos no contienen ningún aspecto electoral específico sobre las elecciones generales, se interpretó que este nuevo compromiso estaba cimentando un arreglo político-electoral de mayor alcance.³⁰

En sus contenidos estos nuevos acuerdos no se distancian mucho del compromiso que YATAMA había requerido del PLC y el FSLN en 2001. Los acuerdos de 2006 se pueden organizar en cinco temas: 1) implementación de la legislación de autonomía, y reformas al Estatuto y a la Ley electoral; 2) reforma del Estado y participación; 3) impulso de programas de desarrollo económico; 4) financiamiento de los Consejos Regionales; y 5) conformación de los Consejos Regionales bajo un esquema bipartidista; éste sería el elemento novedoso en los acuerdos y alejado del compromiso general de YATAMA tanto con el PLC como con el FSLN en 2001.³¹

Bajo el tema de implementación de la legislación los acuerdos se refieren a tres temas específicos: a) la reanudación del proceso de demarcación y titulación de las tierras comunales indígenas y afrodescendientes —en un *impasse* desde junio de 2005 por desavenencias entre los

presidentes de los Consejos Regionales—; b) la implementación de la sentencia de la CIDH en relación con el caso YATAMA *versus* Nicaragua emitida en junio de 2005; y c) reformas a la Ley electoral. En estos últimos temas se acuerda una «expedita y real implementación de la sentencia de la CIDH»,³² y consecuentemente la elaboración de una propuesta de reformas electorales que, inspiradas en las resoluciones de la sentencia, aseguren «espacios reales de participación, de representación y de ciudadanía de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes».³³

En lo que se refiere al Estatuto de Autonomía y a su reglamento se acuerda una «reforma profunda» del mismo. Y se aclara que dicha reforma consistirá en un proceso dirigido a ajustar su contenido a la luz de las reivindicaciones históricas y aspiraciones legítimas de sus pueblos y comunidades, asegurando y fortaleciendo los espacios propios y comunes para sus instituciones, autoridades y valores tradicionales y el cumplimiento pleno de su contenido, una vez aprobado, para fortalecer el autogobierno y desarrollo indígena y étnico.

Este lenguaje enfatiza la visión de YATAMA sobre una «autonomía verdadera» en lo que se refiere al derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas. Un lenguaje de esta naturaleza difícilmente podría haber sido admitido por el gobierno del FSLN durante los ochenta, lo que en el nuevo contexto significaba algo más que un acuerdo meramente electoralista.

En lo relativo a la reforma del Estado, YATAMA y FSLN acordaron impulsar «un proceso de reestructuración y regionalización de las instituciones y programas estatales con presencia en las regiones autónomas, tendente a garantizar la representación y participación real de los pueblos indígenas y comunidades étnicas dentro de sus estructuras, funciones y autoridades». En materia de desarrollo económico, los acuerdos establecen el impulso a proyectos y la implementación de un «programa de reconstrucción y rehabilitación del Wangki» y otras zonas afectadas durante la década de los ochenta. Es notorio además que en nombre del Estado de Nicaragua se acuerde «aprobar y ejecutar la Ley de indemnización y reparación justa de los daños y pérdidas sufridas por las comunidades indígenas y étnicas por culpa del conflicto armado» (YATAMA y FSLN, 2006).

Para el financiamiento de los gobiernos regionales los acuerdos consideran la unificación —bajo la administración de las autoridades regionales— de los recursos de inversión pública que se ejecutan en las re-

giones autónomas; asimismo se establece que estos recursos tengan una «lógica incremental anual hasta alcanzar un porcentaje justo». Finalmente, en aras de la «governabilidad», las «fuerzas aliadas se disponen y distribuyen sus concejales electos encabezando la dirección de los órganos legislativos y ejecutivos de una forma equilibrada y representativa, privilegiando el proceso de autonomía» (YATAMA y FSLN, 2006).

Los acuerdos no fueron bien recibidos por algunos de los miembros de la dirección política de YATAMA. Tampoco los dirigentes locales del FSLN estuvieron contentos por lo que interpretaron que eran concesiones demasiado grandes para YATAMA. En las comunidades mískitu un grupo de dirigentes cuestionó que no estuvieron representados en la Asamblea General que aprobó los acuerdos. Entre los miembros del directorio que se opusieron a la alianza están Osorno Coleman (director de operaciones e inteligencia militar en YATAMA durante la guerra) y Alfonso Smith, quien sustituyera a Leonel Pantin en 1993 como coordinador de gobierno en la RAAN. Ambos estuvieron en el grupo que disputó el liderazgo de Brooklyn Rivera durante el conflicto armado. Tanto Smith como Coleman se distanciaron de la dirección de YATAMA y anunciaron su apoyo a Eduardo Montealegre, candidato por ALN a la presidencia del país.³⁴

En síntesis, en su nivel pragmático los acuerdos galvanizaron el compromiso entre FSLN y YATAMA por mantener al PLC alejado de toda posibilidad de volver gobernar en la RAAN. Pero una lectura más sustantiva de los mismos nos permite observar que los acuerdos reflejan ante todo la apertura del FSLN a una plataforma de demandas propuesta por YATAMA de una forma coherente desde fines de los ochenta, ya delineada en la llamada «Iniciativa de Paz» de 1989, y en otros documentos relevantes de la organización. El FSLN ha aceptado tácitamente, a través de esos acuerdos, su apoyo político para la revisión del acuerdo autonómico. Hoy esta cuestión es aún más crucial al haber ganado el FSLN la presidencia en las elecciones de noviembre de 2006.

Llegado el momento de registrar sus listas electorales para la contienda de noviembre, el FSLN sorprendió en gran manera. En la lista de candidatos a diputados regionales el FSLN cedió a YATAMA la primera posición —así como el cargo suplente—. ³⁵ La quinta posición de la lista nacional de candidatos fue cedida a Brooklyn Rivera, quien lleva como suplente a Faran Dometz, dirigente laico de la Iglesia morava, y rector de BICU, de la cual Rivera es fundador. La cuarta posición titular y suplente de la lista de candidatos al Parlamento Centroamericano también fue

cedida a un miembro de YATAMA.³⁶ La inclusión de dirigentes de YATAMA en las listas electorales del FSLN no figuraba en los acuerdos que ambas organizaciones suscribieron en mayo, pero se interpretó que éstos iban más allá de los compromisos respecto a la conformación de los Consejos Regionales y de las prometidas reformas legales.

Conclusiones: *¿Kupia Kumi* (corazones unidos) en *Yapti Tasba*?

¿Qué otra agrupación ha sido capaz de abrir, sin temor y sin condiciones, espacios para asegurar la representación de los pueblos y comunidades de la Costa? ¿Quién más es capaz de ofrecer a indígenas y afrodescendientes un lugar digno y visible para defender sus derechos históricos? (Brooklyn Rivera, refiriéndose a la alianza con el FSLN. Managua, en la celebración del 19 de julio de 2006).³⁷

Diecinueve años después de haber sido aprobado, el Estatuto de Autonomía de las regiones del Caribe nicaragüense continúa siendo un instrumento jurídico novedoso, con escasos referentes en América Latina. Sin duda fue una respuesta audaz e innovadora del gobierno del FSLN, en aquel entonces para acomodar las demandas de autodeterminación — expresadas de forma radical— por parte de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa. Sin embargo, y a pesar de los avances en aspectos normativos y algunas competencias administrativas que han empezado a asumir los gobiernos regionales, el desarrollo del régimen autonómico ha quedado claramente circunscrito por gobiernos nacionales nicaragüenses escasamente interesados en promover los derechos de autonomía. Esto se ha combinado con un lento desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos regionales autónomos, conflictos internos frecuentes entre las organizaciones políticas y el consecuente desencanto de la población sobre lo que considera un pobre desempeño de las autoridades electas. En el ínterin, los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes continúan siendo violados, mientras que su presencia política en los espacios formales creados por la autonomía tiende a ser disminuida por los cambios en la composición demográfica de la Costa.

Hoy el FSLN y YATAMA, enemigos durante el conflicto armado, han refrendado un gobierno de coalición en la RAAN que sirvió para desplazar al proyecto hegemónico del PLC y ha dado una mayor estabilidad al funcionamiento regular del Consejo Regional. YATAMA y FSLN también decidieron crear una alianza política para las elecciones generales de noviembre de 2006, lo que aseguró a YATAMA un número de diputados en la actual Asamblea Nacional. La firma de estos acuerdos actúa como catalizador en el proceso de rehabilitación política de YATAMA como una opción legítima —y no derrotada— del movimiento indígena mískitu, después de frecuentes crisis internas desde inicios de los noventa. Para muchas comunidades indígenas mískitu el acuerdo con el FSLN tiene sentido como la posibilidad de lo que llaman *laka asla takan gabamint ka* («la unidad de todos para un mejor gobierno regido por leyes»), y a través del cual han conferido un voto de confianza a sus dirigentes y al esfuerzo de la alianza.

El FSLN presenta su estrategia de alianza con YATAMA dentro de una política de «unidad y reconciliación nacional» que sin embargo no hace evidente las contradicciones que su visión de la autonomía multiétnica —y que inspirara el actual Estatuto de Autonomía— tiene con las aspiraciones de YATAMA sobre una «autonomía verdadera», que enfatiza el autogobierno indígena. Esta visión de la autonomía, promovida persistentemente por el movimiento indígena desde fines de los ochenta, se distancia claramente de un modelo de igualdad en el cual el acuerdo de «convivencia entre las etnias» —en su perspectiva— en la práctica generó nuevas formas de dominación y hegemonía de unos grupos étnicos sobre otros, y un esquema frágil para proteger de forma efectiva los derechos de los pueblos indígenas en el sistema institucional de la autonomía.

Consecuente con este planteamiento, YATAMA se ha pronunciado por una «reforma profunda» del Estatuto de Autonomía. Y de forma algo sorprendente el FSLN, que hasta 2003 había promovido su reglamentación —incluso apoyando una iniciativa legal en la Asamblea Nacional— ha aceptado este planteamiento dentro de su acuerdo de alianzas con YATAMA. Pero hasta ahora el FSLN ha mencionado muy poco el carácter de esta prometida reforma, o las nuevas definiciones que podría contener. YATAMA, en cambio, ha indicado su aspiración por una reforma que asegure el «autogobierno indígena y étnico», que pueda contener el esquema de desventaja en que se encuentran los pueblos indígenas y co-

comunidades afrodescendientes, ante una creciente población inmigrante mayoritariamente mestiza.

En síntesis, los acuerdos entre YATAMA y FSLN han hecho más evidente su objetivo pragmático y formal de consolidar el estatus de ambas organizaciones como las dos principales fuerzas políticas de la RAAN, desplazando al PLC e inhibiendo a otras organizaciones regionales y nacionales. Los acuerdos también parecen ilustrar una interpretación compartida por ambas organizaciones sobre una serie de aspectos que impiden la consolidación del régimen de autonomía. Así se entiende que (en la perspectiva del FSLN) los conceptos fundamentales del Estatuto —como el reconocimiento de las atribuciones de los Consejos Regionales— o el marco legislativo, hayan sido considerados letra muerta y papel mojado durante las administraciones que gobernaron Nicaragua desde 1990.

Así parecen entenderse también las críticas del FSLN a lo que consideran una autonomía «de papel», que tampoco parece renunciar expresamente a la vigencia de los «pilares» que sostienen el acuerdo autonómico. De tal suerte que, en un nivel más sustantivo, los acuerdos reflejan una tensión no resuelta de visiones de autonomía promovidas por el FSLN y YATAMA en el pasado. En un ámbito más general, distintos sectores en la Costa se han expresado por la necesidad de adecuar el Estatuto de Autonomía al desarrollo legislativo de los últimos años o suplementarlo con acciones afirmativas en beneficio de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Por su trascendencia, los acuerdos del FSLN y YATAMA han generado interés y expectativas entre distintos sectores costeños. Este interés aún es mayor si se consideran las posibilidades de esta alianza dentro de un gobierno nacional presidido por el FSLN, y de YATAMA, que se encuentra en un proceso sostenido de rehabilitación política. Sin lugar a dudas, estos acuerdos tienen asimismo el potencial de convocar a un esfuerzo amplio para profundizar el régimen de autonomía. Pero una iniciativa de esta naturaleza implica una convocatoria amplia y democrática —es decir, más allá de las visiones de los aliados— y ante todo un debate explícito y a fondo sobre las visiones que acompañan a cada parte firmante de los acuerdos. En la medida en que ambas organizaciones sean capaces de viabilizar las demandas actuales de la población multiétnica de la Costa, el régimen de autonomía podrá significar algo sustantivo y tangible como un instrumento útil para el desarrollo social y productivo

de las Regiones Autónomas, es decir, algo más que solamente el reconocimiento constitucional formal obtenido con la aprobación del Estatuto en 1987.

Notas

1. La población de la Costa Caribe la componen tres pueblos indígenas (sumu-mayangna, mískitu y rama) y dos comunidades de ascendencia africana (garifuna y kreole) y la población mestiza. De acuerdo con datos recientes de las dos regiones autónomas, tienen una población aproximada de 626.000 personas —aproximadamente el 12% de la población nacional—. Los mestizos, de acuerdo con el informe del PNUD, constituyen el 76% de la población de ambas regiones autónomas (PNUD, 2005).

2. En los Consejos regionales se integran además los diputados regionales electos ante la Asamblea Nacional: dos en la RAAS y tres en la RAAN.

3. Considerando la definición sugerida por Van Cott (2005: 3), YATAMA puede ser considerado como un partido étnico indígena. Según ella, un partido étnico indígena «es una organización autorizada para competir en elecciones, la mayor parte de sus líderes y miembros se definen como indígenas en tanto pertenecientes a un grupo étnico no dominante y cuya plataforma electoral incluye dentro de sus demandas principales programas de naturaleza étnica o cultural». Van Cott agrega que su definición incluye a organizaciones que se definen como «movimientos políticos». En sus estatutos YATAMA se define a sí misma como una organización «etnopolítica regional», y postula una lucha por la tierra, la identidad y la autodeterminación indígena (en mískitu definida como *Klauna*).

4. La expresiones de Manuel Ortega, antropólogo nicaragüense que formara parte de la Comisión Nacional de Autonomía (la instancia gubernamental encargada de coordinar el esfuerzo de consulta y proponer el texto legal a la sociedad de la Costa y luego a la Asamblea Nacional).

