

III CONGRESO ANUAL DE LA FEDERACION IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
Lima, Perú, 6/9 de setiembre de 1998

LOS DERECHOS
DE LOS PUEBLOS INDIGENAS
EN AMERICA LATINA

(Versión preliminar)

Víctor Hugo Cárdenas

**Presidente del Consejo Directivo
del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos
Indígenas de América Latina y del Caribe
y Ex-Vice Presidente de Bolivia**

Resumen

El presente trabajo focaliza su atención sobre los derechos de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe. De forma breve, sintetiza la actual presencia demográfica de los pueblos indígenas en la región, su significativa reorganización en el curso de los últimas décadas, la debacle de la tradicional concepción indigenista, la plataforma de reivindicaciones de los movimientos indígenas, los rasgos del nuevo

liderazgo indígena, la presencia en algunos niveles de decisión política y los inicios de una renovada actitud de los estados latinoamericanos hacia un progresivo reconocimiento de esos derechos en disposiciones sustantivas como las nuevas constituciones políticas y otros instrumentos reglamentarios.

1. Introducción

El panorama cultural, étnico y lingüístico presenta una rica diversidad en América Latina y El Caribe. Sin embargo, esa diversidad no impide la percepción de ciertas tendencias comunes y significativas.

Las referencias empíricas de este trabajo serán los países de la región y, de modo especial, aquellos con una significativa presencia indígena como Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y México.

La perspectiva adoptada pondrá énfasis en la situación actual antes que la perspectiva histórica. Consideramos conveniente la comprensión de las características del actual movimiento indígena emergente, de su plataforma de derechos, los avances realizados en algunos países y sus dificultades.

Por otra parte, anotaremos los esfuerzos nacionales e internacionales, tanto gubernamentales como indígenas, para la formulación, análisis y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas expresados en algunos instrumentos legales internacionales como los proyectos de las declaraciones de derechos del ámbito interamericano y de las Naciones Unidas.

2. La situación de los pueblos indígenas

En la región de América Latina y El Caribe, los pueblos indígenas están distribuidos en 400 pueblos con lenguas y culturas particulares. Según una publicación del Instituto Indigenista Interamericano (1957?) la población indígena suma alrededor de 33 millones, mientras que para los antropólogos NAHMAD E ITURRALDE (1987?) la cantidad alcanzaría unos 40 millones de habitantes.

Según estos últimos autores, el 70% de los pueblos indígenas tienen menos de 5.000 habitantes. Así, por ejemplo, el pueblo quechua cuenta con más de dos millones de habitantes y los pueblos aimara, maya y nahuatl entre uno a dos millones. Las regiones mesoamericana y andina concentran el 90% de la población total de los

pueblos indígenas, la Amazonía alberga a alrededor del 6% y las regiones del Cono Sur y el Caribe, sólo el 4%.

Al interior de los países, los pueblos indígenas tienen peso demográfico diverso. En Bolivia y Guatemala constituyen alrededor de dos tercios de la población total. En Perú y Ecuador, son casi el 40% de la población nacional. En la mayor parte de los países, los pueblos indígenas conforman entre el 5 y 20% de la población nacional. En otros países, los pueblos indígenas son menos del 5% de la población nacional. Por ejemplo, en Brasil, constituyen un sector menor al 1% de la población nacional.

Hasta hace dos a tres décadas, los pueblos indígenas estaban mayoritariamente concentrados en zonas rurales. Sin embargo, las migraciones configuraron una creciente presencia indígena en las ciudades. Algunos investigadores señalan que de la pobreza rural pasaron a ocupar los espacios de la pobreza urbana. Los cinturones de nuestras ciudades, con sus villas miseria y barrios sin los servicios básicos mínimos, prueban la difícil situación de los migrantes campesinos e indígenas. Con mucha razón, Anne DERUYTTERE (1997:3) señala que “En las zonas más accesibles, los pueblos indígenas fueron exterminados o empujados por la colonización a regiones remotas y aisladas. (...) Muchos campesinos indígenas han emigrado a los cinturones de pobreza que rodean las ciudades”.

La correlación entre la pobreza y la condición étnica es una constatación de varios estudios (Ver PSACHAROPOULOS G. y PATRINOS 1994, BANCO MUNDIAL, FIDA, OPS y otros análisis sobre los resultados de los Censos de Población y Vivienda). Los indicadores de ingresos, analfabetismo, mortalidad y morbilidad, servicios básicos y otros ratifican dicha correlación.

Por tanto, esta diversidad étnica y demográfica genera una diversidad de políticas estatales hacia los pueblos indígenas. Algunos funcionarios asumen esa diversidad como problema; otros, como virtud. Sin embargo, de forma progresiva, los líderes de los movimientos indígenas, los gobiernos y la cooperación internacional van identificando las características virtuosas del desarrollo en sociedades multiétnicas y pluriculturales así como los obstáculos que la dificultan.

3. La debacle de la tradición indigenista

Un rasgo particular de estas últimas tres décadas es la evidente debacle de la antigua tradición indigenista de la integración uniformizadora a la sociedad nacional sin tomar en cuenta la personalidad propia de los pueblos indígenas. Hasta hace tres décadas, como dijo el destacado jurista Augusto WILLEMSSEN (1997), “prevalían incuestionadas, legislaciones y políticas de cuño asimilacionista-proteccionista en casi

todos los países latinoamericanos”.

