





# Etnicidad y ciudadanía en América Latina

**La acción colectiva de los pueblos indígenas**

Álvaro Bello

Consultor División de Desarrollo Social  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
alvarobello\_m@hotmail.com



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
(CEPAL)

Santiago de Chile, octubre del 2004

Aportaron sus valiosos comentarios a la versión final de esta obra: Nelson Antequera, Gabriel Canedo, Alexis Rivas, Cristina Oehmichen, Maya Lorena Pérez, Willem Assies, Rodrigo Valenzuela, John Durston, Rodolfo Stavenhagen, Gilberto Giménez, Francisca de la Maza, José Aylwin, Marta Rangel, Loreto Rebolledo, Diana Vinding y Hugo Bello.

El autor agradece a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) por la oportunidad de realizar este proyecto editorial.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2230-P

ISBN: 92-1-322581-4

N° de venta: S.04.II.G.113

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	9
Abstract .....	11
Presentación .....	13
Capítulo I	
Introducción: ciudadanía y lucha por el reconocimiento .....	21
Capítulo II	
Conceptos y acercamientos teóricos .....	29
A. Entendiendo las identidades étnicas .....	29
B. Movimientos étnicos y acción colectiva indígena .....	35
C. Simbolización étnica y lucha por el reconocimiento .....	39
D. La etnicidad como expresión política de la identidad étnica ...	42
Capítulo III	
La situación de los pueblos indígenas en América Latina .....	47
A. Cuantía y situación de los pueblos indígenas en América Latina .....	50
B. La ciudad: una nueva frontera indígena .....	54
Capítulo IV	
Estado, democracia y pueblos indígenas .....	61
A. Las políticas sociales y los pueblos indígenas .....	64
B. Democracia, gobernabilidad y pueblos indígenas .....	69

Capítulo V	
Derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas .....	75
A. El escenario internacional .....	75
B. Instrumentos y acuerdos regionales .....	82
Capítulo VI	
Conflictos y demandas étnicas en América Latina .....	87
A. Las visiones primordialistas sobre lo étnico .....	91
B. La demanda por el territorio y la autonomía .....	95
C. Los significados del territorio étnico .....	98
D. Comunidad, territorio y autonomía .....	106
E. Conflictos y demandas en territorios indígenas .....	109
F. El territorio indígena en el marco jurídico .....	115
Capítulo VII	
La dinámica y estrategia ciudadana de los grupos étnicos .....	121
A. La política de la etnicidad: ¿lógica disruptiva o utopismo moral? .....	122
B. El sentido de los movimientos indígenas .....	123
C. Estrategias étnicas en América Latina .....	127
1. Chile: entre “verdades históricas” y “nuevo trato” .....	128
2. Bolivia: los laberintos de la participación indígena en la política nacional .....	136
3. Ecuador: los indígenas al poder .....	148
4. México: del indigenismo a las controversias constitucionales .....	162
Capítulo VIII	
Ciudadanía, modernidad y pueblos indígenas .....	183
A. El debate sobre la ciudadanía y los derechos indígenas .....	186
B. El multiculturalismo y la administración de las diferencias culturales .....	189
C. La búsqueda de nuevas formas de organización de la sociedad: multiculturalismo normativo y pueblos indígenas .....	194
D. Multiculturalismo y comunalidad indígena: ¿opuestos o complementarios? .....	199
Bibliografía .....	205
Anexo .....	217

## Índice de cuadros y recuadros

### Cuadros

III.1	México: lenguas indígenas habladas, seleccionadas, años 1895, 1950, 1995 .....	53
III.2	Colombia: distribución de la población indígena por número de resguardos, 1997 .....	54
III.3	Colombia: estimación de población de la etnia inga en Colombia y en el exterior, 1987-1988 .....	57
VI.1	Colombia: áreas territoriales y población indígena sin territorio .....	111
VI.2	Brasil: situación jurídico-administrativa general relativa a las tierras indígenas .....	112

### Recuadros

II.1	Guatemala: la identidad de los pueblos indígenas en los acuerdos de paz .....	45
V.1	Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas .....	85
VI.1	Perú: comisión especial multisectorial para las comunidades nativas creada por Decreto Supremo 15-2001-PCM. Plan de acción para los asuntos prioritarios de la comisión especial multisectorial de comunidades nativas .....	117
VII.1	Propuesta mapuche lafkenche de Chile .....	136
VII.2	Ecuador: identidad y pluriculturalismo en palabras de Nina Pacari, ex diputada por el movimiento indígena pachakutik y actual Ministra de Relaciones Exteriores del Ecuador .....	161
VII.3	México: declaración de los pueblos indios por el reconocimiento constitucional de nuestros derechos colectivos .....	181





## Resumen

La construcción de la ciudadanía indígena en América Latina es un tema de importancia creciente tanto en la agenda política como en la reflexión académica. Este libro representa una puesta al día tanto del debate académico como de la evolución política de la ciudadanía indígena en la región. Por consiguiente, se centra en la noción de “conflicto indígena”, considerando como ejes claves de este los conceptos de etnicidad, identidad y acción colectiva.

El autor plantea la idea de que la ciudadanía indígena es un proceso construido por los propios actores en sus contextos socio-históricos, en un escenario en el que el Estado ha tenido una presencia permanente como eje organizador de las sociedades nacionales. Por este motivo, la construcción de la ciudadanía indígena es fundamentalmente una lucha por el reconocimiento de derechos específicos en el marco de dichos Estados y opera a través de la politización de las identidades, vale decir, de una dinámica mediante la cual la identidad cultural se constituye en eje de acción política, de negociación con el Estado y de visibilidad pública del actor-indígena en la sociedad. Esta dinámica se conoce habitualmente como «etnicidad».

El principal precedente de los procesos de desarrollo de ciudadanía de esta índole es que la globalización, junto a las transformaciones del Estado, el mercado y la sociedad civil, ha producido profundos cambios en la acción colectiva de los pueblos indígenas, en especial en las mediaciones entre la comunidad, el plano nacional y el internacional. Como consecuencia de esto, las estrategias políticas de los movimientos y

organizaciones indígenas se estructuran de distintas formas, pero se expresan y simbolizan a partir de códigos compartidos que les imprimen unidad discursiva.

El libro consta de una introducción y siete capítulos, a lo largo de los cuales se desarrollan diversos conceptos teóricos y se presentan un análisis descriptivo de los pueblos indígenas; un marco general sobre el desarrollo de los derechos humanos y las demandas indígenas; un análisis y una interpretación de las demandas indígenas; un examen del desarrollo de la acción colectiva indígena en cuatro países de la región y un debate final sobre las nuevas propuestas de ciudadanía planteadas hoy en día por los Estados y los intelectuales en respuesta a las demandas indígenas.

## Abstract

Building indigenous citizenship in Latin America is an increasingly important issue both on the political agenda and in academic reflection. This book is an update of both the academic debate and the political development of indigenous citizenship in the region. Consequently, it is centred on the notion of “indigenous conflict”, of which the concepts of ethnicity, identity and collective action are considered to be key elements.

The author suggests that indigenous citizenship is a process constructed by stakeholders themselves in their socio-historic contexts in an arena in which the State has played a permanent role as the organizing entity of national societies. Thus, building indigenous citizenship is above all a struggle for recognition of specific rights in the framework of those States and operates through the politicization of identities, that is, of a dynamic through which cultural identity becomes a central element of political action, of negotiation with the State and of public visibility of the actor-indigenous person in society. This dynamic is usually referred to as “ethnicity”.