5. Ortega (2004), «Conceptualización de la Autonomía», Cuarto Simposio Internacional de Autonomía, Managua, inédito.

6. Estatuto de Autonomía (1987).

7. En 1995, a través de una reforma constitucional, se confirió a los Consejos Regionales un poder de veto sobre las concesiones que el Estado intente otorgar en las regiones sin la autorización de las autoridades regionales, o sin ser consultadas con las comunidades. Esto ha asegurado, al menos formalmente, derechos valiosos de protección de los recursos de los habitantes de la Costa, especialmente de los pueblos indígenas.

8. La expresión usada por Daniel Ortega durante la campana presidencial de 2006 para caracterizar el régimen de autonomía como una «autonomía de papel» sugiere una crítica a los gobiernos nicaragüenses que desde 1990 no han mostrado interés en fortalecer los derechos de los costeños. «No conocen — dice Ortega — ni les interesa, la historia de la Costa, por eso no han querido reconocer la autonomía como un innegable derecho multiétnico» (entrevista concedida a *El Nuevo Diario*, viernes, 24 de febrero de 2006).

9. No existe nada en el Estatuto que establezca las relaciones entre las comunidades y los Consejos Regionales. Este vacío se ha subsanado en parte a través de la legislación en materia de tierras indígenas, también conocida como Ley 445.

10. YATAMA (1989, traducción propia).

11. El llamado Tratado de Paz fue entregado al equipo negociador del gobierno en 1988.

12. Charles Hale (1994) identificó la consistencia de estas demandas, que él entonces llamó militancia étnica. Hale agrupó estas demandas en cuatro categorías, expresadas como una plataforma de derechos, entre ellos el territorio, el control de las actividades económicas y la exclusividad de las normas políticas y culturales indígenas en las áreas donde eventualmente se ejercería la autonomía indígena.

13. YATAMA también forjó un acuerdo con el Partido Social Cristiano en las elecciones de 1990. El acuerdo permitió a YATAMA registrar un candidato a diputado en las listas nacionales del PSC. Así, Alfonso Smith fue elegido diputado ante la Asamblea Nacional y miembro del Consejo Regional de la RAAN.

14. Brooklyn Rivera fue fundador de MISURASTA y uno de los principales dirigentes de la resistencia indígena en el exilio. Rivera, junto a Steadman Fagoth, dirigían los esfuerzos políticos y militares desde que se inició el conflicto armado. Mientras que Rivera estableció sus bases de operaciones en Costa Rica, y estaba aliado a ARDE (Alianza Revolucionaria Democrática, agrupación que comandaba Edén Pastora, ex guerrillero sandinista), Fagoth se vinculó a las Fuerzas Democráticas Nicaragüenses (FDN) que operaban desde Honduras y recibían apoyo directo y entrenamiento militar de la CIA.

15. Podría pensarse que el gobierno de Chamorro actuaba con ignorancia respecto a la autonomía y hacia los gobiernos regionales, ante lo que veíase como un «arreglo sandinista», y por tanto inconveniente. Probablemente consideraron que Brooklyn Rivera, desde una institución del gobierno central, sería la mejor solución para afrontar los conflictivos temas costeños. Tras la fuerte oposición de los gobiernos regionales, INDERA fue oficialmente disuelta en 1994.

16. En 1990, al no existir en la Costa una definición de las delimitaciones municipales, no se llevaron a cabo elecciones de autoridades municipales. Las alcaldías continuaron dirigidas por autoridades que habían sido designadas por el FSLN antes de que éste perdiera el gobierno. Así, las alcaldías se volvieron suje-

tos de negociación entre los partidos. En las elecciones regionales de 1994 el PLC «exigía» al FSLN que le «entregara» las alcaldías de Waspam, Siuna y Prinzaploka, en donde había logrado una mayoría de votos. Una buena parte de los esfuerzos de la alianza del FSLN y YATAMA estuvo en tratar estas tensiones que no se resolvieron hasta 1996, cuando finalmente se llevaron a cabo las elecciones municipales.

17. Los acuerdos entre el FSLN y YATAMA consistieron en elegir a un coordinador de gobierno (Marcos Hoppington) de las filas de YATAMA. Por su parte el FSLN obtuvo la presidencia del Consejo Regional, en donde resulto electa Alta Hooker. En la junta directiva fueron elegidos dos concejales de YATAMA, uno del PLC y cuatro del FSLN. En julio de 1994 se conformaron ocho comisiones de trabajo, de las cuales dos eran presididas por YATAMA y seis por el FSLN.

18. Habían temas apremiantes para el Consejo de la RAAN que esta coalición logró abordar y que resultarían clave para la autonomía. Entre ellos, el reconocimiento a la legitimidad de reclamaciones de comunidades sobre sus tierras comunales: Sikilta, por ejemplo; definir procedimientos para normalizar las concesiones de recursos naturales; avanzar en una propuesta de legislación que permitiera a medio plazo la elección de autoridades municipales; y mejorar el sistema de financiamiento de los gobiernos regionales mediante una negociación con el poder ejecutivo. Las propuestas iniciales para definir los sistemas de salud y educación autónomas y descentralizadas también comenzaron durante este período.

19. Al menos tres iniciativas de reglamento de la Ley de autonomía recibió la Asamblea Nacional entre 1990 y 2003. La mayor parte de estas iniciativas, tres de ellas propuestas por sectores de la Costa, fueron «engavetadas» por la junta directiva de la Asamblea Nacional. Hasta 2002 y, en circunstancias dramáticas, no fue aprobado el Reglamento (2003) y la Ley de tierras comunales (2002).

20. Poco antes de las elecciones regionales de 1994 el PLC prometió públicamente apoyar la iniciativa de reglamentación del Estatuto de Autonomía a través de un anuncio pagado publicado en los medios nacionales de prensa. Sin embargo esa promesa quedó en el olvido. La célebre frase de Arnoldo Alemán — ya elegido flamante presidente — habría de resonar durante mucho tiempo en la mente de los costeños. «No descansaré — dijo Alemán — hasta no ver plenamente integrada a la Costa Atlántica en lo político, económico y cultural.»

21. Los resultados de esta investigación serán publicados próximamente bajo el título Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka (YATAMA) en el proceso de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua, bajo la autoría de Lestel Wilson, Miguel González y Evaristo Mercado. Proyecto «Gobernar (en) la diversidad», experiencias de construcción de ciudadanía multicultural en América Latina. Fundación Ford de México, CIESAS-México y Universidad de Texas, Austin, 2004-2005.

22. La sentencia de la Corte declara que «el Estado nicaragüense violó el derecho a las garantías y protección judiciales, así como los derechos políticos y el derecho de igualdad ante la ley reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000» (Pérez *et al.*, 2006).

23. En la firma de los acuerdos, el entonces candidato presidencial por el PLC, Enrique Bolaños, pidió que se hicieran constar en ellos que interpretaba prioridad en el sentido de «que los partidos regionales no serán excluidos de las organizaciones del poder electoral y tendrán pleno derecho a participar».

24. Refiriéndose a los territorios indígenas autodemarcados en la zona de reserva de biosfera Bosawas, en la RAAN.

25. Las cursivas son del original.

26. «La verdad es que —dijo Brooklyn Rivera en un artículo— el PLC en sus seis años de gobierno regional en la RAAN únicamente ha promovido la exclusión y el maltrato en contra del movimiento indígena y sus bases. Este partido nunca ha respetado la identidad y el espacio propio de los pueblos indígenas y de su organización» (Rivera, 2002).

27. El FSLN decidió realizar cambios en la junta directiva en mayo de 2004, pero este cambio no afectó al funcionamiento regular del Consejo de la RAAN.

28. Se aprobaron 67 resoluciones entre 2002 y 2006. Memoria.

29. Fue el caso, por ejemplo, de los barrios Old Bank y Beholdeen, en donde YATAMA nunca había ganado concejales. Esta vez los candidatos eran personas afrodescendientes muy vinculadas a sus comunidades. En esta circunscripción YATAMA obtuvo dos de los tres escaños en competencia.

30. Un despliegue propagandístico importante envolvió la firma de los acuerdos. En ambas regiones se llevaron a cabo concentraciones masivas en las cuales tanto YATAMA como FSLN convocaron a sus simpatizantes. La firma pública de los acuerdos era precedida por la bendición de los pastores de distintas denominaciones religiosas, y hasta se invitó como testigos a diputados indígenas del Parlamento de Venezuela que visitaban el país. Todo esto hizo pensar que el compromiso rebasaba la política local y entraba en la arena de las elecciones nacionales.

31. YATAMA y FSLN (2006). El acuerdo contiene trece compromisos, y estableció como «garantes y testigos de buena fe» al cardenal Miguel Obando y al Consejo Ecueménico de la Costa.

32. Es notorio que en este punto se haya soslayado la sentencia de la CIDH sobre el caso de la comunidad mayangna de Awastingni. La sentencia de la CIDH, dictada en agosto de 2001, exige al Estado de Nicaragua «delimitar, demarcar y titular» las tierras de la comunidad, teniendo en cuenta el «derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres» de ésta, y con su «plena participa-

ción». Esta ausencia quizá denota la cautela que tuvieron ambos partidos para no interferir en el acuerdo político-partidario sobre un tema que concernía directamente al pueblo mayangna y que hasta cierto punto ha llevado a un proceso semiautónomo de implementación legal.

33. En la sentencia de la CIDH, que YATAMA ha utilizado diligentemente como punto de partida para fundamentar su plan de reformas a la Ley electoral, se exige al Estado de Nicaragua adoptar «las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten a los derechos humanos» y «reformular la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley electoral declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales de forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres» (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005: 139).

34. Osorno Colleman participó como primer candidato a diputado por ALN por la RAAN.

35. Nicaragua no cuenta con un sistema de asientos reservados en la Asamblea Nacional para circunscripciones indígenas o afrodescendientes. Sin embargo los partidos regionales de la Costa pueden presentar candidatos a diputados nacionales con el sistema de asignación de escaños —de representación proporcional— y con la base electoral actual es poco probable que puedan tener éxito al elegir diputados nacionales. Éste ha sido el razonamiento que ha llevado a YATAMA en el pasado a buscar acuerdos con partidos nacionales que les permita lograr una representación en la Asamblea Nacional. Por ejemplo, con el PSC en 1990.

36. Lloyd Bushey en calidad de titular y Nora Newball en la posición suplente. Newball es una joven dirigente natural del gobierno territorial kreole de Bluefields y activista de la alianza Coast Power/YATAMA.

37. Fragmento de su discurso en la celebración del 27 aniversario del triunfo de la Revolución Popular Sandinista.

Bibliografía

- Alemán, Carlos (2003), *Cultura política II. Gobernabilidad y agenda costeña*, URACCAN, Managua.
- Consejo Supremo Electoral (1996), *Memoria de Comicios Municipales 1996*, Dirección de Atención a los Partidos Políticos, Consejo Supremo Electoral. Managua.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005), *Caso YATAMA versus Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005. Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, San José de Costa Rica [consultado el 5 de octubre de 2006]. http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=15.
- Fonseca, Roberto (1991), «En la Costa: ¿La frustración mediatizará la democracia?», *Revista Wani*, n° 9 (enero-abril), pp. 52-55.
- Hale, Charles (1994), *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*, Stanford University Press, Stanford.
- Hooker, Alta (1995), «4 de mayo: cinco años de autonomía: los recursos naturales deben ser nuestros», *Periódico Autonomía*, n° 24, p. 3.
- González, Miguel y Yuri Zapata (2003), «Políticas miskitas durante los noventa: ¿Fragmentación o acomodación?», *Revista Wani*, n° 33, pp. 6-20.
- Ortega, Manuel (2004), «Conceptualización de la Autonomía», Cuarto Simposio Internacional de Autonomía, Managua, inédito.
- Pérez, Evaristo *et al.* (2006), *YATAMA: su lucha por una verdadera autonomía en la Moskitia nicaragüense*, URACCAN, Managua.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Informe de desarrollo humano 2005. Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?*, PNUD, Managua.
- República de Nicaragua-Consejo Supremo Electoral (1994), *Elecciones 1994 RAAN-RAAS*, Managua, Nicaragua.
- Rivera, Brooklyn (2002), «La resistencia de la autonomía», *El Nuevo Diario*, 25 de mayo de 2002, Managua.
- (2003), «Reglamento Mina La Autonomía», *La Prensa*, 12 de julio de 2003, Managua.
- Sollis, Peter (1989), «The Atlantic Cost of Nicaragua: Development and Autonomy», *Journal of Latin American Studies*, 21, n° 3, pp. 481-520.
- Van Cott, Donna Lee (2005), *From Movements to Parties in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- YATAMA (1989), *YATAMA Peace Initiative* (en línea) Olympia, Washington, Center for World Indigenous Studies, CWIS [consultado el 5 de octubre de 2006], <http://www.cwis.org/fwdp/Americas/yatpeace.txt>.
- YATAMA y FSLN (2006), *Acuerdo de alianza entre los Partidos YATAMA y FSLN con la autonomía*, Bilwi, 2 de mayo de 2006, inédito.

19. Pueblos ocultos e innecesarios: el caso de Ecuador

Miguel Ángel Cabodevilla

Los llamados pueblos en aislamiento, u ocultos, en Ecuador son indígenas amazónicos que, o bien constituyen grupos escindidos de pueblos que tuvieron, antigua o recientemente, contacto con la sociedad nacional, o bien se trata de pueblos minoritarios aún sin ningún contacto, aunque étnicamente cercanos a otros ya conocidos. Entre ellos existen al menos dos grupos (tagaeri y huarani) identificados y un pueblo nuevo (al que de modo provisional llamamos taromenani). Se desconoce su número total, pero podría ser entre dos o tres centenares.

Los pueblos ocultos no han sido reconocidos como tales en las leyes ecuatorianas y por tanto no tienen existencia o personalidad jurídica. El Estado ha rehuído hasta hoy sistemáticamente concedérsela, así como ocuparse seriamente de su existencia y, por tanto, de sus derechos. Tampoco las organizaciones indígenas ecuatorianas se han ocupado de este problema con rigor.

Además de numerosas agresiones en la historia reciente, bien documentadas, desde el año 2003 han sido exterminados al menos dos clanes de taromenani, es decir, quizá unas 50 personas. En los años 2005 y 2006 hubo ataques con lanzas por parte de los supervivientes y así murieron dos madereros ilegales. En ninguno de los casos hubo reacción gubernamental, ni de la dirigencia indígena o la sociedad ecuatoriana que hiciera concebir esperanzas de una mayor sensibilización ante el problema. La selva donde viven está cercada por una colonización rampante, la creciente explotación petrolera y una agresiva tala de las maderas valiosas del bosque tropical.