Era impensable años atrás la posibilidad de transitar por caminos que refuercen la identidad cultural, histórica y lingüística de los pueblos indígenas. Desde diversas ópticas ideológicas, políticas y culturales predominaba la concepción homogeneizante que desconocía la posibilidad de convivencia, peor de desarrollo, de indígenas y no indígenas en un proyecto común.

Sin embargo, hoy, aparece como una rareza, algún planteamiento afiliado al integracionismo indigenista de hace décadas atrás. La antigua tradición indigenista, caracterizada por el integracionismo y el paternalismo, cede paso, de forma paulatina, a nuevas políticas basadas en la participación, la concertación de intereses y el fomento de formas de desarrollo de los pueblos indígenas, consistentes con los grandes objetivos del desarrollo nacional.

Este cambio va aparejado de la reestructuración de los institutos indigenistas y, en la mayoría de los casos, con su reorientación, a pesar de la mantención del nombre tradicional.

4. Los derechos de los pueblos indígenas

En términos generales, los pueblos indígenas de la región demuestran la importancia de su presencia territorial y demográfica, distribuida no sólo en las zonas rurales sino también, y de forma acelerada, en los centros urbanos de las grandes y medianas ciudades.

Sus lenguas, además de haberse mantenido en el ámbito cotidiano y familiar, fue adquiriendo espacios públicos significativos aunque todavía minoritarios. La implementación de reformas educativas bajo en el enfoque intercultural y bilingüe, impulsó su uso público y educativo.

Las comunidades y pueblos, de forma paulatina, fortalecieron el desarrollo de la conciencia de su particularidad cultural y de los derechos que de ella se desprenden. Por ello, han propuesto una serie de reivindicaciones que conforman una plataforma propia de lucha impulsada por una vasta red de organizaciones de base étnica, desde el nivel comunal hasta las confederaciones nacionales y las coordinadoras regionales.

Finalmente y precisamente en medio de la crisis, las economías indígenas se han articulado de diversas formas en el mercado interno nacional y algunas de ellas están

incursionando con éxito en el comercio internacional.

Esta emergencia de los pueblos indígenas, a pesar de la variedad y heterogeneidad, ha puesto en el tapete del análisis y de la discusión varios asuntos similares muy importantes para el destino de las naciones.

4.1 El derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales

Este conjunto de reivindicaciones se refiere a la cuestión de las tierras como base de la vida económica, de los territorios como espacio de reproducción social y del medio ambiente como condición de sobrevivencia.

En este contexto, el derecho a la tierra y los recursos naturales es enfocado no sólo como medio de producción o como tierra equivalente a la parcela sino como territorio y base material que permita el desarrollo físico, cultural y social de los pueblos indígenas.

Por eso se reclama, según sea la situación particular de cada país, la tenencia y propiedad comunitaria y colectiva, el reconocimiento de ese derecho en la Constitución y las leyes, la inmovilización de tierras y territorios, la demarcación de las áreas ocupadas tradicionalmente y la titulación sobre los territorios demarcados.

4.2 Los derechos colectivos

Otro grupo de derechos se refiere a la cuestión de los derechos específicos de las colectividades culturalmente diferenciadas, enmarcadas en su derecho a la identidad étnica

Con diferentes énfasis y formas de puesta en público, las organizaciones indígenas proclaman su derecho al idioma propio y la educación en sus lenguas maternas sin desdeñar el castellano, su derecho al patrimonio cultural, su derecho a una justicia justa y su derecho a ejercer los principios y prácticas de su derecho consuetudinario.

Uno de los derechos más reiterados en los países de significativa presencia indígena es el acceso a la justicia y el derecho a la autoregulación de la vida comunitaria.

4.3 El derecho al desarrollo propio

Después de los derechos de orden civil y político, las organizaciones indígenas y los instrumentos legales proyectados a nivel internacional contemplan el derecho a un

desarrollo propio y a participar en el desarrollo nacional.

Se entiende como el derecho a ejercer un nivel de autogestión de sus propios asuntos en el ámbito de su dinámica organizativa propia. Por ello mismo, se reclama del Estado el reconocimiento a la facultad de dirigir sus propios asuntos en el marco del sistema jurídico nacional y a la toma de decisiones en el ámbito local y regional.

También reclaman el derecho a tener sus propias organizaciones de desarrollo, a elegir sus dirigentes como lo hacían según sus usos y costumbres, sin injerencia de instancias ajenas. Plantean también la creación de mecanismos innovativos que faciliten el funcionamiento de sus formas organizativas ligadas a las actividades productivas.

Reclaman también el derecho a estar informados de los diferentes proyectos de desarrollo y mucho más si afectan directamente la situación de los habitantes indígenas.

El derecho a recibir recursos financieros junto al reconocimiento de competencias.

En la elaboración y formulación de estos derechos no se presenta el desconocimiento de la unidad de los estados latinoamericanos. En nuestra experiencia con los pueblos indígenas de varios países ninguno plantea explícitamente la aspiración a convertirse en estados independientes, excepto los “indígenas de Ginebra”, una especie en vías de extinción.

En mayo de 1995, cuando se realizó la Primera Asamblea General del Fondo Indígena, tuvo lugar en Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, un seminario sobre la temática del desarrollo indígena y la democracia, con el apoyo del BID, donde escuchamos opiniones y experiencias de líderes indígenas, funcionarios gubernamentales y especialistas de organismos internacionales sobre estos temas.