Citizenship development processes of this kind derive mainly from the profound changes generated by globalization and by transformations in the State, the market and civil society in the collective action of indigenous peoples, especially in mediations between the community, the national level and the international level. As a result, the political strategies of the indigenous movements and organizations are structured in different ways, but are expressed and symbolized on the basis of shared codes, which impart to it a unity of discourse.

The book consists of an introduction and seven chapters, in which various theoretic concepts are developed and a descriptive analysis of indigenous peoples is given; a general framework on the development of human rights and indigenous demands; an analysis and interpretation of indigenous demands; an examination of the development of indigenous collective action in four countries of the region and, lastly, a debate on the new proposals for citizenship put forward today by States and intellectuals in response to indigenous demands.

## Presentación

El principal objetivo de este libro es proponer una reflexión acerca del carácter ciudadano de las luchas y demandas étnicas en América Latina. Decimos que se trata de una lucha ciudadana, porque más que rebeliones separatistas, conflictos o estallidos anómicos, las luchas de los grupos étnicos durante las últimas décadas se han caracterizado por un conjunto de demandas y prácticas políticas que apelan a la profundización de la democracia y la participación, al rompimiento con el clientelismo y, sobre todo, a la búsqueda del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de los Estados nacionales.

Durante los años noventa hubo una eclosión de movimientos indígenas en el continente, que surgieron a la luz de las dramáticas transformaciones políticas y económicas iniciadas en las décadas anteriores y que desde un principio fueron considerados como “nuevos movimientos sociales”, un rótulo que limitó su comprensión sumándolos a una serie de otros movimientos sociales que poco tienen que ver con la etnicidad. De cualquier modo, los movimientos indígenas comenzaron a ser caracterizados más que por el fondo de sus demandas, por las formas de éstas, y aunque las formas importan sobremanera en política, muchas de las caracterizaciones sobre los indígenas se quedaron en la superficie. Sólo en los últimos años se comenzó a considerar el estrecho vínculo que existe entre las demandas indígenas y los contextos sociales y políticos en que éstas se han construido. Tal vez lo más importante de esto es que los movimientos indígenas demandan no sólo la restitución de sus bienes materiales, como la propiedad y el goce real de la tierra y los recursos naturales, sino también autonomía territorial y autodeterminación, derecho

a expresar y mantener sus identidades colectivas, educación bilingüe intercultural, reconocimiento constitucional como pueblos indígenas, participación política, y derechos preferenciales sobre las aguas y el subsuelo, entre otras demandas.

Estas demandas han sido encauzadas y comunicadas a través de diversas formas y medios, que para algunos sectores aparecen como rupturistas y conflictivos, ajenos a toda forma tradicional de ejercicio político ciudadano. Así, mientras que en Ecuador las organizaciones indígenas deponían presidentes y se tomaban la capital exigiendo tierras, abastecimiento de agua y la constitución de un Estado plurinacional, en el sur de México surgía una guerrilla compuesta principalmente por indígenas mayas, que exigían reanudar el reparto de tierras y democratizar el país. En Chile, los mapuches aumentaban sus protestas en contra de la construcción de represas y el avance de las empresas forestales sobre sus tierras, exigiendo además el pago de la “deuda histórica” contraída por el Estado. Y la lista sigue: Bolivia, Brasil y Guatemala han sido y son escenarios de movilizaciones y “conflictos” étnicos, que han puesto en jaque al poder o a las formas tradicionales de procesar las demandas ciudadanas.

Con estos ejemplos parece difícil explicar la cuestión étnica desde la óptica de la ciudadanía, sobre todo para quienes consideran que el sentido de los movimientos indígenas persigue un rompimiento sistémico con la comunidad política y las formas de convivencia democrática, lo que por supuesto es contrario al ideal ciudadano. Pero esta es sólo una parte del problema; la estrategia indígena se enfrenta con otra incompreensión, como son las rígidas concepciones de ciudadanía imperantes hasta ahora, que suelen ver a los ciudadanos como sujetos pasivos con ciertas obligaciones y escasos derechos. Se trata también de una limitada comprensión del fenómeno étnico. Para muchos, “el problema indígena” se origina en la pobreza y el rezago, de ahí que las respuestas deban provenir de las políticas económicas, a las que se atribuye el carácter de nueva forma de integración “del indio a la nación”. Para otros, lo étnico tiene un carácter primordialista y telúrico, y los movimientos indígenas no son más que la expresión de un constante renacer étnico.

Por el contrario, en este texto intentamos comprender la problemática indígena desde una concepción de ciudadanía ampliada, construida por los propios sujetos y las instituciones, que al mismo tiempo responde a condiciones e intereses bien definidos. Asimismo, nos proponemos comprender y explicar lo étnico no sólo como un fenómeno cultural, sino como un proceso multidimensional en que los factores socioeconómicos se entrelazan con la cultura, la vida cotidiana y la política.

Como ya lo han apuntado algunos autores (por ejemplo, Harvey, 2000), en el marco de los movimientos indígenas contemporáneos, la

ciudadanía puede ser entendida no sólo como un proceso estructurado en torno de determinadas fuentes de poder, como el Estado o las instituciones políticas tradicionales, sino como la búsqueda permanente que los sujetos hacen de una mayor inclusión y participación dentro del sistema democrático. Es indudable que tal búsqueda puede ser –y ha sido– traumática e imperfecta; no obstante, la búsqueda de una ciudadanía étnica, mirada desde la óptica de los procesos y cambios sociales, parece constituir una respuesta coherente y explicable en vista de las transformaciones operadas en las sociedades latinoamericanas en el curso de las últimas dos décadas. Durante este período han cambiado las formas de participación, así como el sentido de la representación y legitimidad política del Estado y la nación. Asimismo, en el plano económico, el continente ha asistido a modificaciones estructurales en el rol del Estado y el mercado con relación a la gente, cuyas consecuencias son aún imprevisibles para los latinoamericanos. En este proceso, se han politizado ámbitos de la ciudadanía que antes parecían relegados a la vida privada o sólo estaban reservados a determinados grupos de la sociedad. Un ejemplo de esto es la politización de las identidades. Las identidades, que no son esencias inmutables sino construcciones socioculturales, son enarboladas por los sujetos al nivel de derechos, si bien para los intelectuales las identidades conforman más un cuerpo de problemas que de soluciones. Como señala García Canclini (2003), muchos pueblos mueren por su identidad o son discriminados por ella. Las identidades forman parte de un ámbito politizado de la vida social indígena, que da sentido a su acción colectiva y sus relaciones con el Estado y el resto de la sociedad, pero que también se asocia con la vida cotidiana y las prácticas sociales de los sujetos. Las identidades no sólo son un estandarte o una estrategia instrumental enarbolada por sujetos hiperreflexivos, sino también formas de comprender y organizar la realidad.