En estos momentos se ha de emitir un Decreto presidencial que acotaría como zona intangible una superficie de 758.000 hectáreas don-

de esos pueblos pudieran vivir libres. Sin embargo la Confederación de federaciones indígenas de Ecuador se opone a esa medida. Por otro lado, tanto la incoherente preparación del Decreto como las medidas destinadas para su aplicación hacen prever la nula efectividad de la medida.

Todo ello quiere decir que esos pueblos o grupos ocultos podrían estar viviendo los últimos días de su existencia en la selva ecuatoriana.

Terminología

Se llama de diversas maneras a los grupos indígenas que no tienen hasta el momento una relación habitual con la sociedad nacional en los distintos países amazónicos: *no contactados*, *en aislamiento voluntario* o *forzado*, *nómadas*, *libres*, *excluidos*.

Todas esas denominaciones son muy inexactas, propias de una visión que proviene de las sociedades dominantes. En realidad esos grupos, por lo general restos de pueblos indígenas amazónicos, a veces numerosos en el pasado, ahora no están *aislados*, al menos desde su percepción, sino que viven a su manera en su propia selva. Han tenido a veces y pueden tener esporádicamente diversos encuentros fugaces con otros pueblos vecinos, si bien suelen ser escasos y frecuentemente agresivos. En definitiva desconocen casi en su totalidad los cambios drásticos que durante los últimos siglos se han producido en su entorno. Ellos siguen viviendo una existencia semejante (muy probablemente más reducida y pobre) a la de hace quinientos años, mientras que el mundo que les rodea, sin ellos sospecharlo, es otro. Esto ha hecho que su suerte haya sido decidida por gentes que nada saben, ni han querido saber, de ellos.

Por nuestra parte preferimos llamarlos *pueblos o grupos ocultos*; evidentemente ocultos para las sociedades que los circundan y amenazan.

¿Quiénes son?

Al menos en Ecuador son los restos de grupos indígenas amazónicos, antaño más numerosos, que por vivir en lugares remotos y casi inaccesibles de la selva quedaron, ya desde el tiempo de la conquista, alejados del

contacto con los conquistadores y también con los otros indios que se adaptaron, con mayor o menor resolución, a la evolución de la zona. Para esos pequeños restos el retraimiento inicial se prolongó durante la posterior aparición de las naciones americanas y la organización de las mismas y no ha sido enmendado hasta hoy.

Consiguientemente estos grupos han quedado fuera de la evolución política, legal y administrativa de los nuevos estados nacionales, en este caso de Ecuador. En concreto quedaron olvidados en el reparto legal de la selva, tal como se ha ido dando progresivamente hasta el presente. Pasaron a no existir, como no fuera en leyendas o relatos poco menos que fantasmales. Hasta el día de hoy ninguna ley del Estado ecuatoriano defiende sus derechos, ni su presencia específica; de hecho están ninguneados. Legalmente son inexistentes.

Conquista definitiva y pueblos amazónicos

Después de las dos grandes hecatombes históricas en la amazonía ecuatoriana (la de la conquista española y la derivada del caucho) hasta mediados del siglo XX, el bosque ecuatoriano era muy grande para la escasa población establecida. Había tierra para todos, ocultos o asimilados.¹

La situación cambió de forma radical cuando en 1949 comenzó la exploración petrolera y, mucho más drásticamente, al iniciarse la explotación industrial de los yacimientos a gran escala, veinte años después, y que en la práctica esta industria produce varios efectos decisivos y concatenados entre sí.

Aunque en su fase de explotación utiliza muy poco terreno, en su anterior fase exploratoria los petroleros *peinan* minuciosamente la selva, estableciendo una especie de red antes de encontrar los yacimientos productivos. Como es de suponer, esa red incide en y golpea a todos los habitantes selváticos, sean conocidos o estén escondidos. De forma que, aunque de manera indirecta, podemos decir que esta industria ha pasado a ser un elemento fatal para la supervivencia de los grupos ocultos. Donde ella llega, aquellos huyen, mueren o son asimilados.

Otro elemento enormemente perturbador de esta industria es su capacidad para alterar y trastornar drásticamente la población de las zonas selváticas donde se instala. Tener petróleo significa tener carreteras en

terrenos donde nunca las hubo, es decir, vencer las dificultades de acceso a la selva. Unos escuetos datos servirán para entenderlo. En la actual provincia de Orellana, antes del petróleo, los blancos y mestizos eran el 5% de una población aproximada de 4.000 personas; el resto eran indígenas. Hoy, en la misma zona, apenas treinta años después, son el 80% de una población de más de 100.000 personas.

Esta brutal invasión de la selva no la hacen los trabajadores petroleros, que son muy escasos, sino una gran masa de campesinos sin tierra, negociantes de madera, comerciantes y servidores públicos, etc., que aprovechan las nuevas vías de asfalto al Oriente. Una colonización que en Ecuador se hizo sin ningún control, con enorme violencia, desde los años setenta del pasado siglo. Una gran parte de la selva fue talada, algo que se sigue haciendo a ritmo implacable (no olvidemos que Ecuador es el país amazónico proporcionalmente más destructor de su sección amazónica).

Así se puede comprender que una invasión tan masiva y destructora cambia radicalmente las formas de posesión tradicionales de los territorios amazónicos. Los indígenas ya conocidos y en contacto habitual son expulsados de sus antiguas tierras y deben adentrarse en la selva virgen. A su vez, en ese movimiento obligado, chocan y se enfrentan a los grupos ocultos que hasta entonces habían vivido sin conflictos de vecindad dentro de sus hasta ahora alejadas parcelas de la selva profunda.

En breve síntesis, ésta ha sido la deriva y el estilo de la ocupación en las tierras amazónicas ecuatorianas, sobre todo en su mitad norte, el llamado nororiente, la zona donde se sitúan los grupos ocultos.

Grupos o pueblos ocultos

Al margen de los estudios y comprobaciones hechos por CICAME (Centro de Investigaciones Culturales de la Amazonía Ecuatoriana), en Ecuador no se ha efectuado una investigación sistemática en torno a la existencia y características de los grupos sin contacto. Partiendo de los datos publicados por CICAME y de otros que aún reposan en sus archivos, ahora realizaremos un breve resumen de lo que se sabe sobre la deriva y suerte de los últimos grupos amazónicos ecuatorianos en situación de aislamiento y no contacto respecto a los otros grupos indígenas o a la sociedad nacional.

Tagaeri

En un grupo que formaba parte del pueblo huaorani. Existe numerosa documentación y relatos de primera mano sobre ellos. Inicialmente fueron el resultado del fraccionamiento de un gran clan huaorani que se produjo al final de la década de los sesenta, cuando los misioneros evangélicos emprendieron una agresiva campaña de reducción. Los tagaeri (seguidores de su líder Tagae) renunciaron al contacto, y la mayoría del grupo lo aceptó; se propusieron mantener su territorio contra la irrupción de los petroleros, así como de otros indígenas y colonos que invadían su zona. En un primer momento fueron un pequeño grupo (entre 8 y 15 individuos) que más tarde aumentó con agregaciones de algunos huaorani que huían de la reducción misional, el intercambio con otros grupos aislados y la propia reproducción del clan.

Se han documentado, desde el final de la década de los sesenta, numerosos incidentes de este grupo con obreros de las exploraciones petroleras, derivados en muertes violentas en una y otra parte. Pero, vista la evidente desproporción de las fuerzas, la peor suerte la corrieron los indígenas arrinconados. Varias decenas de ellos murieron a lo largo de veinte años de exploraciones; primero en incidentes directos, causados por disparos del ejército (que vigiló bastante tiempo algunas operaciones petroleras y trataba de ahuyentar a los inquilinos de bohíos cercanos), de vigilantes petroleros o de los mismos trabajadores, que muchas veces iban armados.

En los años noventa los petroleros utilizaron a huaorani contactados para una doble misión: defender a sus obreros de los tagaeri e intentar con los supervivientes de este grupo un contacto forzoso. De esta temeraria práctica, hecha sin conocimiento y control de instituciones indígenas o gubernamentales, se derivaron varias muertes en el clan asediado y el convencimiento de los grupos huaorani contactados de que disponían, prácticamente a su arbitrio, de la vida y bienes de los *salvajes*, pues las muertes siempre quedaban impunes ante la justicia ecuatoriana. Los ba-beiri, un grupo huao que vivía en contacto constante con los petroleros, hicieron durante esos años varias incursiones a las casas tagaeri, produjeron diversos muertos entre éstos, raptaron a una de sus mujeres, etc. En ningún caso hubo reacción oficial.

Creemos que en este momento los tagaeri casi están absolutamente exterminados. Quizás alguno de sus miembros (alguna mujer o niño)

quedó vivo, integrado en el grupo vencedor de la disputa. Eso no se ha comprobado.

Taromenani

Son un pueblo cercano étnica y culturalmente a los huaorani, clanes que al parecer tenían contacto con ellos, aunque unos cien años atrás fuera una vecindad frecuentemente belicosa. En todo caso sabemos muy poco sobre los taromenani. Nadie ha conseguido una noticia directa de su boca. La mayoría de los clanes huaorani actuales tiene sobre ellos unos conocimientos legendarios, propios de quien desde hace mucho tiempo no ha renovado la información.

En 2003, los que llamamos taromenani formaban al menos tres grupos (entre 50-100 personas cada uno) que habitaban las cuencas situadas entre los ríos Tiputini-Nashiño-Cononaco. Tal como especificaremos más adelante, uno de ellos fue masacrado a finales de abril de 2003 por otro grupo de huaorani ya contactado. Veremos también que se produjeron otros atropellos semejantes.

Huarani

CICAME tiene también grabaciones de huaorani que aseguran que existen, además de los anteriores, otros clanes que no serían taromenani, sino *iguales a nosotros*, insisten los testigos o, en su idioma, *huarani*, es decir, del mismo pueblo pero ajenos, no familiares. No se tiene noticias últimas más precisas de su número. La ubicación de los mismos se sitúa entre los ríos Yasuní y Nashiño, cercanos a la frontera peruana, muy probablemente a ambos lados de la misma. Contamos con narraciones fiables de soldados ecuatorianos de puestos en el Nashiño y el Cononaco, así como de indígenas y colonos peruanos del otro lado, que han visto en la zona fronteriza a indígenas que identificamos provisionalmente como huaorani.

¿Otros?

No se puede descartar la presencia en el área de otros supervivientes, pertenecientes a diversos grupos étnicos. Por ejemplo algunos restos de clanes zaparoanos que, históricamente, vivieron allí (siglos XIX y comienzos del XX). De hecho han sido detectados algunos en la parte peruana, próximos a la frontera ecuatoriana y no sería improbable que transitaran a uno y otro lado de un límite nacional, para ellos desconocido como tal.

Estado ecuatoriano y derechos indígenas

La selva en su conjunto ha sido considerada propiedad estatal. Ninguno de sus más viejos moradores tenía títulos de propiedad hasta hace treinta años; parecía depender del Estado si éste los otorgaba y en qué medida a cada uno de los pueblos ancestrales. Y el Estado siempre ha sido remiso a hacerlo, por considerarlos poco productivos; lo que se alentaba era más bien la entrada de la colonización en la selva, de modo que ampliara la llamada frontera agrícola y ganadera.

Por tanto, incluso los pueblos indígenas tradicionales tuvieron que prepararse y resistir. A partir de 1963 comenzaron poco a poco a organizarse políticamente, formando federaciones propias, cada grupo cultural la suya. Luego, la suma de ellas se unió en una Confederación de las Nacionalidades indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) y después en una nacional, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En la región amazónica los indígenas ecuatorianos han debido superar muchos obstáculos antes de ver reconocidos y legalizados sus territorios y demás derechos por parte del Estado; y aún no lo han conseguido del todo.

La Constitución de 1998 significó un giro importante en cuanto a reconocimiento y protección de la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas. Por vez primera se reconoce que Ecuador es un país pluricultural, formado por diferentes pueblos indígenas, autodenominados nacionalidades, que son parte de un Estado único e indivisible, que les da garantías para mantener formas de vida y organización distintas a los grupos sociales y culturales hegemónicos del país.

Sin embargo en Ecuador, como en tantos países del área, la distancia entre lo que dictan las leyes y su real cumplimiento en la práctica política o administrativa es tan extrema como insuperable. Así el Estado tiene una Constitución que proclama la nación multicultural, ratificando el derecho indígena a su territorialidad y al ejercicio de derechos ancestrales en el uso del suelo, y al ejercicio de otras autonomías en cultura, justicia, etc. El Estado ha firmado asimismo leyes internacionales como las emanadas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), por ejemplo el Convenio n° 169 que reconoce y respeta a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, de modo que ya no puedan ser objeto de políticas de asimilación sino que se debe garantizar su autonomía interna, el control autónomo de sus instituciones propias y su derecho de participación en los diferentes niveles de las decisiones nacionales. Pero de esos «dichos» a los hechos reales no sólo hay un trecho, sino un abismo. Porque ¿cómo realizar en la práctica esa autonomía dentro de estados con una gobernabilidad tan frágil, interina y amenazada como es el caso del ecuatoriano? Un Estado en donde ninguno de sus cuatro últimos presidentes ha podido siquiera terminar su período presidencial.

Entonces se produce ese conocido espejismo donde las leyes parecen indicar lo que la realidad no ofrece. Que la práctica va por otros caminos lo vemos reflejado en el siguiente ejemplo, que tiene mucho que ver, como luego comprobaremos, con nuestro tema de los pueblos o grupos ocultos.

El último pueblo indígena amazónico contactado, digamos que pacíficamente, fue el que llamamos huaorani. Esto comenzó a suceder con algunos de sus clanes en 1958. Entonces los huaorani eran algo menos de 500 personas y poseían aproximadamente dos millones de hectáreas en la parte noroccidental de la amazonía ecuatoriana fronteriza con la parte norte de la peruana. El Estado jamás se había ocupado por la existencia de esos indios, a quienes todos llamaban *aucas* (salvajes); ni siquiera se les detectaba en la zona perdida, debido a su propia inaccesibilidad y misterio. Pero todo cambió con el descubrimiento en ese lugar de uno de los mayores yacimientos de petróleo. La petrolera nacional CEPE (Corporación nacional del Petróleo Ecuatoriano) en consorcio con la norteamericana Texaco ocuparon rápidamente, no sin violencia y muertes sucesivas, el territorio huao. Al mismo tiempo, Estado y petroleras alentaron una misión evangélica para reducir a los huaorani en una concesión inicial

(1969) de apenas 16.000 hectáreas. En 1983 se les adjudicó un área de 66.570 hectáreas con el nombre de Protectorado Huaorani.