La atención de aquel seminario se concentró en el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo, a participar en su definición y gestión; y que el desarrollo de los pueblos indígenas es parte del desarrollo nacional en cada país.

En un rápido resumen de los aspectos más importantes de las presentaciones y debates presentamos los rasgos más sobresalientes de la concepción indígena sobre el desarrollo indígena y sus principales condiciones:

El desarrollo indígena es desarrollo con identidad

Una perspectiva prevaleciente por muchos años ha llevado a plantear que desarrollo y preservación de la identidad étnica, cultural y social eran dos objetivos antagónicos. Se creía, de forma equivocada, que el logro del primero significaría el consiguiente sacrificio de la segunda. Más aún se argumentó frecuentemente que las prácticas culturales particulares de los pueblos indígenas eran obstáculos para impulsarlo. Por eso, el desarrollo siempre fue de arriba hacia abajo, de afuera hacia adentro; sustituyendo la lengua, la cultura, la tecnología las prácticas productivas y culturales de los pueblos.

Sin embargo, el seminario explicitó la posibilidad y viabilidad de un desarrollo desde la propia identidad. Un desarrollo cuyo capital inicial es precisamente la riqueza cultural y social de los pueblos potencializada con nuevos mecanismos y nuevos recursos.

El ejemplo contemporáneo más contundente de este planteamiento es, sin lugar a dudas, la educación. Cuando ésta se entendió y se ejerció como un proceso de castellanización, es decir, como un medio de eliminación de la lengua materna y su reemplazo por la “lengua nacional” el fracaso fue más frecuente que el éxito. Además, el desgaste de recursos humanos y materiales fue inconmensurable.

Ahora, algunos años de experiencia en educación bilingüe e intercultural nos enseñan que el aprendizaje, a partir del “capital lingüístico” originario, incluso como vehículo del aprendizaje de la lecto escritura del castellano o de otras como una segunda lengua, es decir, de relación intercultural, muestra éxitos sorprendentes, disminuye costos y convierte a la educación en una inversión, no en un gasto como ha sido hasta ahora.

El desarrollo indígena es desarrollo autónomo

Cuando se habla de un desarrollo autónomo muchas personas reaccionan sorprendidas por el significado del término “autónomo”. El recelo y la desconfianza acompañan todavía a la incomprensión de este término.

Sin embargo, creo que debemos comprenderlo tal como lo vienen planteando los pueblos indígenas en los últimos años. Implica la existencia y el reconocimiento de la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema organizativo interno, la gestión de ellos mismos de su desarrollo económico, social y cultural y la conservación de un

grado razonable de competencia para autorregularse.

No implica el derecho, ni el proyecto de constituir estados independientes como lo motivaría la autonomía o autodeterminación externa, pero sí un régimen jurídico y político nacional que haga posible una coexistencia armónica y complementaria de la diversidad étnica y cultural.

Esta autonomía, y en términos de desarrollo, este derecho y capacidad de autogestión, es una característica que se debe ir logrando en la práctica de los mismos pueblos, pero también en el rediseño de las instituciones nacionales.

Por ejemplo, en Bolivia, de una veintena se pasó a 311 municipios aproximadamente, donde un 35% de las autoridades municipales son indígenas. Ellos priorizan sus necesidades, administran sus recursos financieros a través del Plan Anual Operativo (PAO) que incluye obras para solucionar necesidades básicas.

El desarrollo indígena es desarrollo sustentable

Un estudio recientemente realizado y publicado por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que analiza las experiencias de varias comunidades involucradas en “proyectos económicos” ejecutados con apoyo externo en los últimos años, señala los siguientes componentes que nos pueden ayudar a comprender la idea de “sustentabilidad”, desde del punto de vista indígena.

- Viabilidad ecológica: basada en un concepto de manejo de recursos y no de su explotación, sobre todo cuando se trata de recursos frágiles y poseídos en colectivo, como sucede en una alta proporción de regiones indígenas.
- Viabilidad económica: basada en la diversificación, el uso cuidadoso del financiamiento, la combinación eficiente de recursos locales y créditos o apoyos externos y la generación progresiva de autonomía financiera.
- Viabilidad sociocultural: basada en el sano equilibrio entre el abastecimiento familiar como un objetivo cultural, es decir, la subsistencia material y la persistencia cultural, y la producción para el mercado como un objetivo económico, entendido como el crecimiento económico y la innovación cultural.
- Viabilidad política: basada en la retención del control por parte de la comunidad sobre los procesos de desarrollo desde la concepción de los proyectos hasta su

implementación; el control de los recursos naturales y económicos de la comunidad; el control de la autosuficiencia y, por tanto, de la independencia económica; y el control sobre el mantenimiento y alteración de los lazos sociales y culturales, la afirmación de la identidad y la dignidad cultural.

Los movimientos indígenas de la región plantean, con los matices propios de cada país, la necesidad de combinar la derrota de la pobreza con la sostenibilidad, el desarrollo socio-económico con el desarrollo sostenible. La consigna implícita parece ser dejar de ser pobres pero sin suicidarnos destruyendo el medio ambiente ni perder la riqueza de sus personalidades étnicas y culturales.