Este tipo de problemas es el que hace de la ciudadanía étnica una ciudadanía distinta de las “otras” ciudadanías. Al mismo tiempo, es en este ámbito de discusión donde radicarían los problemas principales para comprender “la cuestión étnica”, como la llama Stavenhagen. Entender los movimientos indígenas como un proceso ciudadano implica entender la naturaleza del fenómeno étnico, más allá de todo esencialismo. Significa percibir también un abanico más amplio de problemas y temáticas, que sin duda rebasan los límites de este libro, como las nuevas formas que han adquirido la sociedad civil, la cotidianidad y la política en los últimos años.

Nuestro propósito principal es entender la problemática de la ciudadanía étnica a partir de una comprensión distinta del fenómeno de la etnicidad y los llamados “conflictos étnicos”, procurando interpretar este tipo de movimientos sociales dentro de una categoría de comprensión más amplia, como es la de “acción colectiva”, que vincula la cotidianidad de los sujetos con distintos niveles y procesos. Uno de los factores que hace

distintos a los movimientos étnicos respecto de otros movimientos es, probablemente, su capacidad de moverse en las diferentes esferas de lo político, por medio de diversos grados y formas de demandas que conectan lo local con lo nacional, lo material con lo simbólico, la democracia con los derechos territoriales y la autonomía con programas de urbanización o mejoramiento sanitario.

Sin embargo, pese a los procesos específicos que distinguen a los pueblos indígenas, persiste la idea de referirse a ellos como un colectivo, cual si se tratase de un grupo homogéneo. ¿Qué es lo que permite hablar de los grupos étnicos o pueblos indígenas en común, sin olvidar las múltiples diferencias y desigualdades que existen en su seno? Porque evidentemente, los grupos indígenas no son una entidad uniforme que actúa en bloque frente al Estado y la sociedad nacional, ni lo son siquiera en los contextos nacionales donde suelen apreciarse profundas diferencias en el estilo y contenido de sus demandas. Queremos recordar en esta cuestión a Bonfil Batalla, quien se hacía estas mismas preguntas cuando intentaba explicar la categoría de indio como denotativa de la condición de colonizados de amplias masas de población en el continente. Según Bonfil, la gran diversidad interna de estos grupos había quedado eliminada desde el momento mismo de la llegada de Colón a América; a partir de ese momento su condición de colonizados los igualaba (Bonfil, 1992). Pero ciertamente, a estas alturas la explicación de Bonfil parece insuficiente, primero porque no es posible seguir pensando en los pueblos indígenas como un actor homogéneo carente de diferencias internas, cuando en realidad lo que hay es un conjunto de pueblos, grupos y actores diferenciados por culturas y lenguas y formas de vida distintas. Grupos diferenciados también por las formas en que fueron incorporados a los Estados nacionales y las distintas respuestas que dieron a esta incorporación.

Por otro parte, desde la perspectiva de las ciencias sociales se requieren explicaciones más amplias. Lo local y lo particular pueden ser útiles para la búsqueda de un conocimiento detallado, pero a veces se vuelven inútiles si queremos mirar a escalas mayores. Cuando hablamos de movimientos indígenas es necesario entender a los grupos étnicos no sólo por lo que son, sino por lo que hacen y dicen, es decir, por sus acciones colectivas en tanto sujetos sociales; de ahí la utilidad de la categoría de acción colectiva. Pero ¿es posible caracterizar formas amplias de acción colectiva en los grupos étnicos? Y si es así, ¿cuál es el motor de esa acción colectiva étnica?, ¿qué articula y mueve a los grupos étnicos: sus demandas sociales o la necesidad de diferenciarse? La explicación a estas preguntas parece estar en la forma de explicar la etnicidad, la extensión política de la identidad étnica y una construcción social de los grupos étnicos referida permanentemente al Estado y las sociedades nacionales.



En los capítulos siguientes intentamos mostrar cómo y por qué la etnicidad es el motor de la acción colectiva indígena, y cómo es que ella entraña la necesidad de construir nuevas formas de ciudadanía. Desde ahí pretendemos explicar las conductas y estrategias políticas de los “movimientos indígenas”, la naturaleza, generación y formas de negociación de sus demandas frente al Estado, así como el papel de los diferentes actores involucrados.

Nuestro criterio para explicar estos procesos se basa en la consideración fundamental de los contextos sociales, políticos y económicos en que se desenvuelve la ciudadanía étnica. Durante los últimos años han cambiado las representaciones sociales que sostenían al Estado y la nación, cuya solidez inquebrantable ha variado para caer, al menos hipotéticamente, en lo que Habermas denomina una “crisis de legitimidad”, el “vaciamiento de la soberanía” cuyo eje es el Estado nacional, uno de los fundamentos de la modernidad. Crisis que se ha visto acentuada por la ampliación de las ciudadanías, por el descentramiento del “sujeto nacional” de carácter único y homogéneo, así como por la globalización de los derechos humanos. Al mismo tiempo, es innegable que la centralidad de la economía de mercado, al igual que la conformación de nuevas hegemonías políticas mundiales, está jugando en detrimento de la comunidad política, que aparece en una crisis permanente, cuestionada en su capacidad para lograr la integración y la paz social. Este hecho conduce a replantear las formas de organización y convivencia social, así como a considerar el desgaste del sentido, supuestamente cohesivo, de la ideología nacionalista en favor de nuevas formas de ciudadanía e inclusión, y nuevas representaciones plurales y diversas.

En este sentido, es preciso no confundir el fondo con las formas. Las demandas indígenas no son sólo el reflejo de un intento romántico de actualizar el pasado y la tradición, sino sobre todo la lucha por el reconocimiento de derechos económicos, políticos y sociales dentro de un esquema de globalización permanente, donde el mercado es el que distribuye las cartas del mazo, que apuntan a un creciente desequilibrio en la producción, distribución y acumulación de los bienes simbólicos y materiales.

Estos son algunos de los temas y problemas que intentamos resolver o explicar en este libro y lo hacemos mediante una estrategia que procura integrar la reflexión teórica con la descripción y el análisis empírico. No tenemos la pretensión de aplicar o probar un modelo teórico, más bien hacemos una lectura de los procesos sociales en que participan los pueblos indígenas, mirados a la luz de un conjunto de enfoques y conceptos teórico-metodológicos que, pensamos, pueden ayudar a la comprensión de esta temática tan importante para la región.

En la construcción de la ciudadanía parece estar involucrado un conjunto de procesos a primera vista disímiles, como las condiciones de

vida; las transformaciones en el ámbito jurídico internacional; las demandas, estrategias y formas de negociación étnica; los discursos y los símbolos desplegados. En este texto, intentamos abordar la mayor parte de estos ámbitos o temas bajo una mirada unitaria o articuladora, aunque ello a veces pueda parecer imposible dada la diversidad temática. Ello puede ser más dificultoso, dado que algunos capítulos han sido construidos a partir de la reelaboración de artículos publicados con anterioridad en algunas revistas especializadas. De cualquier forma, hay dos aspectos en los que ponemos un mayor énfasis, aunque al lector puedan parecerle algo ajenos al tema de la ciudadanía. Se trata de la migración de la población indígena (capítulo III) y las demandas territoriales (capítulo VI). Nuestra opinión es que estos dos ámbitos de problemas tienen un papel central en la jerarquía actual de asuntos que preocupan a los pueblos indígenas y por ello hemos querido darles mayor importancia.