Solamente el ascenso de la conciencia indígena, la organización creciente de sus diferentes pueblos y la ayuda de grupos sociales vinculados a los derechos indígenas (tales como ecologistas, antropólogos y algunos misioneros) permitieron, en una larga y dura pugna con los sucesivos gobiernos de la nación, la ampliación de la territorialidad huao y el reconocimiento estatal (al menos sobre el papel) de sucesivos derechos. En el presente los huaorani contactados suman más de 2.000 personas y la última concesión territorial es de 809.339 hectáreas. Sin embargo hay que señalar que buena parte de éstas están comprendidas dentro del Parque Nacional Yasuní, con categoría internacional de Reserva de la Biosfera. Además se ha de apuntar otro dato capital: seis grandes bloques petroleros operan en casi todo su territorio. Por descontado, los huaorani no tienen reconocido ningún derecho, como pueblo poseedor del territorio ancestral, a negociar la explotación de esa riqueza, ni tampoco a percibir una parte equivalente de la misma. El resto de su antiguo territorio está repartido entre otros pueblos indígenas y la colonización rampante que conquistó la selva siguiendo las vías petroleras.

El caso del territorio huao es paradigmático en cuanto a la relación entre Estado y derechos indígenas. Aquél ha pasado de ignorarlos totalmente y cometer contra ellos los mayores atropellos, hasta ir admitiéndolos poco a poco, empujado por la presión indígena o social y la legislación internacional al efecto. De todas formas, ese reconocimiento sólo es incipiente y mucho más teórico que real. Tanto el Estado como las principales fuerzas sociales o políticas blanco/mestizas siguen estando muy alejados de un compromiso de justicia con las reivindicaciones indígenas. Si eso sucede así con los derechos más antiguos y evidentes de las mayorías indígenas, podemos imaginar que el caso de los pueblos o grupos minoritarios ni siquiera se tienen en cuenta en la conciencia nacional. En Ecuador han desaparecido etnias, y no hace tanto de ello, sin que la sociedad moviera un músculo de su cuerpo moral.² En este punto, como veremos que sucede con los actuales pueblos ocultos, no se ha producido un avance demasiado significativo.

Las organizaciones indígenas en Ecuador

Ecuador es un país donde el reconocimiento étnico resulta dificultoso. Los últimos censos, donde se preguntaba la tipificación étnica, daban cifras muy bajas para el autorreconocimiento como indígenas, en cambio las cifras que baraja la CONAIE insisten en que los indígenas son más del 30% de la población. Eso quiere decir, seguramente, que reconocerse como indígena no resulta satisfactorio desde el punto de vista de la valoración social.

Lo que no puede ponerse en duda es que la organización indígena es el movimiento social más organizado e influyente del país. Fue logrando, desde los años sesenta, organizar a cada uno de los pueblos indígenas y luego unirlos en una confederación regional y otra nacional, CONAIE. Desde luego no es nada sencillo organizar a grupos indígenas tan diferentes y más como puedan ser entre sí las naciones europeas. Tampoco pasar, como ha sucedido en alguno de esos casos, de un nivel tribal a otro federativo. No obstante lo han ido consiguiendo, si bien no puede decirse que sea un trabajo concluido. De esa manera, haciéndose cargo de las principales reivindicaciones indígenas, uniendo sus fuerzas ante la sociedad mayoritaria, han puesto en marcha las campañas de presión políticas más importantes y conseguido logros hasta hace poco increíbles en una sociedad tan racista e inmovilista como la ecuatoriana. Los últimos años de la pasada década de los noventa marcaron, por ahora, el cenit de su influjo. La CONAIE ha sido parte importante en alguno de los últimos defenestramientos gubernamentales. Incluso ha ganado unas elecciones y participado directamente, aunque con muy poco éxito, en un reciente gobierno nacional.

CONFENIAE y CONAIE fueron instancias decisivas para conseguir presionar a los sucesivos gobiernos ecuatorianos en pro de la legislación, no ya de lotes individuales, sino de territorios indígenas amazónicos. Pasar de tierra a territorio, de clanes a pueblos, de grupos a nacionalidades, de súbditos a ciudadanos diferenciados con derechos específicos, etc., no sólo significó un cambio de terminología sino de concepto y significado profundo. En esa conquista cultural, política y legal las organizaciones indígenas han tenido un papel protagónico.

Sin embargo, como era de esperar, la travesía realizada, desde ser un peculiar e influyente movimiento social hasta su participación directa en la Administración política, incluso a la asunción de responsabilidades

gubernamentales, significó, entre otras consecuencias, la intensificación de tensiones en su interior y, en definitiva, la ruptura parcial de su unidad. Es natural que en una situación como ésta, donde las grandes mayorías indígenas tensan sus intereses entre sí, fueran precisamente los pueblos minoritarios quienes vieran desvanecerse sus reivindicaciones locales entre los intereses prioritarios de CONAIE. Cosa que está reflejada en la problemática última sobre los grupos ocultos amazónicos que aquí se estudia.

Hagamos un breve apunte sobre la última Federación indígena amazónica creada y luego adherida a CONAIE. La Organización de la Nacionalidad Huaorani en la Amazonía Ecuatoriana (ONHAE) había iniciado su dubitativa existencia apenas en 1990. Pasar de una cultura de clanes nómadas a un sistema organizativo de ese tipo parece ser un salto demasiado audaz para hacerlo con brevedad. Además no fueron la organización indígena regional amazónica (CONFENIAE) ni tampoco la nacional (CONAIE) quienes acompañaron en ese lento camino hacia la articulación, sino principalmente los intereses petroleros, que necesitaban con urgencia interlocutores válidos para negociar su actividad en el territorio huaorani, quienes tutelaron de forma notoria ese supuesto ascenso organizativo. De ahí la paulatina deslegitimación de los dirigentes de ONHAE, cada vez menos interesados en sus poblados y más en los negociados externos, así como la inhibición y lejanía de los dirigentes indígenas nacionales sobre la problemática huaorani, tan ajena para ellos que hasta hoy no sabrían colocar sus poblados en un mapa ni siquiera de forma aproximada. De modo que en esto la organización indígena se equiparaba a la fórmula estatal: aparentar atención por algo que ni por asomo se conocía o interesaba de verdad.

Los olvidados

Ecuador ha reaccionado sobre este tema de los pueblos ocultos sólo cuando ha sido requerido por alguna instancia internacional. Y eso ha tardado en suceder. La primera mención a los derechos de los tagaeri/taromenane y otros grupos sin contacto quedó reflejada en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1997. Poco después un gobierno que resultó efímero reaccionó de la forma grandilocuente y llena de la falsedad usual en estos casos. Dio una respuesta inmediata, aparentemente

enérgica, pero que sólo estuvo sobre un papel y nunca se hizo real. En todo caso es el primer documento oficial ecuatoriano donde se hace mención a estos pueblos.

El Decreto Ejecutivo 552 (Registro Oficial, Suplemento 121, 2.2.1999) declaró la Zona Intangible (ZI) de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, aproximadamente 700.000 hectáreas, que comprende las tierras de habitación y desarrollo de los grupos huaorani conocidos como tagaeri, taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto. En la ZI no se puede realizar ningún tipo de actividad económica como la maderera, la petrolera, la minera o de otra índole. Sólo son admitidos los usos tradicionales que le dan los pueblos no contactados que la habitan. La delimitación debía hacerse en un plazo de 120 días. Jamil Mahuad, entonces presidente, recibió un premio internacional por su sensible medida. Sin embargo, recibidos los parabienes del exterior, esa Zona Intangible se convirtió en Zona Invisible; jamás se fijaron lindes, nunca se pasó de las supuestas buenas intenciones.

De todas formas no sólo era en Ecuador donde se daba esa voluntaria desatención. Algo parecido ocurría también en instancias internacionales como las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano o la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que los tenían como parte indistinguible de la problemática general de las poblaciones indígenas. Sólo a partir del año 2004 se comienza a reflexionar y proponer soluciones específicas para estos casos, seguramente porque las amenazas que pesan sobre ellos son más críticas y al mismo tiempo esa circunstancia incluso se agrava por la debilidad de su número y las nuevas condiciones de su entorno. Esos pueblos vivían en una selva ignota, pero ahora, de manera casi paralela en todos los países, ese bosque olvidado ha sido cercado por fortísimos intereses que se ciernen sobre él: mineros, petroleros, madereros, y otros recursos naturales, además de una implacable colonización.

Posteriormente se están dando algunos significativos avances desde diversas instituciones.

Así tenemos la resolución propuesta en la tercera sesión del congreso Mundial de la Conservación (17-25 de noviembre de 2004), donde se pide una coordinación para adoptar medidas nacionales y regionales en defensa de los territorios de esos pueblos y se insta a intervenir, para ello, al Tratado Amazónico.

El Informe del Foro Permanente de Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas, en la sesión de mayo de 2005, donde por primera vez se

pide a las naciones afectadas la protección específica para los pueblos en aislamiento y se insta al Relator Especial de las Naciones Unidas para que refleje la situación de esos pueblos en sus informes anuales. Además se recomienda abordar esta temática dentro del segundo decenio internacional sobre pueblos indígenas con un encuentro específico.

O la nueva propuesta del Grupo de Trabajo que elabora el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA), en su sesión de 2005, celebrada en Guatemala.

Entre tanto en Ecuador mandaba la cruda realidad. La supuesta ZI, que no tenía límites sobre el terreno, estaba siendo de hecho ocupada por concesiones estatales petroleras, además de quedar dentro de la zona protegida (sólo en teoría) del Parque Yasuní y en buena parte en territorio dado ya a los huaorani. Es una zona, por tanto, sin ninguna protección y recorrida por otras personas sin control y con intereses muy variados: el ejército y sus operaciones de contraguerrilla o entrenamiento; un sinfín de pequeñas empresas turísticas con o sin registro; madereros ilegales en alianza con huaorani ávidos de dinero; cazadores indígenas vecinos que tomaban ese territorio como despensa habitual; investigadores de toda catadura, etc. Quienes vivíamos en su entorno recogimos muy pronto noticias de diversos incidentes causados por varios de esos incontrolados con cazadores o grupitos de los indígenas ocultos.

Un adecuado exterminio

El más grave de los choques conocidos se produjo a finales de abril de 2003. Nueve huaorani bien conocidos, impulsados por sentimientos de venganza a causa de un incidente anterior y con toda probabilidad también con incentivos de los madereros ilegales que les proporcionaban dinero fácil, asaltaron una casa taromenani, matando a disparos y lanceando después a todos los que atraparon. Se registró la muerte de al menos 15 mujeres y niños, más un hombre impedido a quien cortaron la cabeza, que trajeron como trofeo.³ Sin duda hirieron a varios más de bala, que luego morirían en su posterior huida por la selva.

Ecuador es un país donde las matanzas colectivas son cosa muy rara. De hecho no se había dado una de ese calibre desde hacía docenas de años. ¿Cómo reaccionó el Estado, sus instituciones, las organizaciones indígenas y, en fin, la misma sociedad ante una masacre de mujeres y niños? Sin mayor interés.⁴ El gobierno, ninguno de los miembros de su gabinete, pareció darse por enterado. El fiscal de la provincia de Pastaza, en cuyo territorio ocurrió la aniquilación, fue al lugar del suceso, tomó pruebas y no hizo nada más. Poco después declaró que, como los asesinados no tenían cédula de identificación, no podría avanzar con su expediente.

ONHAE y CONAIE, sin investigar o conocer a fondo el caso, ni reconocer que los asaltantes eran miembros de sus organizaciones, se pusieron de acuerdo en varias operaciones de distracción que resumiremos como sigue:

- Toda la culpa era del gobierno porque no ponía ningún orden en la zona, así como de las petroleras del área, de los madereros ilegales, etc.
- El gobierno, así como sus instancias legales, no debían molestar a los asesinos porque eso era terreno de la justicia indígena, su propia autonomía. Ellos se encargaban del asunto.
- Se erigían en salvaguarda de sus *hermanos taromenani*, cuya causa defenderían en adelante con todo vigor.

En resumen: una vez más las declaraciones fueron puros fuegos de artificio, demagogia en estado puro. Los agresores no sólo fueron perdonados, sino que tampoco se puso en cuestión su relación con el negocio ilegal maderero donde ellos mismos medraban. Las organizaciones indígenas se dedicaron de inmediato a otros asuntos y ONHAE se mostró incapaz de controlar a sus propios clanes. Por tanto los incidentes sobre el terreno continuaron.

Un resultado positivo del penoso incidente fue la discusión en un foro electrónico sobre el caso en torno a si se dieron las condiciones o no para ejercer la llamada *justicia indígena*. Sobre todo la conformación de una plataforma ciudadana bajo la forma legal de *Veeduría de los pueblos ocultos*, en la cual algunas instituciones interesadas comenzaron una reflexión pública sobre el caso, a modo de seguimiento de la situación y una progresiva exigencia ante el Estado para que cumpliera sus compromisos con la zona.

Justamente en esas fechas el Estado parece retomar su responsabilidad (¡olvidada desde 1999, cuando él mismo se había obligado a realizarla en un máximo de 120 días!), en torno a la demarcación de una ZI que sirviera al menos de protección a esos pueblos ocultos. En septiembre de 2004 se activa de nuevo esa disposición y se conforma una Comisión para la delimitación. En marzo de 2005 el Ministerio del Ambiente contaba ya con un estudio preliminar para la delimitación. A todo esto hay que decir que fue justamente una petrolera, a quien tal vez le interesaba, por razones estrictamente económicas, definir su área de trabajo, la más activa promotora de esta operación y quien costeara los estudios, lo que da una idea sobre el limitadísimo interés de la sociedad ecuatoriana (incluyendo la indígena) y las instituciones encargadas de hacerse cargo de sus deberes respecto a los grupos sin contacto.