El desarrollo indígena es desarrollo nacional

Los pueblos indígenas comprenden su propio desarrollo como un componente del desarrollo nacional, vinculado a los grandes objetivos de los países, claramente incorporado a las dinámicas del mercado y, sobre todo, basado en una enorme voluntad de poner su propio esfuerzo para lograrlo.

Las críticas frecuentes sobre el supuesto propósito de los pueblos indígenas de fundar sus propios estados, desmembrar los países aspirar a un “ desarrollo aparte”, ciertamente utópico y regresivo, no debe dirigirse a la mayoría del actual liderazgo indígena.

Existen, sin embargo, algunos discursos radicales ubicados fuera de la región y ante un público interesado en planteamientos de un fundamentalismo etnicista. Más allá de tales discursos, debemos reconocer que los movimientos indígenas aspiran a participar plenamente de los beneficios de desarrollo del conjunto de la nación y a participar en el diseño de los planes y proyectos nacionales.

Desean tener influencia y participación en el diseño de políticas públicas de desarrollo. Existe una inconformidad generalizada por la marginalización tradicional y la serie de experimentos de modelos, concepciones y prácticas de desarrollo donde los receptores, muchas veces las víctimas, son los pueblos indígenas. Una reciente reunión de países europeos constató que “Las acciones de desarrollo que no tienen debidamente en cuenta la situación, las aspiraciones y las prioridades de los pueblos indígenas pueden tener un impacto imprevisto o incluso negativo con respecto a ellos” (Comunidad Europea, 1998:12).

Reivindican el derecho a participar en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo. En la región, hay

una generalizada inconformidad de los proyectos llegados como aerolitos, inconsultos, verticales y protagonizados por los técnicos antes que por las propias organizaciones campesinas e indígenas.

En ese sentido, en algunos países, un problema aún irresuelto es la creciente exigencia de una relación directa de las organizaciones indígenas con los donantes de la cooperación internacional debido a diversos problemas con entidades mediadoras de dicha cooperación.

A su vez, plantean obtener algún nivel de influencia en el reparto de los sacrificios para no continuar pagando los platos rotos. Hay algunos países donde se han creado instituciones con participación campesina.

Después de las medidas del reajuste estructural, la reducción del crónico déficit fiscal, la irracionalidad administrativa de las empresas públicas, la privatización y la flexibilidad laboral, en las preocupaciones de varias organizaciones indígenas aparece la necesidad del análisis del impacto de grandes proyectos de desarrollo en los pueblos indígenas.

También buscan encarar el análisis del costo social de las medidas de ajuste estructural así como de las medidas de segunda generación y de la modernización del Estado.

Existe una evidente y creciente disconformidad con el rol de guardianes del medio ambiente y recursos naturales. Las visiones ecologistas, en algunos países, subestimaron la importancia de los pueblos indígenas en favor de los animales y la riqueza forestal. Una alta funcionaria del BID indica que “El énfasis en el debate acerca del papel de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional está cambiando de temas relacionados con la gestión y conservación de recursos naturales a tratar el desarrollo indígena en el marco de la reforma del sector social y las estrategias de reducción de la pobreza” (DERUYTTERE 1997:10).

4.4 El derecho a la participación política

De forma paralela a la consolidación del proceso democrático, fue incrementándose el reclamo del derecho a la participación en la democracia desde sus propias instituciones y dinámicas como pueblos. Se nota la vocación democrática de esta reivindicación pero enraizada en sus mejores tradiciones organizativas.

Este fenómeno conlleva la necesidad de replantear la relación con los estados. Cada

vez es más difícil mantener las tradicionales formas de exclusión electoral por la carencia de documentos de identificación personal. También crece la inconformidad de reducir la participación electoral al apoyo por uno u otro candidato.

Surge como un legítimo reclamo el derecho al protagonismo político en los niveles de los gobiernos locales y en las regiones, incluso en algunos países como Bolivia, Ecuador, Colombia, Guatemala y México, a nivel nacional en los parlamentos y en instancias de la administración central.

Una observación pertinente. Varias organizaciones indígenas, en términos generales, privilegian los roles desempeñados por los hombres en el conjunto de los derechos indígenas. En cambio, las características propias de las mujeres indígenas tienden a ser minusvalorada o, incluso en algunos casos, soslayadas. La perspectiva de género en todo este debate debe merecer la mayor atención.

5. Los rasgos de un nuevo liderazgo

5.1. Liderazgo democrático y participativo

El movimiento indígena fue evolucionando de un liderazgo carismático, basado sobre todo en las cualidades personales de los dirigentes de turno, hacia un liderazgo genuino, colectivo, participativo, y con crecientes mecanismos de control social. El énfasis actual del trabajo organizativo está en el ámbito local y regional, antes que en el nacional o internacional, sin desmerecer su importancia.

Las principales organizaciones indígenas de la región, poco a poco, van consolidando relaciones diferenciadas de los ámbitos político y técnico de sus organizaciones. Con ritmos diferentes, se van conformando instancias consultivas de asesoramiento y apoyo técnico. Incluso, en algunos casos, se recurre a la participación de personas no indígenas, nacionales o extranjeras.

Las experiencias negativas del liderazgo de los '70 y los '80, al parecer, fue asimilado por varios de los actuales dirigentes nacionales, regionales y locales. Existe la consciencia de evitar y superar los problemas de representación, control, rotación y coordinación que dificultaron a las organizaciones regionales anteriores como el Consejo Indio de Sudamérica (CISA) y el Consejo Regional de Pueblos Indígenas (CORPI) de Centroamérica y otros relacionados al Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI).