Para la realización de este libro nos hemos apoyado en discusiones y conversaciones con diferentes especialistas en el tema, así como en la revisión de una amplia y reciente bibliografía de varios países de la región, y también en nuestro trabajo y experiencia personal. Algunas partes del libro han sido elaboradas con materiales recogidos en el trabajo de campo realizado en diversos países de América Latina. Por otra parte, a fin de lograr un mayor grado de precisión y especificidad, nos hemos centrado en el análisis de la situación de un número limitado de países de la región y no en su totalidad, tarea que sería imposible de realizar. Las generalizaciones son, comúnmente, discutibles, sobre todo si se aplican a realidades tan diversas y heterogéneas como las de los pueblos indígenas de América Latina. Por eso la única forma viable que hemos encontrado hasta ahora para encarar el tema de manera coherente, es la formulación de generalizaciones con permanentes alusiones a la especificidad, diversidad y diferenciación existentes.

Hemos estructurado el libro en ocho partes. En el primer capítulo hacemos un planteamiento general sobre los temas y enfoques tratados en este trabajo. El segundo capítulo es una revisión teórica de los conceptos que lo estructuran. En el tercer capítulo entregamos algunos datos generales sobre la situación actual de los pueblos indígenas en América Latina, especialmente en cuanto a población, pobreza y migración. El cuarto capítulo es fundamental para entender los procesos actuales de los pueblos indígenas en la región; en él hacemos un recuento general de las visiones y enfoques sustentados por el Estado para relacionarse con los pueblos indígenas. Además, examinamos dos ámbitos de interés para este estudio, la relación entre las políticas públicas y sociales con los grupos étnicos y la democracia como marco político en que se movilizan los pueblos indígenas o al que apelan y demandan una mayor profundización. El quinto capítulo es una revisión general de los procesos de difusión y desarrollo de los

derechos humanos con relación a los pueblos indígenas, tanto en el nivel internacional como en América Latina. En el sexto capítulo, intentamos un acercamiento a los procesos de movilización y demanda ciudadana de los grupos étnicos, especialmente la demanda por tierra y territorio, que consideramos la más estable y sólida de las reivindicaciones indígenas actuales. En el capítulo séptimo, profundizamos esta mirada por medio del análisis y la descripción de las movilizaciones indígenas, interpretando su historicidad y contexto en los casos de Chile, Bolivia, Ecuador y México. En el capítulo octavo, hacemos una reflexión final acerca de la ciudadanía en general y la ciudadanía multicultural en particular. Se trata de una mirada crítica a las interpretaciones y debates más recientes en cuanto a los procesos de ciudadanía étnica en América Latina.



## Capítulo I

### **Introducción: ciudadanía y lucha por el reconocimiento<sup>1</sup>**

En los últimos años, los Estados de la región han realizado profundos cambios en su relación con los grupos étnicos o pueblos indígenas, que se expresan en el reconocimiento constitucional y se explican por el carácter multiétnico y pluricultural de varios países de la región, cuestión que coincide con una mayor difusión y preocupación por la situación de los pueblos indígenas en el mundo. Este ejercicio de reconocimiento constituye además, en palabras de Willem Assies, un umbral de ruptura con un pasado caracterizado por la segregación colonial, la integración forzada a la nación republicana y las políticas de asimilación e integración indigenista dirigidas por el Estado (Assies, 1999, p. 22). Aunque en muchos países este reconocimiento ha tenido un carácter más bien formal y discursivo, no deja de ser un reflejo de las profundas transformaciones ocurridas en los pueblos indígenas durante los últimos años.

Sin embargo, en muchos países la participación y visibilización de los discursos y prácticas políticas de los grupos étnicos siguen siendo

---

<sup>1</sup> En este texto utilizaremos casi indistintamente los conceptos de grupos étnicos, pueblos indígenas o indígenas. El concepto de grupo étnico tiene un carácter analítico adecuado a los enfoques de la etnicidad y la identidad utilizados en el texto. Entendemos que el concepto de pueblos indígenas tiene un propósito jurídico-político y por eso es preferido por las organizaciones e intelectuales indígenas. Dado que no es el objetivo de este trabajo sancionar el uso definitivo de uno u otro término, preferimos usarlos como sinónimos, con las salvedades señaladas.

consideradas como evidencias de un conflicto, el “conflicto étnico”, al que se le atribuyen intenciones separatistas o independentistas, lo que por lo menos a nivel discursivo no está del todo ausente. Es difícil establecer un patrón que muestre con claridad si existe “un conflicto” o si más bien se trata de dinámicas locales que responden a causas diversas, donde lo común son ciertos rasgos de la práctica política indígena y sobre todo la relación que estos grupos sostienen con el Estado.

Existe un conjunto de países en que se registran escasos avances en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, donde se les sigue negando la participación y aún se desea que se “integren” a la vida nacional, sin que se consideren sus especificidades socioculturales. En estos países la existencia de conflictos es casi obvia, pues en ellos los grupos étnicos han tomado conciencia de la necesidad de transformar sus relaciones con el Estado y la sociedad nacional. Hay otros países –la mayoría– en que se han implementado importantes reformas jurídico-legales y aplicado diversas medidas políticas destinadas a otorgar derechos específicos a la población indígena, así como a corregir las injustas condiciones en que viven.

Los casos más conocidos en este sentido son los de México, uno de los primeros países en realizar una reforma constitucional en esta materia, y también de los primeros en ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con los de Bolivia, Ecuador y Guatemala. No obstante, en estos países subsisten los problemas básicos que motivaron las reformas, lo que ha hecho pensar a algunos que éstas sólo tenían el propósito de “maquillar” la situación de los pueblos indígenas. Es posible que esta circunstancia esté provocando una frustración generalizada entre quienes creyeron ver en las reformas el punto de partida para transformar las condiciones de subordinación y discriminación en que se encuentran millones de personas indígenas a lo largo del continente.

Un caso distinto es el de Chile, donde después de 10 años de dictada la Ley Indígena (1993), sin duda un gran avance para su tiempo, el Gobierno no ha ratificado el Convenio 169 ni ha logrado, pese a algunos débiles intentos, un reconocimiento de los indígenas en su Constitución Política. Incluso en los últimos años, algunos sectores refractarios al reconocimiento de los derechos indígenas han planteado la necesidad de revisar la legislación indígena existente para rebajar o anular los avances logrados en favor de los indígenas en ese país.

Pero esta situación no es exclusiva de Chile; en otros países han surgido voces que, apelando a antiguos prejuicios, han denunciado el supuesto carácter autoritario, retrógrado y discriminatorio de los usos y costumbres indígenas, como si estos fueran similares en todos los grupos étnicos, inhabilitándolos de paso para demandar derechos ciudadanos diferenciados, autonomía o el reconocimiento de una sociedad

multicultural.<sup>2</sup> Por otra parte, ante este tipo de reacciones han surgido voces que idealizan a los pueblos indígenas, buscando en ellos virtudes y esencias que recuerdan a las románticas visiones de siglos pasados. Lo que parece claro es que más que intentar la condena o idealización de los movimientos étnicos es necesario entender los procesos, su contexto e historicidad, y a partir de ello procurar tender puentes entre los diferentes actores.