Entre tanto, en la selva se sucedían los asaltos. A finales de 2003 se habían recogido informaciones fiables sobre el exterminio de otro clan taromenani, esta vez seguramente por una enfermedad de contacto contraída al llevarse objetos de turistas o petroleros. En mayo de 2005 CI-CAME y la Veeduría habían presentado en el Foro para los Pueblos Indígenas, en Nueva York, el caso por medio de un documento específico (*Pueblos no contactados ante el reto de los Derechos Humanos*),⁵ escrito por organizaciones ecuatorianas y españolas y un vídeo (*Pueblos ocultos. A un paso de la extinción*). En agosto de 2005 unos madereros mestizos que trabajaban en colaboración con clanes huaorani fueron lanceados durante su explotación; uno de ellos murió atravesado por más de 30 lanzas taromenani. No se dio ninguna reacción institucional ante el hecho. Sólo la Veeduría agitó públicamente la necesidad de controlar la zona y ejecutar medidas de protección. En abril de 2006 los madereros mestizos, que no cejaban en su empeño de internarse en la selva donde ya se conocía la existencia de esos grupos ocultos, fueron lanceados de nuevo, con el resultado de dos heridos graves y un muerto. Un grupo huao, que se lucraba con la madera, realizó de inmediato una entrada contra los asaltantes taromenani, saqueando una de sus casas. Se habló mucho de una nueva matanza, pero esta vez los asaltantes fueron extremadamente discretos y no se pudo probar nada.

Tanto las reacciones de las autoridades gubernamentales o jurídicas, como las propias de las instituciones indígenas, siguieron siendo muy poco informadas y eficaces. Pero este último suceso coincidió con la presencia en Ecuador de Rodolfo Stavenhagen, relator para los pue-

blos indígenas de Naciones Unidas, y por tanto éste le dio otro cariz a la agravada situación. Organizaciones cívicas como la Veeduría y otras indígenas, como CONAIE, presentaron al Relator informes sobre la grave situación que de nuevo estaba en la prensa pública. Hubo incluso una denuncia ante la Organización Latinoamericana de Derechos Humanos que fue admitida y, por tanto, el gobierno fue requerido para informar oficialmente sobre el caso. De forma que se vio obligado a activar sus gestiones para la declaración y demarcación definitiva de la hacía mucho tiempo prometida ZI.

La penúltima representación

El reciente 8 de septiembre de 2006 la ministra del Ambiente, Ana Albán, convocó a las comunidades de indígenas huaorani para que conocieran la propuesta gubernamental para la delimitación de la llamada Zona Intangible tagaeri/taromenani (ZI) a la cual se le adjudicaban unos límites concretos para una extensión final de 758.000 hectáreas. La cita era en la ciudad de Coca, capital de la provincia de Orellana. Se trataría, en concepto del Ministerio citado, del último paso antes de proceder a expedir el Decreto Presidencial para la conformación de esa ZI. A la cita acudieron unos 200 huaorani, que representan algo así como el 10% de su población total; también estaban los dirigentes de su organización ONHAE. Aunque esos grupos llamados tagaeri/taromenani no tienen hasta el presente ninguna relación habitual con los huaorani, la organización de éstos, ONHAE, sigue defendiendo que son sus *hermanos*. De todas formas pensar que los grupos huaorani son capaces en una reunión, por sí solos, de comprender el alcance de la ZI, con todas sus complejidades técnicas y económicas, así como las ventajas o inconvenientes que les ofrezca a ellos, resulta un acto de desconocimiento o de cinismo por parte de las autoridades. Esta pretendida *socialización* previa del Decreto no es sino una burda pantomima.

Pero hubo otros asistentes importantes, invitados o no, a esa convocatoria. Se hizo presente la CONAIE por medio de una nota oficial, repartida en la reunión, fechada el día 4 de ese mes, en la que se reafirmaban en la decisión unánime de su asamblea (con fecha 20/7/2006) de rechazar la creación de esa ZI, «porque esta delimitación forzada desde

el Estado ecuatoriano atenta contra la supervivencia (nómada), de la libertad tranquila, pacífica sin fronteras a los pueblos de aislamiento voluntario... [sic]». ⁶ La organización indígena no propone en su carta ninguna alternativa a la ZI, ni hace propuesta alguna para la protección de los grupos ocultos. Por otro lado, a nadie se le escapaba que la ONHAE es parte integrante de CONAIE; sin embargo, una unánime decisión de ésta contra la ZI del pasado mes de julio estaba siendo ahora obviada por los dirigentes huaorani haciendo caso omiso a lo acordado por la Confederación. En resumen, mientras en su carta oficial CONAIE amenazaba con una demanda en la Corte Penal Internacional si se seguía adelante con el procedimiento, parte de sus integrantes y los más interesados en ello, los dirigentes de la ONHAE, ahora parecían aceptar muy gustosamente lo que ofrecía el Estado. De modo que ahí teníamos escenificada, una vez más, la dificultad indígena para conseguir una organización que concilie de manera adecuada los intereses de sus dirigentes nacionales, sensibles sobre todo a las ganancias políticas de los fuertes grupos indígenas serranos, con las urgencias concretas de sus bases amazónicas.

Estaban presentes asimismo potentes organizaciones ambientalistas con grandes intereses en la zona en cuestión, negociados también puestos de relieve en la citada carta de CONAIE. Rondaban en la convocatoria los patronos madereros de Coca, muy interesados en conocer cómo sería la deriva legal en torno a la proyectada ZI. Por fin, no podía faltar la presencia de los representantes petroleros, la mayor fuerza económica de la región. De hecho el acto estaba financiado por Repsol/YPF.

Presumiblemente el gobierno actual ejecutará, antes de terminar a fin de este año su mandato constitucional, el Decreto que tiene preparado para institucionalizar y señalar los lindes de la ZI. En todo caso, suceda eso o se suspenda la medida de nuevo como quiere CONAIE, y la llamada ZI siga sin existir, la situación de los pueblos ocultos no variará de forma sustancial, ya que de nuevo se ha preparado mucho más una representación pública, incluso una pantomima, que una medida de intervención real. Precisamente concretando la postura de unos y otros alrededor de esta última medida, muy probablemente infructuosa pero que pudiera haber sido decisiva, terminaremos este trabajo mostrando las actitudes actuales de los principales participantes en esta escena dramática donde se dirime un exterminio largamente anunciado.

Quién es quién

Dentro de un Estado tan débil, fluctuante y confuso como es el ecuatoriano, una de las actitudes más consistentes de sus últimos gobiernos ha consistido en no hacerse cargo nunca, ni afrontar jamás, sus obligaciones con los pueblos ocultos orientales. En eso sí han sido coherentes y sistemáticos. Durante muchos años han defendido que dichos pueblos no existían o se han hecho sin más los distraídos; desde la matanza de 2003 y las otras sucesivas agresiones, eso ya no era posible, pero entonces lo han sustituido por gestos ampulosos aunque sin contenido alguno. Apariencias de actuación junto a un tenaz olvido.

El Estado ha creído que esos problemas de la selva pueden sustanciarse mejor sin su intervención, dejando que actúe la miseria que allí existe, de modo que pequeñas bandas de madereros ilegales, trocheros petroleros o clanes indígenas sin escrúpulos puedan, en definitiva, limpiar la selva de sus últimos habitantes de cultura ancestral y, por tanto, dejar después expedito el campo para la aplicación de unas leyes menos complejas, sin tanto contenido étnico. Su política ha consistido principalmente en dar tiempo a ese tiempo de destrucción que impera en la frontera selvática. En ese campo se ha distinguido sobre todos el cinismo de los mandos militares, con unos antecedentes muy poco dados a contemporizar con los derechos indígenas y más bien inclinados a soluciones drásticas. Cosas que están bien demostradas en los recientes relatos históricos.

De hecho en la preparación técnica para adoptar esta última medida sobre la ZI, el gobierno no ha hecho el más mínimo esfuerzo por saber quiénes, cuántos y cómo son los pueblos ocultos. Refugiarse en la obviedad de que no puede consultarlos no invalida la evidencia: existen ya muchos datos sobre ellos entre sus vecinos, por no hablar de los resultados del rastreo minucioso de la selva a través de los satélites, en manos de las compañías petroleras y el ejército, más todo el arsenal de datos antropológicas que algunas instituciones reunieron hasta hoy. Pero sistematizar todo eso no ha interesado nunca, porque saberlo hubiera significado haber tenido que modificar sustancialmente los linderos de las concesiones petroleras en curso, hubiera exigido concesiones de mucho más calado al gobierno y, con ello, hubiera abierto un debate público, político y legal, sobre la legitimidad de los derechos de tales grupos que nadie estaba dispuestos a afrontar. De modo que se abrevió hasta hacer desaparecer esa

consulta ciudadana y, como vimos, dicha consulta y debate sistemáticos con sus vecinos huaorani se convirtieron en esta pantomima de *socialización* del pasado día 8. Una vez más, las apariencias sustituían a la verdad.

Pero hay más. Por si la novísima y por fin demarcada ZI, pese a su disparatada preparación, pudiera servir de algo en cuanto a orden y protección efectiva, se ha ideado en su mismo interior un mecanismo para hacerla del todo inaplicable, ya que el directorio encargado de la aplicación práctica de las medidas en la ZI o su Zona de Amortiguamiento ha sido diseñado (lo forman nada menos que cinco ministros de Estado, entre otros) para que no pueda reunirse nunca y, si lo hicieran por un extraño azar, no hubiera acuerdo y, claro está, se hiciera responsable de ello. Distribuir la responsabilidad entre tantos es como echarla al viento. Porque eso es, una vez más, lo que en el fondo significa esta última comedia del Estado ecuatoriano.

¿Y qué han hecho entre tanto las organizaciones indígenas? La CONAIE, ya lo dijimos, metida en mayores asuntos políticos y en recientes peleas internas, olvidarse del asunto y mantener, respecto a la situación de esos pueblos olvidados, al menos el mismo desinterés que el Estado. Ante todo descuidó la asesoría y el acercamiento continuo a ONHAE que, dada la bisonñez de sus dirigentes y su imposibilidad para comprender el complejísimo ajedrez donde se mueven sus intereses, ha resultado presa fácil para un sinfín de asesores de lo más variopintos, desde los funcionarios estatales o petroleros a los pintorescos o a veces peligrosos representantes de ONG ambientalistas o cazadores de fondos en el tema de recursos naturales. ONHAE ha ido negociando con unos y otros, diciendo sí y no al mismo tiempo, según les pareciera, firmando con unos y con los contrarios, siempre con tinta simpática, acuerdos que duraban horas, hasta llegar a esa escenificación de la incoherencia organizativa en la ya citada asamblea del 8/10/2006 donde decían sí a lo que su organización nacional rechazaba de la manera más enérgica. En definitiva la CONAIE, acuciada por las urgencias de su entrada como parte en la política gubernativa y después por las brechas abiertas tras su fracaso, no ha podido hacerse cargo de este problema, ni siquiera tratar de entenderlo. Hasta el presente hablan de él como quien ha oído campanas y no sabe dónde, de modo que se limitan a decir no a la ZI y a amenazar con denuncias sin que haya de su parte ninguna propuesta alternativa coherente.

Tampoco las demás instancias de la sociedad civil les ayudaron mucho. En los partidos políticos, de un lado al otro del arco ideológico,

jamás, ni siquiera como excepción, los derechos de los grupos ocultos han estado presentes alguna vez en sus reclamaciones u objetivos. En la Amazonía del nororiente ecuatoriano, donde suelen ser frecuentes los alzamientos populares con listas interminables de reivindicaciones concretas, nunca hubo una sola referida a los propietarios originarios de toda esa selva que han sido despojados de ella por todos, mestizos e indígenas, hasta el punto de vivir en el filo de su extinción física.

Es cierto, como ya dijimos, que en los tres últimos años algunos pequeños segmentos de la sociedad han levantado su voz contra este atropello nacional que violenta sus propias leyes, pero han sido pocos y de muy efímera presencia pública. Tampoco la prensa ha hecho un seguimiento ni siquiera medianamente sistemático de esta problemática; cuanto más lo trata en sus páginas de sucesos o de anécdotas selváticas, o en un apartado destinado a las crónicas rojas.

De modo que podríamos concluir que la situación de los pequeños grupos indígenas ocultos en la Amazonía ecuatoriana cumplen sus últimos días, y hablamos de los que sobreviven, que son cada vez menos. Y no se ve por ahora ninguna reacción palpable, en sus instituciones o la sociedad, que haga vislumbrar un cambio sustancial del seguro camino hacia donde los han encaminado. Ésta es la perspectiva de unos pueblos que no se conocen ni se quiere permitir que el mundo conozca, que casi nadie los valora ni echará en falta cuando desaparezcan del todo. Un plazo que, si no se toman enérgicas medidas inmediatas, no parece lejano.

Notas

1. Para un estudio histórico de las vicisitudes del pueblo huao, véase Miguel Ángel Cabodevilla (1995).

2. El último caso documentado ocurrió en los años setenta. Se trataba de los tetetes, un subgrupo siona que vivió entre las fronteras de Ecuador y Colombia (Cabodevilla, 1997).

3. Una investigación pormenorizada del suceso, con sus antecedentes históricos, más la reacción de la sociedad ecuatoriana y sus instituciones ante el hecho, se detalla en Cabodevilla (2004).

4. Al margen de pocos y escasamente documentados artículos de prensa, la revista de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) dedicó al tema su primera sección, *Coyuntura*, donde agrupó cuatro trabajos de Miguel

Ángel Cabodevilla, Milagros Aguirre, Alex Rivas Toledo y Gina Chávez Vallejo (2003).

5. Berraondo y Cabodevilla (2005).

6. Miguel Guatemal (2006), presidente del Consejo de Gobierno de la CONAIE (E).

Bibliografía

Berraondo, Mikel y Miguel Ángel Cabodevilla, comp. (2005), *Pueblos no contactados ante el reto de los Derechos Humanos. Un camino de esperanza para los tagaeri y taromenani*, Quito.

Cabodevilla, Miguel Ángel (1995), *Los huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*, Coca, CICAME, Quito.

— (1997), *La selva de los fantasmas errantes*, CICAME, Quito.

— (2004), *El exterminio de los pueblos ocultos*, CICAME, Quito.

Cabodevilla, Miguel Ángel, Milagros Aguirre, Alex Rivas Toledo y Gina Chávez Vallejo (2003), *Íconos*, n° 17, FLACSO-Sede Ecuador, septiembre, Quito.

Guatemal, Miguel (2006), «Carta al presidente constitucional de la República, Alfredo Palacio», 4 de septiembre de 2006, Quito.