5.2 Del liderazgo local al liderazgo con propuestas regionales y nacionales

A diferencia del liderazgo indígena anterior, anclado en los pasados 500 años, el nuevo liderazgo, en varios casos con formación superior, tiene una actitud propositiva y decidida a construir la historia de los siguientes 500 años, sin negar el proceso histórico. La tendencia es pasar de una actitud meramente protestante a una actitud propositiva, del énfasis en la protesta al privilegio de la propuesta.

La tradicional lucha indígena dispersa, local, basada en liderazgos personalistas, en países como Ecuador, Bolivia y Colombia avanzaron de la lucha local hacia la elaboración de planteamientos y acciones de alcance regional y nacional. Pasaron de la mera actitud contestataria a una actitud de búsqueda de alternativas factibles.

Esa ampliación de la interlocución indígena está sustentada en algunos casos con una activa articulación de las economías indígenas con el mercado. Por ejemplo, los indígenas de la región de Otavalo en Ecuador, los coccaleros, productores de quinua y pueblos negros de Bolivia. En Honduras, el surgimiento del movimiento indígena está influido por el contacto con el mercado de mariscos de la Florida. En Guatemala, es destacada la presencia de los comerciantes de Quetzaltenango o el sector de exportadores de hortalizas al mercado norteamericano.

En algunos países con un liderazgo indígena nacional, su visión, discurso y planteamientos amplios lograron la solidaridad y la participación de importantes sectores del mundo no indígena.

5.3 Capacidad de procesamiento y agregación de demandas

Las comunidades y pueblos indígenas han desarrollado una conciencia de su particularidad cultural y de los derechos que de ella se desprenden. Han propuesto una plataforma de reivindicaciones impulsada por una vasta red de organizaciones de base étnica, desde el nivel comunal hasta las confederaciones nacionales y las coordinadoras regionales.

Estas organizaciones de segundo y tercer nivel mejoraron su capacidad para agregar demandas, procesarlas y elaborar plataformas formuladas como derechos. A ese tratamiento, Magdalena Gómez, abogada e investigadora mejicana, denomina “la juridización de demandas”.

5.4 Afiliación democrática

La multiplicidad de movimientos indígenas de la región estuvo, en los últimos años, comprometida con la recuperación de las libertades democráticas. Varias de ellas fueron creadas en la lucha antidictatorial, en el combate por los derechos humanos, los valores democráticos, las libertades y los derechos ciudadanos.

Por ejemplo, en Ecuador, la CONAIE, desde los '80, es parte de la recuperación y consolidación de la democracia; hoy, uno de los firmes puntales contra prácticas autoritarias. En Chile, la AD MAPU tuvo un rol destacado en la lucha antidictatorial y junto a las otras organizaciones fueron pilares importantes de la transición democrática. En Perú, la AIDSESEP también estuvo en la transición democrática.

De modo general, el movimiento indígena de los '90 ha optado por el escenario democrático como el espacio donde se debe identificar, analizar y solucionar sus planteamientos. Sin embargo, es perceptible una afiliación crítica a la democracia, a fin de enriquecerla, transformarla y profundizarla con las virtudes de sus propias tradiciones democráticas.

Así, los cuestionamientos abarcan críticas a diversos ámbitos del ordenamiento político.

- al sistema de representación monopolizada por partidos políticos excluyentes a indígenas,
- al sistema electoral que no incluye formas de designación, criterios de selección de autoridades, de control social,
- al sistema político de partidos, cerrado, impermeable ante sociedad, representatividad escasa,
- al sistema jurídico que no se abre fácilmente al “derecho consuetudinario”.

5.5 Participación política

En algunos países, los movimientos sociales y étnicos se relacionan con formas y mecanismos políticos de participación. De forma progresiva, fueron convirtiéndose en evidentes movimientos políticos y partidarios que disputan espacios anteriormente reservados a las organizaciones no indígenas de las sociedades nacionales.

La mayor presencia indígena sucede en el nivel de los gobiernos locales favorecido, sobre todo, por los procesos de modernización y descentralización implementados por los estados. En Ecuador, Bolivia, México y Guatemala existe, por ejemplo, alrededor del 20 al 35 % de autoridades indígenas como alcaldes y concejales elegidos por

votación libre y popular. Las alcaldías encabezadas por indígenas en Quetzaltenango (Guatemala), Guamote (Ecuador) y otras en Bolivia son ejemplos interesantes.

Por ejemplo, Bolivia, después de un proceso de democratización de los poderes político y financiero denominado de participación popular, ostenta alrededor del 30% (28.6 = 464) de alcaldes y concejales de un total de 1624 en todo el país. Este hecho sucedió por primera vez en más de 170 años de vida republicana.

Sin embargo, a nivel regional o departamental, la presencia es menor, existe un solo indígena presente en los nueve Consejos Departamentales. Las reformas constitucionales de Ecuador (recientemente concluida), Guatemala y México (en proceso) permitirán el logro de mayores avances en la participación indígena.

A nivel nacional, en el ámbito del poder Legislativo, empieza a surgir una presencia indígena significativa aunque minoritaria en Bolivia, Guatemala, Ecuador y México, con alrededor del 10% de parlamentarios indígenas. Ellos sobrellevan, junto a su inexperiencia, las penurias y deficiencias típicas de las minorías parlamentarias de unos congresos nacionales subordinados a los Poderes Ejecutivos pero también un acelerado proceso de provechoso aprendizaje.