El caso de Guatemala es otro ejemplo paradigmático, pues los Acuerdos de Paz, firmados hace ocho años atrás y que establecen un marco para lograr la reconciliación y la paz en el país, se encuentran seriamente cuestionados. Los acuerdos establecen amplias e importantes medidas para el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, que conforman la mayoría de la población del país y han sido el principal grupo al que se ha dirigido la violencia armada. Sin embargo, la violencia no se ha terminado y su principal víctima sigue siendo la población indígena.<sup>3</sup> Los Acuerdos han sido renegociados y sus medidas “recalendarizadas” una y otra vez, con lo que surge la duda sobre la existencia de una verdadera voluntad política para avanzar en su aplicación. Después de todo, en Guatemala aún se respira un aire de impunidad en relación con los crímenes cometidos en el pasado y en la sociedad persiste la intolerancia y la discriminación contra los indígenas (Mendoza, 2001).

Asimismo, es preciso reconocer que en muchos países las medidas jurídicas implementadas, más que buscar resolver los problemas que aquejan a los pueblos indígenas, constituyen en realidad un hecho colateral, la parte menor de un paquete que procura mejorar la eficiencia del Estado, tarea necesaria pero insuficiente para lograr procesos de integración social

---

<sup>2</sup> En una reciente polémica suscitada a raíz del levantamiento de Chiapas, en México, un autor señaló con relación al tema de la autonomía demandada por los indígenas: “Esta idea [la autonomía] suele suponer que en los tradicionales usos y costumbres de los pueblos indígenas es posible encontrar la fórmula que, además de ser pacificadora, conducirá a las sociedades indias a la liberación. Pero podemos preguntarnos: ¿podrán frenar la violencia formas de gobierno integristas, sexistas, discriminatorias, religiosas, corporativas y autoritarias? ¿No estamos confundiendo el carácter indígena con formas coloniales y poscoloniales de dominación?” (Bartra, 1998, p. 41).

<sup>3</sup> Un Informe de la MINUGUA señala que “El 25 de febrero de 1999, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) hizo público su informe ‘Guatemala: memoria del silencio’. En sus conclusiones, la Comisión señaló que más de 200.000 personas perdieron la vida o desaparecieron a consecuencia del enfrentamiento armado. De ellas, más del 80% fueron mayas y asignó la responsabilidad institucional por el 93% de las violaciones a agentes del Estado, principalmente pertenecientes al ejército; también concluyó que agentes estatales, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre los años 1981 y 1983, cometieron actos de genocidio en contra de grupos del pueblo maya”. Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para el Grupo Consultivo para Guatemala, Guatemala, 18 de enero de 2002.

que incorporen el respeto al derecho de los “otros”. Tras 10 años de reformas constitucionales, es posible señalar sin equivocarse que muchos de los cambios sólo respondieron a objetivos superficiales, en el mejor de los casos simbólicos, encubiertos por una retórica que no resuelve el fondo de los problemas y que, a mayor redundancia, sólo genera expectativas y frustraciones. Decir esto no significa desconocer que se han producido enormes avances con respecto a las décadas anteriores; y es así como hoy día la problemática indígena se encuentra en casi todas las agendas de la región, y asimismo es difícil que alguien, ya sea institución o autoridad, pueda sostener abiertamente posturas asimilacionistas o racistas como las que existieron en el pasado, que sin embargo existen, por eso los avances ocurridos sólo pueden ser leídos como eso, como avances, aunque está claro que queda mucho por hacer.

Es necesario destacar, además, que más allá de la “dimensión conflictiva”, enfoque que pretendemos cuestionar, los pueblos indígenas se han convertido en protagonistas de su propio proceso de ciudadanía, demostrando su afán por participar y aportar en distintos ámbitos, pese a que en muchos países sus principales aspiraciones siguen pendientes. El reconocimiento legal implementado en varios de ellos es insuficiente sin medidas concretas que apunten a la transformación de las relaciones y los mecanismos que siguen perpetuando la exclusión, la discriminación o la dominación basada en criterios de raza y etnia.

De esta manera, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas podría expresarse no sólo en soluciones de papel sino, particularmente, en las prácticas concretas y el respeto a las formas de vida distintas a las hegemónicas. La ampliación de una ciudadanía moderna sobre la base del respeto a la diversidad, el multiculturalismo, la pluralidad cultural y el reconocimiento de derechos colectivos es una exigencia y un reto, porque mediante estos principios y normas será menos dificultoso abatir las barreras y mecanismos de la discriminación y la exclusión. El cumplimiento de tales principios, exigidos por los pueblos indígenas en la mayoría de los países de la región, podría permitir la reevaluación de las concepciones hasta ahora vigentes en materia de derechos humanos, sin dejar de lado la posibilidad de rediseñar el Estado, los currículos educativos, la administración de justicia y las estrategias productivas, entre otras áreas de interés.

La ciudadanía, que ha sido definida como la “titularidad de derechos”, puede ser ampliada para buscar una mayor participación basada en la diferencia, la interculturalidad y el multiculturalismo (CEPAL, 2000a). Por otra parte, creemos que hay una porción de esta tarea que ya está siendo realizada por los propios pueblos indígenas. En la búsqueda del reconocimiento, la restitución y la participación, dichos pueblos han iniciado



su propio camino de ciudadanía, en algunos países más que en otros, en algunas regiones y localidades más que en otras. Lo concreto es la evidencia de que los pueblos indígenas, constituidos como actores sociales, por medio de su acción colectiva están participando activamente en la construcción de las nuevas formas de comprender y vivir la comunidad política del futuro. Coincidente con esta apreciación, la CEPAL ha dicho que para construir sociedades más participativas y solidarias no basta con un Estado garante de derechos, es igualmente necesario contar con actores sociales que se preocupen por los diversos aspectos del desarrollo y la ampliación de espacios deliberativos en los que se pueda concertar acuerdos y tomar decisiones que incidan en la vida de la comunidad. Más ciudadanía significa, en este sentido, más sociedad: una comunidad de personas que no se restringen a sus actividades privadas, sino que además concurren en el espacio y el debate público para participar en proyectos y decisiones compartidas (CEPAL, 2000a, p. 65).

Las nuevas definiciones de ciudadanía se plantean desde una mayor inclusividad, basada en el reconocimiento y participación política, económica, social y cultural de los diferentes actores (Hopenhayn, 2002). En el caso indígena, este proceso se construye por medio de una acción colectiva basada en la etnicidad (Baud y otros, 1996; Gros, 2000; Barrera, 2001, entre otros). En Bolivia y Ecuador, por ejemplo, la estrategia de la etnicidad ha adquirido un carácter que podríamos denominar “nacional”, y ha incluido la formación de organizaciones políticas, partidos y sindicatos que luchan por un espacio en la arena política y la democracia electoral. En otros contextos, sin embargo, la lucha política de los indígenas apenas se expresa en la visibilización de sus problemas y demandas, o bien se aprecia a través de estallidos de violencia y ruptura sistemática de las relaciones entre los actores. De este modo, la ciudadanía de la que hablamos no es empíricamente homogénea en términos de su desarrollo, y ni siquiera responde a los mismos principios, demandas y objetivos cuando se la analiza por país. Asimismo, resulta claro que muchas de las demandas indígenas aparecen atrapadas por un incomprensible “utopismo moral” que difícilmente puede resolver la ecuación entre la disponibilidad de medios y los fines políticos, lo que aleja las posibilidades de negociación y diálogo con los demás actores.