20. Los nuevos retos y posibilidades para los movimientos indígenas en Latinoamérica: enseñanzas desde Bolivia, Ecuador, Nicaragua y México

Mariana Mora Bayo

Los casos abordados en este libro apuntan hacia el inicio de una nueva etapa para los movimientos indígenas en Latinoamérica, marcada por una crisis de implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Durante las décadas de los ochenta y noventa, las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas, producto de numerosas movilizaciones y presiones por parte de los mismos actores, establecieron la interculturalidad y la multiculturalidad como el terreno contencioso sobre el cual se pretenden transformar las relaciones entre los pueblos indios y el Estado (Sieder, 2002). Sin embargo, después de casi tres décadas de lucha por la autonomía y la autodeterminación, dichas reformas jurídicas y sus respectivas políticas públicas no han logrado cambiar las condiciones de vida de la población de forma sustantiva (Patrinós y Skoufias, 2007). Una parte importante de las organizaciones y de los movimientos indígenas del continente se encuentra en una encrucijada, viéndose forzada a modificar estrategias políticas ante esta crisis de implementación.

A su vez, han cambiado las condiciones históricas del continente reflejadas en parte por el ascenso de partidos políticos de izquierda y de centro izquierda al poder. Por obvias razones sobresale la elección en diciembre del 2005 del indígena aymara Evo Morales en Bolivia, el único en situar una plataforma «contra el Estado colonial, antiimperialista y contra la discriminación de los pueblos indígenas» en el centro de su agenda política. Es el tercer presidente indígena que ha tenido Latinoamérica compartiendo la brevísima lista pero sólo en términos de orígenes familiares, al lado del mexicano zapoteco Benito Juárez y del peruano quechua Alejandro Toledo. La agenda identitaria no figuró en las agendas de estos dos presidentes.

En estos últimos dos años, la mayoría de la población de Ecuador y de Nicaragua eligió presidentes de centro izquierda que se presentan al lado de Kirchner en Argentina, Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez en Uruguay, Lula en Brasil y, por supuesto, Chávez en Venezuela. Las dos excepciones, sin ser asuntos menores, son los países de México y Colombia, que mantienen una trayectoria opuesta que gira progresivamente más hacia la derecha. En el caso de México, la Administración de Vicente Fox (2000-2006) impactó de forma negativa cualquier avance en las demandas de los pueblos indígenas continuando, a través de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CDI), políticas neoindigenistas que ubicaban «el problema indígena» principalmente como un tema de atraso económico (Hernández, Paz y Sierra, 2004). Todo indica que bajo la nueva administración de Calderón las políticas estatales dirigidas a la población indígena van de mal a peor, algo demostrado en la casi nula mención de los derechos de los pueblos en los primeros tres meses de su gobierno.

A pesar de las excepciones, se puede hablar de una reactivación de la izquierda latinoamericana, junto con sus ideologías del socialismo, antiimperialismo y por una unidad latinoamericanista basada en el sueño bolivariano chavista (Guerrera Cabrera, 2007). Al mismo tiempo, las reclamaciones de los derechos colectivos de los pueblos mantienen una fuerte carga política. La continua politización de la categoría indígena ha generado cambios de autoidentificación. El incremento de individuos que se identifican como miembros de un pueblo indígena, como señala Albó en el caso de los aymaras y quechuas en los centros urbanos de Bolivia, que a pesar de no hablar su idioma nativo se identifican como tal, es un reflejo de la tendencia de «reindianización» que también ha sido documentada en otros estudios (Burguete, 1998).

Si por tanto nos encontramos ante el inicio de una nueva etapa para los movimientos indígenas, una primera tarea sería analizar las posibles reconfiguraciones en las relaciones entre actores políticos indígenas, el Estado y los partidos políticos y organizaciones principalmente no indígenas de «izquierda». En años recientes, ¿cuáles han sido las decisiones políticas que han tomado los movimientos indígenas frente al Estado? Los textos aquí presentados señalan tres rumbos distintos, el primero (reflejado en los casos de Bolivia y de Pachakutik en Ecuador) ha sido el de optar por la vía electoral e intentar reformar las políticas públicas, el uso de recursos estatales y el sistema jurídico desde las instituciones gu-

bernamentales. El caso de Bolivia y el breve paso de Pachakutik por el gabinete del presidente ecuatoriano, Lucio Gutiérrez, son dos ejemplos de organizaciones predominantemente indígenas en el poder federal porque en los demás casos los gobiernos indígenas sólo han sido locales. De hecho, Gurdíán señala el papel central que han desempeñado los gobiernos locales indígenas y de afrodescendientes para implementar y consolidar la administración de la autonomía y las prácticas de libre determinación.

En el otro polo y como segunda opción, encontramos movimientos indígenas que han optado por mantenerse al margen del sistema partidario y de las instituciones gubernamentales, implementando el derecho de la autodeterminación y la autonomía por la vía de los hechos. En esta compilación sobresale el ejemplo de los zapatistas y de su nueva etapa de lucha social conocida como La Otra Campaña en México, pero también se puede hablar del caso de los mapuche en Chile (Mariman, 2006).

La tercera opción incorpora elementos de ambas, un camino definido por el movimiento mískitu Yatama en Nicaragua, como una fuerza política que presenta candidatos para las elecciones locales, pero que mantiene una identidad de movimiento social, al igual que el partido-movimiento social de Pachakutik en Ecuador. Hay que señalar que ningún camino político es exclusivo, ya que la mayoría de las organizaciones mezclan elementos de las tres categorías según cuáles sean las tácticas coyunturales. Sin embargo, estas categorías sirven para resaltar las estrategias que en este momento definen la relación de los movimientos frente al Estado.

En los últimos años, pocas elecciones presidenciales en Latinoamérica han recibido tanta atención mundial como las de Bolivia en diciembre de 2005. El triunfo de Evo Morales se puede entender en parte como la propuesta de un cambio frente a la culminación de diversas frustraciones de movimientos populares en ese país, como las que se vivieron en la guerra del agua en Cochabamba en el año 2000 y la guerra del gas en El Alto en 2003. En términos de la reforma principal de los derechos colectivos de los pueblos, la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, diseñada supuestamente para fortalecer la participación municipal de miembros de los pueblos indígenas, sirvió para facilitar procesos paralelos de descentralización neoliberal (Postero, 2001). Irónicamente, como detalla Albó,

la LPP terminó sirviendo a los intereses de la élite económica en Santa Cruz de la Sierra, cuya propuesta de las autonomías departamentales representan los intereses contrarios a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Es demasiado pronto para evaluar los avances de los derechos colectivos en la Administración de Morales, pero Albó ofrece varias pinceladas importantes. En términos numéricos, la Administración de Evo es la primera en colocar tantos representantes de los pueblos indígenas en las instituciones oficiales, en este caso en los puestos de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Educación, el Ministerio de Justicia y presidentes en las dos Cámaras. Al mismo tiempo Evo puso en marcha casi de inmediato políticas que demuestran una voluntad de transformar las estructuras socioeconómicas mejorando servicios de salud, ofreciendo becas para estudiantes y «nacionalizando» los hidrocarburos. Falta por ver las posibilidades reales de modificar la Ley agraria para agilizar la redistribución de latifundios improductivos y las reacciones por parte de la oligarquía rural.

Los retos más importantes para la Administración de Evo culminan en el proceso de la Asamblea Constituyente, que ha sido una de las propuestas principales de los movimientos indígenas en el país y de los protagonistas de base de la guerra del gas en El Alto. Este reto principal también parece ser contradictorio. En las últimas décadas una tendencia en el continente, incluyendo a Bolivia, ha sido la de implementar los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas fortaleciendo la construcción de poderes locales a través de los gobiernos municipales o regionales frente a los poderes centrales (Gómez y Urbalejo, 2006). Sin embargo, las posibilidades de MAS de articular las diversas perspectivas de los movimientos populares para la construcción de su propuesta de un Estado plurinacional y de nacionalidades étnicas, se está dando a la par que la construcción de un Estado central fuerte. En contraste la élite económica, en regiones como Santa Cruz de la Sierra, está aprovechando leyes establecidas en el pasado reciente en favor de las demandas indígenas como la LPP y los procesos estructurales de descentralización para hacer avanzar su propia agenda y mantener su control socioeconómico local.

A pesar de compartir una «múltiple afinidad en sus luchas contra el capitalismo y el colonialismo, contra el neoliberalismo y el neorracismo, y por la articulación de los pueblos de América Latina y Amerindia»

(González Casanova, 2006), representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) rechazaron la invitación de asistir a la ceremonia de Evo en enero de 2006 argumentando que los zapatistas no se relacionan con ningún gobierno, sea cual fuere (*El Universal*, 2006). Aunque la decisión fue ampliamente criticada por sectores de los círculos académicos e intelectuales en México, ésta representa una diferencia en estrategias políticas de fondo ante condiciones históricas y geográficas distintas. Después de la aprobación unilateral en 2001 por parte del Congreso Federal de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena y el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ese mismo año, en contra de las 331 controversias promovidas por autoridades de municipios mayoritariamente indígenas (Gómez, 2004), se cerraron las posibilidades del reconocimiento legal a la autonomía y a la autodeterminación de los pueblos. Como respuesta, el EZLN, que aglutina un sector importante de las organizaciones indígenas en la República, optó por implementar la autonomía por la vía de los hechos.

En el territorio, bajo influencias del ejército rebelde, sus bases de apoyo han estado construyendo desde 1996 —pero sobre todo en los últimos seis años— la autonomía en el ámbito cotidiano a través de sus consejos de gobierno autónomo y sus comisiones de educación, justicia, salud, producción agrícola y territorio. Los 38 municipios autónomos zapatistas y su coordinación a través de cinco centros regionales llamados Caracoles, tienen influencias en la tercera parte del estado de Chiapas. En el caso de los municipios zapatistas, la autonomía se relaciona inseparablemente con la «resistencia» y por lo tanto opera al margen de las instituciones oficiales y de sus políticas públicas (Mora, 2007). La creación de sistemas alternativos de educación, salud y justicia en comunidades zapatistas reemplaza las políticas públicas del Estado creando institutos paralelos y, en algunos casos, usurpando funciones.

La Otra Campaña, la nueva etapa de lucha zapatista que se inicia en septiembre de 2005, pretende aglutinar amplios sectores de la «izquierda anticapitalista» mexicana como parte de la construcción de una fuerza política nacional para un nuevo constituyente (EZLN, 2005). Sin embargo, continuando con la cultura política zapatista que se ha mantenido constante desde su levantamiento en 1994, esta fuerza política se define explícitamente rechazando el sistema partidario y el sistema electoral como vía del cambio. El planteamiento ha generado fuertes debates en los círculos académicos mexicanos, que ven en el caso de Evo un ejemplo

de la posibilidades de avanzar demandas arrinconadas por las agendas nacionales, y entre los que argumentan que el aparato estatal mexicano, junto con sus partidos políticos, está tan corrompido que no permite ejercer ningún cambio sustantivo desde el interior de sus instituciones. Hoy la represión sufrida por actores políticos mayoritariamente indígenas —como la Asamblea Popular de Pueblos Oaxaqueños, durante la segunda mitad de 2006, o como los pobladores de origen indígena de San Salvador Atenco, en mayo del mismo año— reflejan una tendencia a criminalizar los movimientos sociales. Esto se ha agudizado con reformas en el sistema penal y judicial durante los primeros meses de la Administración del presidente Calderón Hinojosa (*La Jornada*, 9 de marzo de 2007).

Si las condiciones en México son desfavorables para hacer avanzar los derechos de la autonomía y la libre determinación de los pueblos a través del sistema electoral, el caso de Pachakutik, en su breve paso por el gobierno de Lucio Gutiérrez en Ecuador, señala las dificultades y contradicciones que existen cuando un movimiento indígena se lanza como partido político. En su inicio la propuesta de Pachakutik impulsó nuevos procesos organizativos, especialmente con otros sectores de la sociedad ecuatoriana y situó a actores indígenas, junto con sus agendas, en el centro de la política nacional. El texto de Sánchez sugiere que la decisión de luchar por los derechos colectivos desde las instituciones debilitó los procesos organizativos de base y aceleró las diferencias políticas y regionales. Hasta la fecha, Pachakutik y la CONAIE no se han podido recuperar del impacto de su experiencia en la Administración de Gutiérrez y han tenido que dedicar muchos de sus esfuerzos a rearticular sus redes organizativas.

Las diferentes opciones tomadas en el contexto actual en el continente hacen que las organizaciones indígenas de Ecuador, Nicaragua, Bolivia y México evalúen necesariamente sus relaciones y alianzas con actores principalmente no indígenas de «izquierda», sean organizaciones o partidos, entendiendo éstas en su sentido más ortodoxo. Es decir, con actores políticos que históricamente se han basado en planteamientos marxistas con énfasis economicista y que difícilmente han podido construir propuestas que responden a las formas en que el capital establece diferencias étnicas y raciales y coloca a diversos sectores de la población en relaciones verticales de dominación (Hall, 1980). Esto es particularmente importante debido al ascenso en años recientes de partidos de izquierda y de centro izquierda al poder, que están estableciendo pautas funda-

mentales para la elaboración de propuestas político-económicas y culturales en el continente.

Ante todo hay que entender la tendencia dentro de una acción geopolítica global marcada por la guerra contra el terrorismo. El enfoque político y el frente bélico abierto por Estados Unidos desde el 11 de septiembre ha estado dirigido casi exclusivamente hacia Oriente Próximo, lo cual ha llevado a Latinoamérica — a veces llamado despectivamente como su «traspatio» — hasta abajo en su lista de prioridades.¹ Irónicamente la guerra en Irak parece haber facilitado y servido como pretexto para el resurgimiento de actores de izquierda que en los últimos seis años se han adherido, con diferentes niveles de interés, a la propuesta de Chávez de crear un bloque latinoamericanista en términos políticoeconómicos y culturales, resaltando así los sueños utópicos bolivarianos y reactivando ideologías socialistas y antiimperialistas (Cockcroft, 2005). Lo importante es que la reinscripción de actores históricamente de izquierda en el centro de los terrenos políticos nacionales representa una nueva serie de retos y posibilidades para los movimientos indígenas del continente.

El artículo de González nos recuerda la difícil relación entre grupos con reclamaciones identitarias y actores políticos centrados sobre todo en una lucha de clases al hacer un recuento de las confrontaciones entre YATAMA y los sandinistas en Nicaragua después del triunfo contra la dictadura de Somoza en 1979. De hecho, los orígenes de YATAMA vienen de una reunificación en 1987 entre diversas organizaciones político-militares miskitu que lucharon contra el gobierno sandinista. De 1987 a 1994, YATAMA se alió con el conservador Partido Liberal Constitucionalista para luchar contra el FSLN a cambio de una promesa: la de reformular el Estatuto de Autonomía que había sido aprobado por la Asamblea Nacional de Nicaragua, pero que era considerado por la organización miskitu como una decisión unilateral. Desde el inicio chocaban dos visiones de la autonomía, la visión sandinista de «convivencia con las etnias» y la propuesta de YATAMA, basada en *Yapti Tasba*, la madre tierra. En el fondo, entraban en conflicto una «militancia étnica» con los planteamientos revolucionarios, de origen marxista, que limitaban una comprensión cultural y sociopolítica de la realidad en la costa atlántica (Hale, 1994).