En algunos países como Ecuador, Bolivia, México, Guatemala y Colombia también asoma una activa aunque minoritaria presencia indígena en las instancias de decisión política del gobierno central y los mandos de los Congresos Nacionales. Por ejemplo, en Ecuador la indígena quichua, Dra. Nina Pacari fue elegida como Segunda Vicepresidenta del Congreso ecuatoriano.

5.6 Construcción de relaciones panétnicas

Uno de los roles del nuevo liderazgo indígena consiste en la articulación de relaciones panétnicas, regionales o nacionales, que no nieguen las identidades locales. Más bien, sean factores positivos para la recuperación de las identidades reprimidas o latentes y permitan construir movimientos colectivos unitarios y plataformas comunes.

Conforme los contactos y rearticulaciones de esa relación panétnica se desarrollan, también se constata que las organizaciones piramidales generalizadas no corresponden a las características organizativas de los pueblos indígenas sino una especie de estructura reticular y horizontal.

Tal vez la experiencia más lograda sea la Confederación de Nacionalidades

Indígenas del Ecuador (CONAIE) aunque aún no incluya al pueblo negro. También Colombia con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) aunque con algunas dificultades internas. Experiencias organizativas de peso más regional que nacional son, por ejemplo, en Panamá, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP) que agrupa a tres congresos indígenas; Honduras, con ocho pueblos agrupados en la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos (CONPAH); Brasil, con la Unión Nacional Indígena (UNI) y luego la Coordinadora de Povos Camponeses e Indígenas.

En Bolivia existe un dinámico proceso de recuperación de las identidades indígenas. En las zonas bajas, encabezado por la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), mientras que en las zonas medias y altas, por la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Esta organización se asume como de pueblos originarios, no como indígenas. Justamente, el actual Congreso Nacional de la CSUTCB considera la posible creación de una Comisión de Coordinación entre ambas organizaciones.

5.7 Relación con otros sectores no indígenas

En los años 70, en algunos países, hubo una estrecha relación entre los movimientos indígenas y los movimientos ecológicos en el marco de la defensa conjunta de la tierra y el territorio. Sobre todo en los países que aún no habían realizado procesos de reforma agraria se desarrollaron intensas movilizaciones para acceder a nuevas tierras y defender sus tierras y territorio.

Ese mensaje indígena repercutió, por ejemplo, en escenarios internacionales como la Cumbre para la Tierra realizada en Río de Janeiro en 1992. Años antes, a pesar de la todavía perspectiva paternalista y protectora, el propio Convenio 107 y, después en 1989, el 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), amplificaron e institucionalizaron muchas de las demandas indígenas.

En ese mismo sentido, coadyuvaron otras iniciativas como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, la declaratoria del Año Internacional de los Pueblos Indígenas (1993) y la declaración del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas.

En algunos países de la región, el contexto de la lucha antidictatorial generó condiciones favorables para una relación con otros sectores de trabajadores. Esa relación no siempre fue fácil. Hubo complejos procesos de persuasión y

convencimiento sobre la relevancia de la dimensión étnica en el análisis, elaboración de propuestas y la construcción de movimientos sociales.

La posterior apertura y la vigencia de las libertades democráticas creó un escenario favorable para ganar más adeptos y adhesiones de los sectores no indígenas. Además, la propia visión de los líderes indígenas fue interpelando, de forma progresiva, a la sociedad nacional. En ese ambiente, fue construyéndose una interesante plataforma de derechos indígenas que tienen aspectos comunes a pesar de la gran diversidad de los movimientos indígenas del continente.

6. Las respuestas iniciales de los estados

6.1 Respuestas legales y jurídicas

Nuestra región, en los años '90, está ante un nuevo marco constitucional. El proceso reciente comienza con la reforma brasileña (1988) y culmina con la reforma ecuatoriana, el caso más destacado por la participación indígena, su capacidad de diálogo con diferentes sectores políticos y sociales así como por sus resultados.

En la década de los '90, lapso de atención de este trabajo, varios países reformaron parcial o totalmente sus constituciones políticas. Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Chile (Ley Indígena de 1993), Perú (1993), Bolivia y Argentina (1994) y, finalmente, Ecuador (1996 y 1998).

Dos países, Guatemala y México, después de los Acuerdos de Paz y los Acuerdos de San Andrés, respectivamente, hoy están embarcados en nuevas reformas constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Estos cambios prosiguieron otros anteriores como los de Venezuela (1961), Panamá (1972), Costa Rica (1977, Ley), Ecuador (1978), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988).

Los nuevos textos constitucionales de la década de los '90, en los casos de Bolivia, Ecuador, México y Paraguay tienden a reconocer el carácter multicultural de los estados y la existencia de los pueblos indígenas en su interior como entidades singulares con atributos culturales y lingüísticos propios y con derechos específicos (comunidades, pueblos, entidades territoriales y nacionalidades), lejos ya de la tradicional concepción como menores de edad, carentes de derechos ciudadanos.

Algunas reformas fortalecen el régimen de comunidades indígenas (Bolivia, Guatemala y Colombia) como entidades de derecho público y habilitadas para ejercer ciertos niveles de autoridad y autogestión en sus territorios.