La ciudadanía de los pueblos indígenas es vista en este texto como una manera de establecer una mirada generalizadora sobre las nuevas formas de entender la democracia y la comunidad política, para desde ahí poder analizar los diferentes procesos de inclusión/exclusión de los pueblos indígenas de América Latina, atendiendo a la heterogeneidad de los escenarios y circunstancias en que se están produciendo. Esta mirada permite mostrar que la existencia de un proceso de ciudadanía como éste, no significa que los problemas fundamentales que aquejan a los

pueblos indígenas de la región estén solucionados o, incluso, en vías de ser solucionados (Bengoa, 2000). Por el contrario, los procesos de inclusión ciudadana indígena se presentan en varios países latinoamericanos como conflictos latentes o manifiestos, debido a una serie de factores históricos, sociales y culturales que impiden una estabilización o un consenso. Con esto no estamos diciendo que la ciudadanización indígena sea inherentemente conflictiva; los conflictos, como señala Alberto Melucci (1999), son una fase que puede ser recurrente o aflorar en determinadas circunstancias debido a diferentes factores y contextos. Aun en sociedades que pretenden alcanzar altos grados de consenso el conflicto es inevitable, puesto que una sociedad plural debe aceptar que existen divergencias o formas diversas de entender la ciudadanía (Mouffe, 1997).

Los procesos de inclusión ciudadana de los pueblos indígenas adquieren una mayor complejidad, porque constituidos en entidades colectivas y en actores sociales desean ser reconocidos a partir de la diferencia o sobre la base de sus identidades sociales, y desde ahí reivindican recursos como tierra y agua, autonomía, derechos colectivos y la apertura de mecanismos de participación en la vida nacional. Es común que se haga la separación entre demandas étnicas y demandas de clase para definir el criterio y los significados con que los sujetos negocian con el Estado, pero ¿a qué se refieren las demandas étnicas en concreto? ¿forman un ámbito aparte de las demandas de clase? Las demandas étnicas son un conjunto de impetraciones, solicitudes y quejas que operan en el plano material y simbólico, y que conjugan eventos y agravios presentes y pasados, todos ellos articulados en torno de la condición étnica del grupo y configurados con relación al Estado u otros actores a quienes se ve como los causantes o responsables finales de esas demandas. Las demandas étnicas se expresan por medio de un discurso que integra los distintos niveles señalados y opera, frecuentemente, sobre la base de la simbolización étnica. Dichas demandas no están despegadas o apartadas de las llamadas demandas de clase; por el contrario, muchas veces se confunden o aparecen plenamente integradas. Lo que hace el discurso de las demandas étnicas es resemantizar, en sus propios códigos, las luchas y demandas “tradicionales” otorgándoles nuevos significados. El discurso étnico del territorio, por ejemplo, es una clara muestra de la integración y resemantización de la antigua demanda por tierra, sólo que ahora la tierra, a partir del discurso del territorio, cobra un significado sociocultural y no exclusivamente económico (véase el cuadro 1 sobre demandas indígenas, incluido en el anexo de este libro).

Las demandas de los pueblos indígenas interpelan y cuestionan las formas en que se han expresado las relaciones sociales estructurales entre ellos, el Estado y las sociedades nacionales, pero esta interpelación se evidencia no sólo en el nivel de las grandes movilizaciones o los grandes movimientos sociales, sino que es una manifestación concreta de la forma

en que se expresan las relaciones en la cotidianidad. La ciudadanía, como señala Martín Hopenhayn, se ha transformado en un campo posible para el procesamiento colectivo de nuevos proyectos societales, como la afirmación de la diferencia, la promoción de la igualdad y la búsqueda autónoma de ser sujeto político para una realización más justa de los derechos económicos y sociales (Hopenhayn, 2002).

En todo caso, la realización de una ciudadanía ampliada en América Latina y el Caribe, tal como la demandan los pueblos indígenas, está ligada a una serie de factores básicos como la consolidación y realización plena de los derechos civiles y políticos de las personas y el reconocimiento y respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales (CEPAL, 2000a). Los pueblos indígenas exigen, además, el reconocimiento de derechos colectivos, también llamados de tercera generación, como son el derecho a la identidad y la autodeterminación (Stavenhagen, 1999), cuestión que parece difícil de resolver pero que está ahí para ser atendida y analizada. Es claro, en todo caso, que la formulación y resolución de las demandas indígenas se encuentran trabadas en la actualidad por factores económicos, como el creciente aumento de las inequidades y brechas económico-sociales, así como por la crisis de gobernabilidad de los sistemas políticos y las democracias de la región, lo que puede estar alejando las posibilidades de una mayor inclusión ciudadana de los pueblos indígenas (CEPAL, 2000a, pp. 39-42).

Pero además, los factores de carácter cultural e histórico, como la negación y la discriminación de grupos indígenas en el interior de las sociedades nacionales, siguen teniendo un peso específico dentro de la dinámica en que se mueve la acción colectiva indígena. Paradójicamente, la mayor difusión y visibilización de los pueblos indígenas en el espacio público está produciendo, en ciertos contextos, mayores grados de segregación o rechazo de parte de algunos sectores hacia los pueblos indígenas. Esto se debe en parte a la falta de sistemas normativos que regulen lo que las declaraciones, leyes o reformas constitucionales han instituido de manera formal. También obedece a la falsa dicotomía entre la igualdad universalista y el reconocimiento de derechos de grupo, puesto que la discusión actual en el seno del liberalismo está demostrando que ambas cosas no son incompatibles, sino que por el contrario pueden ayudar a profundizar la democracia y la participación, así como a darle un nuevo giro a la comunidad política y la ciudadanía.



## Capítulo II

### Conceptos y acercamientos teóricos

Este capítulo tiene un doble propósito, por una parte, queremos recuperar la legitimidad de la teoría como un modo de aprehender la realidad, y por otra, pretendemos esclarecer desde nuestra perspectiva algunos conceptos de uso común en la materia. Algunos de estos conceptos, pese a que gozan de un difundido uso, son utilizados de manera ambigua o poco clara, y en muchos textos se confunden o utilizan como sinónimos, conceptos como cultura e identidad. En algunos estudios, la cuestión de las identidades y la etnicidad aparece como algo evidente que el lector debe suponer de antemano, dando por sentado que conceptos como identidad y etnicidad pudiesen explicarse por sí solos porque representan verdades incuestionables, sobre todo si se trata de los grupos étnicos. Además, detrás del uso de algunos conceptos se encuentra una mirada esencialista que dificulta la posibilidad de comprender los fenómenos sociales y culturales que involucran a los pueblos indígenas. El problema es que en el campo de estudio de los movimientos sociales es muy común que se confunda la teoría social, esto es, la necesidad de comprender y explicar los fenómenos sociales, con la empatía hacia la causa de los pueblos indígenas. Sin duda ambas cosas pueden ir juntas, ello es legítimo, pero no deben confundirse.