A pesar de los costes políticos y humanos del conflicto hace dos décadas y de la falta de resolución de las tensiones originales sobre los diferentes entendimientos de la autonomía, YATAMA y FSLN establecieron una alianza pragmática a partir de 2002 para derrotar al PLC, pero su

conjunción parece estar generando efectos más a fondo, concretamente la posibilidad de revisar el acuerdo autonómico y acercarse a la visión que YATAMA ha mantenido consistente desde los ochenta. Como bien argumenta González, esta apertura y acercamiento adquiere mayor importancia tras el triunfo electoral del FSLN en las elecciones presidenciales de noviembre de 2006.

Similarmente, en Bolivia confluyen visiones de reivindicación étnica con la defensa de los recursos naturales, especialmente el agua, el gas, la tierra y, como consecuencia, el territorio. Albó atribuye la articulación de diversos movimientos en parte a la figura de Evo y a su capacidad de aglutinar diversas propuestas, asegurando el protagonismo de los distintos pueblos indígenas, que décadas atrás sustituyeron el papel central que históricamente mantuvieron los mineros y la Central Obrera Boliviana (COB) en el terreno político subalterno. Falta analizar más a fondo, mediante estudios comparativos, si ambos reflejan casos aislados o si existen nuevas condiciones en el continente que permitan el acercamiento de posturas que en otros momentos han sido conflictivas. Máiz detalla la misma prioridad en La Otra Campaña y sin embargo argumenta que el EZ, al plantear un movimiento «más nacional y más plural» y «no sólo indígena», está descuidando discursos indianistas a favor de otros de corte economicista. Su análisis sugiere que esta nueva etapa de lucha zapatista corre el riesgo de ubicar un análisis de clase con lo nacional y lo universal, en contraste con lo particular, que son las luchas locales de los indígenas.

Relacionado con este punto, los movimientos indígenas, fuerzas políticas y partidos aquí descritos tienen el reto de construir alianzas y coaliciones con otros sectores de la población, especialmente con otros actores indígenas y afrodescendientes. La desventaja de enfocar el lente del análisis hacia la relación entre los pueblos indígenas y el Estado es que a veces se descuida la complejidad y heterogeneidad de propuestas políticas entre los diferentes pueblos y sus respectivas organizaciones (Gustafson, 2002). Y sin embargo, la creación de alianzas ha sido un impedimento constante en la transformación sustancial de relaciones con el Estado. La importancia de analizar las dinámicas entre diversos actores políticos indígenas se demuestra en los dos textos sobre Ecuador.

En el caso de este país andino, el texto de Sánchez hace una descripción de las tensiones en el interior de Pachakutik durante los últimos seis años. Sánchez se centra en el período que va desde su segundo Congreso en 2001 hasta el fin de su paso por el gobierno de Lucio Gutiérrez

en abril de 2005. Los conflictos políticos en el interior del movimiento-partido se dieron no solamente entre la CONAIE y las otras organizaciones indígenas, sino con miembros de la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), lo cual reflejó una polarización entre el movimiento indígena y actores de los sindicatos energéticos y de la seguridad social, además de los sectores indígenas y mestizos.

El Pachakutik nace en 1996 cuando confluyen intereses de la CONAIE con la CMS para plantear un movimiento social electoral de unidad plurinacional. Desde el inicio, la CONAIE intentó dirigir el movimiento y ser reconocido como el principal actor hegemónico en el establecimiento de las agendas políticas. Los conflictos de interés y pugnas de poder, siempre presentes en cualquier intento organizativo, se agudizaron después de su segundo Congreso y la balanza se inclinó en favor de los sectores indígenas en detrimento de los que quedaban como representantes de la CMS. Sánchez argumenta que esto en parte se debe a que las demandas de los sindicatos energéticos y de la seguridad social habían bajado en la lista de prioridades de Pachakutik. En la Asamblea Constituyente, la disputa entre estos dos grupos, junto con las diferencias políticas de las tres principales organizaciones indígenas, terminó por dividir el movimiento indígena y arrinconar a las organizaciones campesinas, de mujeres y afroecuatorianos (Van Cott, 2002).

Como señala el texto de Cabodevilla, la participación de la CONAIE en la administración pública tuvo —además de intensificar las tensiones en su interior— un impacto negativo al descuidar las reivindicaciones locales de ciertos grupos minoritarios en favor de los intereses prioritarios de la confederación, como ha sido el caso de los «pueblos ocultos», los tagaeri, huarani y taromenani en la selva amazónica. A pesar de que miembros de los huarani están agrupados en la organización ONHAE, que a su vez es miembro de la CONAIE, esta última no ofreció la asesoría adecuada frente a una situación tan compleja como ha sido la propuesta estatal de la Zona Intangible en la selva. Peor aún, ante una masacre de 15 miembros del pueblo taromenani, a la CONAIE se le hizo tácticamente más conveniente echar la culpa al «gobierno» y evitar su intervención en asuntos que solamente son de la competencia de la justicia indígena. El descuido e irresponsabilidad frente a la vivencia de estos pueblos, argumenta Cabodevilla, representa un problema mayor: la dificultad organizativa de reconciliar los intereses y agendas políticas de los grupos serranos a costa de los pueblos amazónicos.

La misma tensión entre diversas regiones indígenas, debido a sus ubicaciones en una economía política más amplia, y las dificultades de construir alianzas entre los diferentes pueblos, puede a la vez ofrecer nuevas oportunidades. Hay que recordar que parte de la recuperación de YATAMA en Nicaragua se debe precisamente a su apertura ante la posibilidad de cambiar su identidad como una fuerza netamente miskitu a una que puede representar e incorporar a otros pueblos en la Costa Atlántica. Uno de los factores exitosos en las elecciones de 2006 se dio gracias a su alianza con Coast Power, una organización política afrodescendiente, que le ayudó a ser considerada como una organización multiétnica. Los logros obtenidos hasta el momento por MAS se deben a su capacidad de establecer alianzas entre diferentes organizaciones indígenas y otros sectores populares. A su vez, La Otra Campaña pretende articular diversas luchas «de abajo» en la República para romper con el riesgo del aislamiento de sus bases civiles que están construyendo la autonomía en su territorio. Al no priorizar esta vía, en los hechos la autonomía corre el peligro de facilitar procesos de reestructuración neoliberal que lleven a que los actores mismos sean quienes se responsabilicen de su propio bienestar. Los casos aquí presentados apuntan hacia la importancia de priorizar temas de investigación que ubiquen la reconfiguración de relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado desde la transformación de las dinámicas de diversos actores indígenas, afrodescendientes y otros sectores subalternos.

Al mismo tiempo, los cambios en las condiciones políticas con el ascenso de partidos de izquierda y centro izquierda al poder también señalan la importancia de evaluar hasta qué punto y de qué forma se abren las posibilidades para avanzar en las demandas de organizaciones indígenas y afrodescendientes. El caso de Chile demuestra que incluso con gobiernos de centro izquierda puede haber retrocesos en la implementación de las demandas. Organizaciones mapuches señalan, con mucha ironía, el hecho de que han sufrido más actos represivos y tienen más presos políticos en la cárcel bajo las administraciones de Lagos y Bachelet que durante la dictadura de Pinochet (Buendía, 2006). Aunque los casos de MAS en Bolivia y de la alianza de YATAMA con el FSLN parecen demostrar lo contrario, la historia nos ha mostrado que no hay que tomar coaliciones de este tipo como hechos.

Por último, los textos apuntan hacia la necesidad de investigar más a fondo las posibilidades y los retos de las diferentes estrategias políticas tomadas frente al Estado y a sus responsabilidades en generar una crisis de

implementación. El ensayo de Gurdíán hace referencia a nuevas oportunidades en relación con los pueblos y los gobiernos en el caso de Centroamérica, donde irónicamente las reformas estructurales en momentos del neoliberalismo y las agendas hegemónicas de instituciones internacionales permiten hacer avanzar agendas de reclamaciones por la autonomía y reconocimientos territoriales. Tomando su enfoque hacia las nuevas oportunidades actuales, es necesario estudiar si se aplica lo mismo en cuanto a la reinsertión de agendas de «izquierda» en los terrenos de las políticas nacionales y evaluar las opciones que existen entre las acciones desde la identidad de un partido, una fuerza política o por la vía de los hechos.

Nota

1. Falta ver si la última gira del presidente Bush por Latinoamérica, diseñada para contrarrestar el efecto chavista y asegurar mercados energéticos alternativos, principalmente en un mercado de etanol en Brasil, indica un posible cambio de políticas estadounidenses, sea principalmente en términos retóricos o mediante acciones concretas, como la propuesta de apoyo económico que recuerda a la alianza por el progreso del presidente Kennedy durante la guerra fría (*New York Times*, 7 de marzo de 2007).

Bibliografía

- Buendía, Mauricio (2006), «Lagos, Bachelet y el pueblo mapuche», *Periódico latinoamericanista Giraluna*, 11 de abril 2006, http://www.memoriaviva.net/article.php3?id_article=22
- Burguete, Araceli (1998), *México: Experiencias de Autonomía Indígena*, IW-GIA, Copenhague.
- Cockcroft, James D. (2005), «Perspectivas de nuevos socialismos en América Latina», Primera Conferencia Nacional, «La Obra de Marx frente al Siglo XXI», Universidad Autónoma de Guerrero en Chilpancingo.
- El Universal* (2006), «Rechaza EZLN asistir a toma de posesión de Evo», 16 de enero.
- EZLN (2005), comunicado de 30 de junio de 2005, Sexta declaración de la selva Lacandona.

- Gómez, Magdalena (2004), «La constitucionalidad pendiente: La hora indígena de la corte», en Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra, *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: ne indigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS, México.
- Gómez Gómez, Gerardo y Carlos Urbalejo Guerra (2006), «Derechos humanos, autonomía y poder local indígena en México. Su perspectiva ante la globalización», *Ra Ximhai* (enero-abril), vol. 2, n° 1, Universidad Autónoma Indígena de México, pp. 127-149.
- González Casanova, Pablo (2006), «El EZLN y el MAS: afinidades y diferencias», *La Jornada*, 24 de enero de 2006.
- Guerrera Cabrera, Ángel (2007), «Ecuador, Correa y nuestra América», *La Jornada*, 18 de enero de 2007.
- Gustafson, Bret (2002), «Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes and Intercultural Reform in Bolivia», en D. Maybury-Lewis, ed., *Identities in Conflict: Indigenous peoples in Latin American States*, Harvard University, Cambridge, MA, pp. 267-306.
- Hale, Charles R. (1994), *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*, Stanford University Press, Stanford.
- Hall, Stuart (1980), «Race, articulation and societies structured in dominance», en *Sociological theories: Race and colonialism*, UNESCO, París, pp. 305-345.
- Hernández, Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra (2004), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS, México.
- La Jornada* (2007), «Código penal único, propone Calderón», 9 de marzo de 2007.
- Mariman, Pablo (2006), «Planteamientos de autonomía mapuche», *El Mirador AZkintuwe*, 11 de diciembre de 2006.
- Mora, Mariana (2007), «Zapatista anti-capitalist politics and the Other Campaign: Learning from the Struggle for Indigenous Rights and Autonomy», *Latin American Perspectives*.
- Morales, Evo (2006), Discurso de toma de posesión, 22 de enero de 2006.
- New York Times* (2007), «Thanks to Mr. Chávez», 7 de marzo de 2007.
- Patrinos, Harry Anthony y Emmanuel Skoufias (2007), «Economic opportunities for indigenous peoples in Latin America» World Bank Document, http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Synthesis_ConferenceEdition_FINAL.pdf.
- Postero, Nancy (2001), *Suburban Indians: Constructing Indigenous Identity and Citizenship in Lowland Bolivia*, tesis doctoral, University of California, Berkeley.
- Sieder, Rachel (2002), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

Van Cott, Donna Lee (2002), «Constitutional reform in the Andes: Redefining state - indigenous relations», en Rachel Sieder, ed., *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

A MANERA DE EPÍLOGO

21. Las nuevas identidades indígenas: realidad y retos

Jan De Vos

En Chiapas, el estado más sureño de México y uno de los más indígenas de este país, crece una planta que se llama espadaña. Se trata de una palma que con pocos cambios ha sobrevivido en el planeta durante más de diez millones de años. Esta planta del desierto ha desarrollado un elaborado mecanismo de resistencia, el cual le permite no sólo absorber mejor el agua sino también conservarla. Almacena el líquido por medio de una compleja interacción con algas y hongos que cohabitan con ella como parásitos. Conserva esta humedad gracias a una ingeniosa modificación de su sistema fotosintético: abre sus estomas durante la noche para tomar bióxido de carbono. Así evita la pérdida de agua que ocurriría si efectuara ese proceso durante el día, cuando la transpiración y la evaporación son más elevadas. Desarrolló ese recurso para sobrevivir en el ambiente inhóspito que la naturaleza le asignó como hábitat: un masivo rocoso que se eleva en uno de los valles centrales del estado y cuyo aspecto desértico contrasta violentamente con las vecinas tierras bañadas por ríos y arroyos.

La espadaña bien puede servir como símbolo para representar la centenaria lucha por la supervivencia que caracterizó a la historia de las poblaciones autóctonas de América después del trauma de la conquista. Ellas poseen, igual que la planta aludida, unos orígenes que se pierden en la noche de los tiempos. Muy parecida es, asimismo, la suerte que les tocó en cuanto al reducido espacio y al ambiente adverso en donde fueron obligadas a desarrollarse después de ser conquistadas por los españoles y los portugueses. Las condiciones de vida impuestas a los nativos por el régimen colonial y neocolonial han sido y siguen siendo sumamente difíciles. Actualmente son los más pobres entre los pobres que en muchos países de América Latina constituyen la mayoría de la pobla-

ción. Sin embargo, en medio y a pesar de todas estas dificultades llama la atención el ingenio con el cual estos pueblos originarios lograron salvaguardar su identidad y continúan haciéndolo.