El acceso de los pueblos indígenas a los recursos naturales fue legislado dentro de las limitaciones constitucionales sobre recursos naturales no renovables. La reforma constitucional de Nicaragua, al considerar la creación de las regiones autónomas de la costa atlántica, puso en primer plano la asociación de los pueblos indígenas con los recursos naturales. La reciente reforma de Bolivia usa la figura de tierras comunitarias de origen y la de Ecuador, tierra comunitaria.

Otras modificaron el régimen de tenencia de la tierra relacionándolo con el manejo adecuado del medio ambiente y ampliando el acceso a recursos naturales como bosques y aguas. Algunos países avanzaron en la aplicación interna de las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los derechos sociales y culturales de los pueblos indígenas, como lengua, salud, tradiciones, vestimenta, también son partes de esta reforma. En casi todos los países con población indígena las lenguas están alcanzando reconocimiento y protección constitucional y se promueve la educación bilingüe e intercultural como una política pública. Los países que encaran reformas educativas van incorporando esa concepción.

El derecho consuetudinario es el marco del reconocimiento de los principios y prácticas del derecho indígena. De forma particular, se ha avanzado en el reconocimiento de las autoridades indígenas tradicionales, de su jurisdicción y de sus facultades administrativas en la resolución alternativa de conflictos, siempre que no sean contrarias a las disposiciones constitucionales.

Nuevas legislaciones agrarias, de educación, de participación popular, de régimen municipal y de desarrollo económico desarrollan el campo legal para concretar los propósitos constitucionales que reconocen derechos de los pueblos indígenas.

6.2 Respuestas institucionales

En la década de los '80, predominaba la concepción del Desarrollo Rural Integrado (DRI) caracterizado por subrayar la oferta y desarrollar iniciativas sobre todo desde niveles gubernamentales. En los '90, se avanzó en poner el énfasis del desarrollo en la demanda a través de la creación de instituciones especiales (fondos de inversión social, de desarrollo campesino, etc.).

En los últimos años, aunque en pocos países, empieza a surgir una nueva concepción de una gestión estatal con participación campesina. Justamente el modelo más destacado, a pesar de su relativo funcionamiento, es el ecuatoriano Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), de composición transministerial y del mismo nivel del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). También es llamativo, en el caso de México, el anterior Consejo Nacional de Justicia Social y Desarrollo, creado en 1994, con un consejo mixto, gubernamental y de personalidades indígenas.

En los casos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) de Chile, el CONPLADEIN del Ecuador y el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA) existe participación indígena, a pesar de diversas dificultades y cuestionamientos. Los otros modelos continúan en experimentación y desarrollo.

En varios países se están modificando las instituciones encargadas de la relación entre el gobierno y los pueblos y comunidades indígenas. Se trata de avanzar del olvido y la marginalización centrada en instituciones como ventanillas únicas de atención y ayuda a los pobladores indígenas hacia la creación de oficinas nacionales de diversos nombres y rangos varias de ellas cercanas a la instancia presidencial. En Bolivia, Ecuador y Perú tienen rango y función ministerial; en Guatemala y Chile, se tratan de corporaciones o fondos especiales para atender las necesidades de desarrollo; en México, tienden a transformarse en procuradurías de los derechos indígenas.

Estos avances favorecen la aparición de algunas condiciones para asumir el tema indígena como una dimensión transversal del desarrollo. Tales son los casos de Ecuador, Bolivia, a principios de los '80 con la creación de la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, respectivamente; Chile, con la creación de la CONADI; Guatemala, con la creación del FODIGUA después del Seminario de Integración; Perú y México.

Esta transformación positiva de la atención institucional pública a los pueblos indígenas está bien simbolizada en la respuesta del movimiento indígena ecuatoriano al ofrecimiento del anterior Presidente Bucaram de crear un Ministerio de Asuntos Indígenas. El principal dirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) agradeció el ofrecimiento y le dijo "No queremos un ministerio para los indígenas, queremos todos los ministerios".

Es destacable la creación generalizada de la institución del Defensor del Pueblo en varios países. Por el ámbito de trabajo de esta institución, los pueblos indígenas

aparecen como uno de los principales beneficiarios.

El ciudadano común más desamparado en sus relaciones con los mecanismos y funcionarios estatales es, sin lugar a dudas, el habitante perteneciente a los pueblos indígenas.

La modalidad de atención a los pueblos indígenas, según los países de la región, se ubica entre la creación de un Adjunto Especializado y una atención institucional, no sectorializada.

7. El apoyo internacional

En los últimos años fueron creándose instrumentos legales favorables de forma directa o indirecta al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Señalamos, por ejemplo, la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

Se desarrollan normas internacionales para superar las tendencias integracionistas predominantes hasta la década de 1980. Ahora se tiende a establecer un estatuto de derechos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Convenio Constitutivo del Fondo Indígena ya vigentes, así como los proyectos de Declaraciones de Derechos Indígenas en las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Algunos organismos de las Naciones Unidas y de la OEA, los bancos multilaterales y el FIDA, la UNESCO, la UNICEF, el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos están incorporando nuevos principios y normas de funcionamiento basados en el derecho a la participación, la obligatoriedad de la consulta y la protección de los derechos culturales.