#### A. Entendiendo las identidades étnicas

El problema de la identidad es que en ella confluye una antigua dicotomía, cual es la relación entre objetividad y subjetividad, que para

muchos resulta complicada y difícil de resolver. Los intentos han sido variados; durante años se relacionó la identidad étnica, que es la que a nosotros nos interesa, con un conjunto de atributos objetivos que, al igual que el viejo concepto de cultura, definían la existencia o no de una identidad. Sobre la base de atributos como la lengua, la ropa, los caracteres físicos, se podía definir a un “otro” como perteneciente a un determinado grupo social. ¿Pero qué sucedía cuando un grupo perdía estas características y pese a ello seguía autodefiniendo una pertenencia grupal? Surgió así la necesidad de buscar explicaciones en factores subjetivos que permitieran escarbar en la mente de los sujetos, pero no en el sentido del individualismo psicológico, sino en el campo de las relaciones sociales, de las interacciones. Sin embargo, la dicotomía siguió vigente tras comprobarse que en el esquema de las identidades étnicas, los sujetos que viven su identidad ven que la separación entre elementos diacríticos objetivos y factores o elementos subjetivos no es real; por el contrario, para dichos sujetos la evidencia de su identidad étnica radicaría en un conjunto de elementos objetivos –como la lengua, por ejemplo– que los hacen parte integrante de su totalidad, a la vez que reconocen a “otros” como parte de ese colectivo a partir de la evidencia seleccionada o interiorizada para tal efecto.

El sociólogo francés Pierre Bourdieu (1991) quiso resolver esta dicotomía intentando comprender las relaciones que existen entre lo objetivo y lo subjetivo del mundo social. Bourdieu pensaba que factores sociales objetivos y subjetivos están íntimamente relacionados y que ambos se contienen y explican en relación mutua. Además, procuró entender cómo es que los sujetos interiorizan y subjetivan los elementos objetivos que se les presentan en la realidad. Esto le permitió explicar por qué las personas asumen como verdades objetivas o como creencias profundas –“naturalizadas”, como la “institución de la familia”, por ejemplo– cuestiones que en la práctica han sido inculcadas, aprendidas y construidas socialmente. Asimismo, explicó estos procesos como “estructurados” dentro de “campos” de relaciones, donde el poder y los contextos juegan un papel fundamental como modeladores y organizadores de dichas creencias y de las prácticas sociales derivadas de ellas, a las que Bourdieu llamaba *habitus*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El autor francés define así el *habitus*: “Los condicionamientos asociados a una clase particular de existencia producen *habitus*, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su fin, sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares”, sin ser el producto de la obediencia a reglas y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas, sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 1991, p. 92).

La perspectiva de las identidades que deriva del trabajo de Bourdieu, parte del interés por cuestionar la “naturalización” de los procesos, las causas y los resultados de la constitución de las identidades colectivas. Esta perspectiva busca explicaciones en la realidad, los hechos sociales, la contingencia y no sólo en las estructuras, y entiende que la producción de sentido, de símbolos, no se puede explicar sin apego a los contextos y las prácticas concretas de los sujetos. Al contrario, la esencialización de las identidades impide ver con claridad procesos como las relaciones de poder, las desigualdades económicas, la historia y el carácter de las relaciones entre los grupos étnicos y el Estado. En todo caso, asumir esta perspectiva no significa pensar que fenómenos sociales como las identidades sean volátiles o instrumentales –aunque puede darse el caso de que así ocurra– o que exista una “falsa conciencia”, utilizada de manera perversa por los sujetos. La perspectiva, que se acerca al constructivismo, permite entender empíricamente los contextos y procesos bajo los cuales “surgen” las identidades.

De ahí que podríamos entender las identidades étnicas como un conjunto de repertorios culturales interiorizados, valorizados y relativamente estabilizados, por medio de los cuales los actores sociales se reconocen entre sí, demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores dentro de un espacio históricamente específico y socialmente estructurado (Giménez, 2002). Por estructuración, concepto que utilizaremos repetidamente en este libro, entendemos las condiciones que gobiernan la continuidad o transmutación de estructuras y, en consecuencia, la reproducción de sistemas sociales, como señalan Bourdieu (1991) y Giddens (1995) sobre la base de éste. Las estructuras se refieren a reglas y recursos, o conjuntos de relaciones de transformación que se organizan como propiedades de sistemas sociales, mientras que los sistemas sociales son relaciones reproducidas entre actores o colectividades, organizadas como prácticas sociales regulares (Giddens, 1995, p. 61).

La construcción de las identidades se puede entender dentro de un conjunto de condiciones y momentos. El momento de producción de la identidad es también el momento de reproducción de los contextos donde se escenifica (expresa) dicha identidad. Los contextos se relacionan con la vida cotidiana de los sujetos, de ahí que en los movimientos indígenas, la comunidad, el territorio histórico y la organización sean un producto de las relaciones sociales y los intereses colectivos, al mismo tiempo que el escenario en que se produce y cobra sentido aquello que los sujetos entienden como su identidad social. Los sujetos son conscientes de las operaciones que les permiten reproducir la identidad, pero ello no quita que tras una cierta estabilidad espacio-temporal de la reproducción identitaria, se produzca la subjetivación, la interiorización y finalmente, la “naturalización” discursiva de la identidad, esto es, en palabras de Bourdieu (1991, 1999), que la identidad se internaliza en un proceso de *habitus*.

Giddens señala que incluso los actores pueden “registrar” y, por ese camino, gobernar condiciones de reproducción sistémica de elevada generalidad (1995, p. 63). Este intento por controlar las condiciones propias de reproducción es lo que da sentido y explica el modo en que se expresa la identidad y, de manera distinta, la acción colectiva indígena. A esto habría que agregar que algunos actores, “estratégicamente situados”, como señala Giddens, pueden incluso intentar regular reflexivamente algunas condiciones generales de su reproducción sistémica.

Entendida dentro de este enfoque teórico, la identidad es, por tanto, un producto de contextos sociales e históricamente estructurados. Pero con relación a la acción colectiva y los movimientos sociales, la identidad étnica es también un producto de las regulaciones que ciertos actores, en determinados momentos y bajo ciertas condiciones, hacen de ella. Es en este marco que intentamos entender las identidades étnicas. Éstas son construcciones sociales surgidas en contextos históricos específicos, dentro de un marco relacional y de lucha por el poder. No obstante, su historicidad y contextualidad no es sinónimo de un relativismo que inhabilite su análisis desde la perspectiva antropológica o sociológica.

La importancia de entender la producción de la identidad étnica dentro de este marco teórico, es que aleja la posibilidad de comprenderla como una categoría circular, elusiva o manipulable, que en definitiva tienda a una opción racional (*rational choice*) del individuo o del grupo, lo que no significa que los individuos sean constreñidos por la estructura identitaria. Existe un nivel de movilidad, e incluso de instrumentalidad de la identidad, en la medida en que los sujetos comparten y viven otros niveles de identidad (la identidad individual, de clase, de género, y otras) y en la medida en que las identidades dependen de manera permanente de los distintos contextos sociales en que se desenvuelven.

Esta movilidad identitaria se puede entender en la definición que Fredrik Barth hizo hace algunas décadas del concepto de grupo étnico. Barth señala que el grupo étnico, una forma de organización social, se define no por sus características objetivas o manifiestas (la lengua, la cultura, la vestimenta, y otras) sino por la demarcación de fronteras étnicas, esto es, por las diferencias objetivas que los propios actores definen como significativas para sí y para otros. De esta manera, la característica fundamental de la existencia de un grupo étnico es la autoadscripción y la adscripción por otros: “Una adscripción categorial es adscripción étnica cuando clasifica a una persona de acuerdo con su identidad básica y más general, supuestamente determinada por su origen y su formación. En la medida en que los actores utilizan las identidades étnicas para categorizarse a sí mismos y a los otros, con fines de interacción, forman grupos étnicos en este sentido de organización” (Barth, 1976, p. 15).