Quisiera dejar constancia de esta resistencia poco común, no obstante las limitaciones que esta tarea implica. La primera y más apremiante de todas es de orden personal. Puedo acercarme al tema sólo desde fuera, ya que no soy indígena y ni siquiera mestizo nacido en aquellas tierras. Éste es un impedimento serio que soy incapaz de eliminar y que, por desgracia, refleja una situación de dominio sociocultural que aún sigue operando en nuestras sociedades americanas. Ya es hora de que dejemos a los indígenas decir quiénes y cómo son. Si yo aquí me atrevo a decir mi palabra es porque he vivido más de treinta años cerca de los mayas de México y he dedicado, durante estas tres décadas, el mejor de mis esfuerzos a la indagación de su pasado.

Este pasado, aquí extendido al de todos los pueblos nativos de América, merece ser reconstruido desde la experiencia de ellos, por más dolorosa que ésta haya sido a partir de la conquista. Y precisamente estos últimos quinientos años son los que quiero evocar brevemente en mi relato. Para ello recurro a otra imagen, la de un tríptico en cuyos tres paneles veo representada la experiencia que la población autóctona americana vivió a partir de aquel acontecimiento que dividió de manera violenta su historia en un antes y un después. La inspiración me viene de los retablos pintados por mis antepasados flamencos en el lejano siglo xv. El panel lateral izquierdo muestra la crisis existencial que la conquista militar y el sometimiento administrativo posterior causaron en una población diezmada y derrotada física y psíquicamente. Fue un proceso que abarcó todo el siglo xvi y afectó profundamente a varias generaciones. Sin embargo, los que sobrevivieron a esa catástrofe se adaptaron paulatinamente a su situación de colonizados, integrando en sus sistemas de convivencia tradicional no pocos elementos religiosos y sociales europeos. Así nació un conjunto de usos y hábitos, culturalmente mestizo, que en México recibió el nombre genérico de *costumbre*. Esta costumbre, en toda su rica diversidad en cuanto a nichos ecológicos, situaciones políticas, características étnicas y celebraciones rituales, es la que reina en el panel central del tríptico y allí se exhibe sobre tres siglos y todo un subcontinente. Finalmente, el panel lateral derecho ofrece el espectáculo de la crisis identitaria causada por el colapso del sistema costumbrista debido a una serie de influencias externas y descomposiciones internas, cuyo inicio se ubica a mediados del siglo xx.

La interpretación de esta nueva sacudida es el objeto de este texto. Pero antes de entrar en materia quiero dejar claro qué entiendo por identidad. Estoy de acuerdo con Eric Hobsbawm cuando afirma que se trata de una realidad abstracta que se presenta de múltiples formas y que opera a diferentes niveles. En efecto, no existe una sola identidad ni individual ni colectiva, sino un abanico de identidades en los planos personal, familiar, comunitario, regional, nacional y hasta internacional. Aquí hablo, por supuesto, de identidades colectivas y éstas suelen tener tres características básicas: 1) la tendencia a definirse negativamente, es decir, frente a un «otro»; 2) la capacidad de cambiar más de una vez según las necesidades encontradas; y 3) la dependencia de algún contexto sociohistórico conyectural.

La antropología cultural, que floreció durante décadas en tierras americanas, ha causado la falsa impresión de que la identidad indígena era algo inamovible y compacto. Los investigadores posteriores, sin embargo, empezaron a insistir en lo dinámico del concepto, al estudiar los tremendos cambios que se estaban produciendo en las comunidades bajo estudio. De ahí la tendencia, en algunos, a distinguir entre lo que podría considerarse el núcleo que da consistencia a la identidad y las esferas en donde se producen, con mayor facilidad, los procesos de adaptación y reestructuración. Siguiendo al antropólogo guatemalteco Carlos Cabarrús, propongo abordar la identidad étnica a partir de la existencia de lo que él llama «plataforma connatural», es decir, un «nosotros», un «nuestra sangre», que trasciende la enumeración de rasgos culturales y que implica una autoimagen elaborada por los propios indígenas. Según Cabarrús esta plataforma connatural está formada por tres elementos fundamentales: la raza, la lengua y la historia.

Al utilizar la palabra raza, los indígenas no se refieren a una categoría biológica sino a un «nuestra gente», casi en términos de parentesco. Desde su punto de vista, la endogamia que practican los pueblos indígenas ha permitido la elaboración de la idea de «una sangre común» que define a un grupo humano frente a otros. En el ámbito de la comunidad, este «nosotros» excluyente se alimenta, también, de la convicción de pertenecer a la familia del santo patrono que cada pueblo venera como su padre y protector. Obviamente, el segundo elemento, la lengua, también es una manera fundamental de afirmar tanto lo propio como lo diferente frente a los demás, porque a través de ella se nombra y se ordena la realidad de un modo considerado, además de original, como el único ver-

dadero. Finalmente, por historia cabe entender lo que los antropólogos llaman, comúnmente, tradición oral y ritual, es decir, la parte más importante de la costumbre.

La definición propuesta por Cabarrús es bastante operativa, siempre y cuando le añadamos un cuarto elemento fundamental, que es la dimensión territorial. Los indígenas, aún campesinos en su gran mayoría, no se consideran completos o enteros sin la posesión de ese espacio que sirve como la base física de la convivencia humana que ellos construyen en los demás niveles de su existencia. Así, serían cuatro los elementos constitutivos de la identidad colectiva nuclear que ostentan los indígenas americanos: la comunidad, la lengua, la memoria y la tierra. Este cuarto, obviamente, ya existía en la época prehispánica, aunque poco sabemos del contenido y forma que entonces tenía.

Esta identidad colectiva es la que los indígenas americanos reconstruyeron sobre las ruinas de la derrota infligida por la conquista y la que supieron preservar y enriquecer a lo largo de casi cuatro siglos. Y esta misma identidad es la que recientemente, es decir, en los últimos cincuenta años, entró en un nuevo proceso de adaptación, ahora frente a nuevas amenazas de marginación. Desde hace algún tiempo la *costumbre* es cuestionada, desde dentro igual que desde afuera. Un indicio de la crisis son los cada vez más frecuentes enfrentamientos entre costumbristas por un lado y, por el otro, feligreses pertenecientes a algún credo religioso diferente, sea éste protestante o católico de nuevo cuño. En efecto, la comunidad homogénea tradicional, nacida en el siglo XVI y que había logrado permanecer viva hasta bien entrado el siglo XX, ha empezado a descomponerse. Hay varias causas que explican esta alteración: el crecimiento demográfico, el progresivo rompimiento del aislamiento geográfico, la penetración de los medios de comunicación masivos, el proselitismo de nuevos credos religiosos, la militancia de los partidos políticos, la forzosa apertura al mercado nacional e internacional, la salida por falta de oportunidades locales, la búsqueda de superación personal, etcétera.

La sacudida sufrida por la *costumbre* sólo es un aspecto de la crisis, pero constituye, sin duda alguna, el más significativo. Es, con otros componentes, lo que podría llamarse el lado oscuro de la medalla. Ésta tiene, sin embargo, su cara positiva, ya que cualquier crisis también es una invitación para explorar caminos nuevos y crecer en el intento. Los pueblos indígenas de América no han dejado escapar esta oportunidad. Siguiendo el ejemplo de sus antepasados del siglo XVI, llevan ya algún

tiempo reconstruyendo sus identidades en medio del tórbellino de la imperante globalización. Al llamar a este proceso «reconstrucción», quiero dejar muy claro que no se trata de un fenómeno inconsciente, sino de una serie de decisiones colectivas e individuales, generalmente tomadas en una coyuntura de reivindicación de derechos políticos y socioculturales. En ellas, el reajuste de elementos propios siempre está acompañado de la adaptación de elementos ajenos. También está involucrada una buena dosis de invención, sobre todo cuando se trata de identidades llamadas «nación» o «pueblo».

En mi caso personal, mi nombre y apellido indican que soy flamenco, es decir, que pertenezco a una colectividad humana que se construyó política e ideológicamente en la segunda mitad del siglo XIX, como parte de una lucha legal por la autonomía lingüística frente al gobierno francófono de Bélgica. Menciono esta «invención» del pueblo flamenco, porque el fenómeno puede ayudarnos a entender aquella extraña mezcla de evolución espontánea y de creación inducida que, a mi modo de ver, caracteriza también la reconstrucción que los indígenas americanos llevan a cabo en este momento.

Hay un diagnóstico que tiene como objeto el proceso de reconstrucción identitaria de la población indígena de toda América y que pasa por una serie de abstracciones y generalizaciones que son inevitables. Hago, sin embargo, un intento de interpretación, dejándome ayudar por la distinción ya establecida entre núcleo y periferia en la identidad indígena. En la segunda esfera, la periférica, los ajustes operados son incontables y llaman la atención por la aparente soltura con la cual se llevan a cabo. Uno de ellos, para dar un ejemplo, es el abandono de la centenaria devoción al santo a favor de una religiosidad evangélica *made in USA*. Sin embargo, no puedo analizarlos por falta de espacio y tiempo. Me limito, pues, a detallar brevemente los cambios que se dieron y se dan en la esfera nuclear, es decir, en los cuatro elementos básicos a los que el indígena americano no parece poder renunciar sin perder su identidad: la comunidad, la lengua, la memoria y la tierra. Haré una breve revisión, uno por uno, porque así lo pide el acercamiento analítico, pero sobra decir que para los mismos indígenas los cuatro elementos están íntimamente relacionados y se cruzan continuamente en la realidad.

La comunidad tal vez sea la entidad que ha sufrido un mayor cambio en las últimas décadas. Durante siglos confinada a la esfera local del pueblo de indios colonial, empezó a experimentar la competencia de per-

tenencias más allá y a veces en contra de la convivencia tradicional. Creció, incontenible, el número de los que decidieron abandonar o acomodar la vinculación antigua a favor de nuevas y a veces insólitas membresías. Cada vez hubo más indígenas que se identificaron como pertenecientes a una pequeña hermandad protestante, un movimiento rebelde, una unión campesina, una familia etnolingüística, un partido político o una organización internacional. Estas mudanzas no se dieron sin sobresaltos y no pocas veces los viejos reflejos particularistas y excluyentes siguen dificultando la formación de agrupaciones más amplias. Pero a pesar de todas las innovaciones de contenido y forma, el núcleo duro de la identificación comunitaria parece persistir imperturbable, firme.

En el terreno de las lenguas nativas los avances han sido más notables, tal vez porque los gobiernos de los diversos estados americanos hayan considerado el pluralismo cultural como menos arriesgado que las concesiones políticas. Los espacios así abiertos han sido aprovechados por los pueblos indígenas con gran avidez y sorprendente creatividad. En este momento la mayoría de los idiomas nativos americanos, antes sólo hablados, tienen ya varias generaciones de escritores que se mueven con soltura en los diversos géneros literarios. Y en todos los países la lucha por el reconocimiento legal de ellos como lenguas nacionales está a la orden del día. Sin embargo, igual que en el caso de la comunidad, el chauvinismo dialectal impide no pocas veces la formación de un frente común, indispensable para conquistar el reconocimiento ante el idioma dominante.

La revolución lingüística fue acompañada, inevitablemente, por una apertura de la memoria histórica, hasta entonces restringida al pasado de la pequeña comunidad y sólo accesible a través de la tradición oral y ritual. Se dio la paradoja de que los alumnos indígenas se enteraron primero de la historia nacional y universal, antes de aprender algo sobre su propio pasado. Los arqueólogos e historiadores mestizos y criollos no suelen comunicar los resultados de sus investigaciones a la población local. Ésta quedó privada del conocimiento de su propia historia hasta fechas muy reciente, cuando finalmente empezaron a aparecer los primeros textos de divulgación. Mi orgullo es haber colaborado personalmente en este renacimiento al escribir, junto con cuatro jóvenes indígenas, el libro *Nuestra raíz*, que cuenta la historia de los pueblos mayas de Chiapas en cinco idiomas (español, tzotzil, tzeltal, ch'ol y tojolabal).

Finalmente, el concepto de tierra también recibió una reconstrucción basada en experiencias nuevas de reivindicación socioeconómica,

política y, más recientemente, de insurrección armada. Aquí cabe mencionar dos ejemplos que se dieron, respectivamente, en Guatemala y Chiapas: el proyecto geopolítico de una nación maya y la creación de municipios y regiones autónomas. En estas reclamaciones se maneja, obviamente, una nueva concepción de territorialidad que va mucho más allá de la posesión campesina de un pedazo de tierra para sobrevivir. Los pueblos indígenas han visto reconocidas sus demandas en convenios internacionales como el de la OIT, que reconoce que la autonomía verdadera incluye necesariamente un territorio donde ejercerla. Y los indígenas americanos desean ordenar este territorio según reglas propias, que formulan con posiciones cada vez más claras y firmes en los foros de reflexión académica y debate político.

En este proceso de reconstrucción, los pueblos indígenas americanos se enfrentan a retos enormes. He hablado de varios de ellos a lo largo de este capítulo. Tal vez el mayor de todos consiste en no caer en la tentación de querer regresar a una identidad inventada, idealizada, esencial, prístina, como si quinientos años de mestizaje cultural no hubieran dejado huella. Permítanme ilustrar este peligro recitando una canción de Atahualpa Yupanqui, el trovador argentino, y con ella concluir este texto:

Soñé que el río me hablaba
con voz de nieve cumbreña
y dulce me recordaba
las cosas de mi querencia.

«Tú que puedes, vuélvete»,
me dijo el río llorando,
«los cerros que tanto quieres — me dijo —
allá te están esperando».

Es cosa triste ser río
quién pudiera ser laguna,
oír el silbo en el junco
cuando le besa la luna.

Pocos textos expresan tan acertadamente la experiencia vivida por los pueblos originarios del continente americano. Todos ellos hubieran podido seguir siendo laguna, es decir, desarrollarse libremente, disponien-

do de manera autónoma de sus recursos y aspiraciones. Pero hace cinco siglos los portadores de una civilización agresiva abrieron a golpes una brecha en esa cuenca de aguas resguardadas. Desde aquel momento las sociedades indias empezaron a sangrar por la herida infligida y no han dejado de hacerlo hasta el día de hoy. El río ya lleva quinientos años bajando por cauces que no ha elegido y teniendo que vencer toda clase de obstáculos puestos en su camino. Los indígenas cometerían un grave error si ahora trataran de remontar la corriente. El lago prehispánico es, para siempre, historia pasada y todos los esfuerzos de recrear su añorada redondez serían estériles y hasta contraproducentes. La liberación india no se encuentra retomando los pasos perdidos, sino navegando aguas abajo. Existen buenas posibilidades para que el río ya no esté obligado a correr por terrenos ajenos a su voluntad y logre formar otra laguna, más bella y más ancha, antes de desembocar en el mar.