También contribuyeron a elevar la visibilidad de la temática indígena la declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo en 1993 y la proclamación del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, durante el lapso de 1994 al 2004 a fin de mejorar la cooperación internacional en temas relacionados a los derechos humanos, desarrollo sostenible, educación, salud, organización y otros.

Otros documentos son la Declaración de Río de Janeiro de 1992 donde se aprobó

el compromiso de los estados al reconocimiento de la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y su legítimo derecho a participar en el desarrollo sostenible. La propia Agenda 21 reconoce la importancia del rol de los pueblos indígenas en el desarrollo saludable y sostenible. Por su parte, el artículo 8j del Convenio sobre Biodiversidad se refiere al derecho de los pueblos indígenas a mantener y preservar el conocimiento y las prácticas indígenas de conservación y utilización de la diversidad biológica en función de un reparto equitativo de sus beneficios. Similares acuerdos están contenidos en el Convenio sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre Desertificación.

Organismos multilaterales tienen unidades especializadas para apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas. El Banco Mundial (BM) se guía por la Directriz Operativa 4.20 que fomenta el respeto a la dignidad y las especificidades étnicas y culturales de los pueblos indígenas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuenta con la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario que, al igual que el BM, disponen evaluaciones de impacto medioambiental y social de los proyectos de desarrollo.

La Comunidad Europea, en la reciente reunión de Bruselas, dio pasos fundamentales para establecer estrategias y criterios concretos en su trabajo relacionado a los pueblos indígenas. Varios países, consolidaron la dimensión étnica como algo fundamental. Por ejemplo, Alemania cuyo Ministerio de Cooperación Técnica de Alemania publicó documento que incluye como dimensiones transversales a la pobreza, género y etnicidad. De la misma forma, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, España y otros países.

Las prácticas de la cooperación internacional están cambiando, sobre todo en las organizaciones no gubernamentales internacionales y recientemente en las agencias bilaterales y multilaterales de asistencia técnica y financiera.

Estos cambios favorecen una participación directa de los beneficiarios en el desarrollo, el mejoramiento de capacidades institucionales y de recursos humanos indígenas, el fortalecimiento de las organizaciones de base y la promoción de sus derechos.

Se han privilegiado sectores de beneficiarios más vulnerables como las mujeres, los menores y los indígenas; y en general, existe una mejor disposición para mejorar los procedimientos de acceso de estos grupos a los recursos internacionales.

Se pueden constatar coincidencias entre la demanda de las organizaciones

indígenas, la nueva actitud de los estados y la cooperación internacional.

Los diversos temas puestos en el debate nacional e internacional posibilitan la complementariedad de la demanda indígena con la agenda de la modernización.

Este proceso debe fructificar en un mayor flujo de inversiones para el desarrollo indígena, en la consolidación de la concertación como la base para establecer programas y proyectos, en el perfeccionamiento y la ampliación de la democracia para facilitar la plena participación indígena en la vida nacional.

8. Conclusión

En este sentido es fundamental la prosecución de los trámites de los proyectos de Declaraciones Interamericana en la OEA y el de las Naciones Unidas para que los derechos de los pueblos indígenas puedan tener una referencia moral internacional.

Recordemos la enorme importancia orientadora y referencial del Convenio 169 de la OIT. La actual importancia de las otras normas, acuerdos, pactos y convenios referidos a algunos derechos de los pueblos indígenas.

En este proceso es fundamental el rol creciente de las organizaciones indígenas en su lucha por el reconocimiento de sus derechos.

Destaca la coincidencia de las agendas de modernización de los estados, las reivindicaciones de los pueblos indígenas y la cooperación internacional.

Mientras algunos países aún tienen dudas sobre el reconocimiento de la naturaleza multiétnicas de sus sociedades y estados junto a la inclusión de los derechos indígenas en sus textos legales y constitucionales, otros, como el Ecuador, al decir de Diego ITURRALDE (1998), tal vez hayan llegado al techo jurídico alcanzable en las actuales condiciones históricas.

Bibliografía

BOUZAS, Roberto y FFRENCH-Davis, Ricardo. 1998. *Las condicionantes económicas internacionales y la gobernabilidad de los países en desarrollo*. La Paz: CAF – ILDIS (mimeo)

COMAS D'ARGEMIR, Dolors. 1998. *Antropología económica*. Barcelona: Edit. Ariel, S.

A.

COMUNIDAD EUROPEA. 1998. "*Proyecto de documento de trabajo de los Servicios de la Comisión sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros*" (mimeo).

DERUYTTERE, Anne. 1997. *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo*. Presentación hecha ante el Foro de las Américas del BID, el 8 de abril de 1997.

GÓMEZ, Magdalena (comp.). 1997. *Derecho Indígena*. Seminario Internacional de Derecho Indígena, México del 26 al 30 de mayo de 1997. México: Instituto Nacional Indigenista – Asociación Mexicana para las Naciones Unidas.

ITURRALDE, D. y KRONZ, M?. 1996?.

ITURRALDE, Diego. 1998. *Comentario personal realizado en una conferencia sobre Derechos Indígenas y Reformas Constitucionales*, México: CIESAS.

PSACHAROPOULOS, G. y PATRINO, H. (comp.) 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Banco Mundial.

WILLEMSSEN DÍAZ, Augusto. 1997. "Los derechos de los pueblos indígenas en los países iberoamericanos. Algunos aspectos". Conferencia en el II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. 15 de abril de 1997.