Por otra parte, el “carácter cultural” de los movimientos indígenas remite a su relación con la cotidianidad, con las experiencias vividas por los sujetos. Esto es importante siempre y cuando entendamos la cultura no como un conjunto de rasgos o modelos que guían la acción de los individuos –definición surgida del culturalismo norteamericano y de gran influencia incluso hasta nuestros días–, sino, desde una concepción estructural de la cultura, como acciones, objetos y expresiones significativas (formas simbólicas), construidas y comprendidas dentro de un determinado contexto sociohistórico, a través del cual los sujetos producen, transmiten y reciben tales formas simbólicas (Thompson, 2002; p. 203).<sup>2</sup> Las formas simbólicas cobran importancia cuando son significativas tanto para los actores como para quienes las analizan. El contexto sociohistórico implica que aquello que los sujetos entienden por formas culturales o las condiciones de producción de éstas, debe considerar diversas situaciones contextuales, tales como las relaciones de poder bajo las cuales se han establecido las jerarquías culturales que dan lugar a dichas formas –que son consideradas como propias–, como también las condiciones económicas y políticas que las enmarcan.

Así, la explicación de la identidad étnica como un proceso socialmente construido y estructurado, y de la comprensión de la cultura como acciones y objetos significativos socialmente estructurados, nos permite entender que la política de los movimientos indígenas y sus expresiones de demanda surgen de contextos específicos y no como esencias ahistóricas o primordiales. No existen, por tanto, identidades antiguas resurgidas; por el contrario, la identidad está en permanente transmutación. Por ellos es un error decir que la identidad indígena se ha mantenido a través de los siglos, tal cosa no es posible. Distinto es que un grupo pueda “dar uso” a elementos objetivados de su cultura, como la lengua, las prácticas religiosas o el parentesco, como un modo de dar contenido o evidenciar su identidad. Tales elementos pueden servir como emblemas de identidad (Giménez, 2002) o como forma de empujar la cohesión del grupo frente a los “otros”, pero no son el reflejo o la prueba indiscutible de la existencia o no de una identidad inamovible.

Un hecho que muestra las relaciones e implicancias de la objetividad y la subjetividad en el plano de los grupos étnicos, se encuentra en la constitución de lo que podríamos denominar “consanguinidad imaginaria”. Por lo general, los grupos étnicos se autodefinen bajo la creencia de que están unidos por ancestros comunes o lazos de consanguinidad, esto es lo

---

<sup>2</sup> Para Thompson, las formas simbólicas son “un amplio campo de fenómenos significativos, desde acciones, gestos y rituales, hasta los enunciados, los textos, los programas de televisión”.

que plantean D'Andrea (2000) y Smith (2000). En primer lugar, Dimitri D'Andrea señala que la característica central de los grupos étnicos es la creencia en un parentesco de sangre y un antepasado común. Como reacción a la excesiva inclusividad de la definición barthiana, D'Andrea define a los grupos étnicos como aquellos que se fundan, en última instancia, en la representación subjetiva –imaginaria– de un vínculo de parentesco. La sanción de lo étnico sería exclusiva entonces para aquellos que sostienen su cohesión y representación de alteridad a partir de los lazos de sangre. Bajo estos términos, las fronteras identitarias se estructurarían sobre la base de la pertenencia consanguínea a una “gran familia”, subjetivada como realidad verdadera y objetivada como evidencia de autenticidad.

Por su parte, Anthony Smith señala que el nacionalismo, en la búsqueda de su pasado étnico, hace uso de “presuntos” ancestros comunes y una memoria histórica compartida.<sup>3</sup> Para los grupos étnicos, esta evidencia cobra mayor sentido en los espacios rurales donde persisten lazos de sangre “comprobables”; sin embargo, las relaciones que existen entre los residentes rurales y sus parientes emigrados permiten extender esta membresía de sangre hacia otros espacios y lugares. No obstante, la posibilidad de comprobar “verdaderamente” el parentesco de grandes agregados sociales permite que esta idea opere con mayor eficacia más bien en el plano simbólico que en el real. Bien dice Bengoa (2000) que las identidades indígenas son en realidad identidades reinventadas, que echan mano al pasado y la historia para explicar y legitimar el presente. La consanguinidad y los ancestros comunes serían de este modo elementos básicos para mantener la cohesión del grupo, darle continuidad y legitimarla, más allá de otros componentes objetivos, como la lengua, la raza o la religión. Incluso se podría decir que la consanguinidad impondría una cierta obligación –una obligación de sangre– para con la lucha y el compromiso étnico, de ahí que dentro de las organizaciones y movimientos indígenas, los sujetos renegados de su identidad estarían signados por una cierta “fatalidad”, por cuanto no podrían renunciar a ella ni aun cambiando su apellido, su aspecto exterior o sus conductas cotidianas y su identidad; todo ello estaría marcado por la pertenencia a esa gran familia de parientes consanguíneos imaginarios y reales.

---

<sup>3</sup> “Lo que hace tan atractivos y poderosos a estos valores, recuerdos, símbolos y mitos es la invocación de una filiación común y los vínculos generados por la residencia como base de la autenticidad de los valores culturales únicos de la comunidad. Desde este punto de vista, la comunidad étnica se parece a una familia extensa o a una “familia de familias” que se extiende en el tiempo y el espacio hasta llegar a incluir a muchas generaciones y a muchos distritos de un territorio específico” (Smith, 2000, p. 99).

De esta manera y según los criterios teóricos enunciados, cuestionamos la pretensión de que existen identidades inmóviles y ahistóricas; asimismo, rechazamos que en la constitución de los llamados movimientos étnicos exista un cierto determinismo que los conduce bajo ciertas condiciones y de manera casi inexorable, a ser un antecedente previo de los movimientos nacionales.<sup>4</sup> La complejidad con que se despliega la identidad étnica en el marco de la acción colectiva es claramente un ejemplo de que no existen posibilidades de construir esquemas analíticos, previamente formateados, para entender la acción colectiva de los grupos étnicos.

## **B. Movimientos étnicos y acción colectiva indígena**

¿Cómo se relaciona esta perspectiva de la identidad con la formación de movimientos sociales de corte étnico? En sus escritos sobre los movimientos sociales de los años ochenta, Alain Touraine rechazaba el empirismo en la determinación o identificación de los movimientos sociales; por el contrario, él pensaba que había que crear un método que estableciera una nomenclatura específica para identificar diferentes formas, etapas o momentos de la acción social. Touraine sostenía que un movimiento social es “la acción, a la vez culturalmente orientada y socialmente conflictiva, de una clase social definida por su oposición dominante o dependiente en el modo de apropiación de la historicidad, de los modelos culturales de inversión, de conocimiento y moralidad, hacia las cuales él mismo se orienta” (Touraine, 1987, p. 99). Para Touraine, un movimiento social, constituido desde una situación de clase, debía estar orientado a la consecución de cambios estructurales; además, debía superar su etapa pasajera de “denuncia cultural” para lograr constituirse en un movimiento de transformación. Touraine creía que los movimientos sociales basados en la cultura surgían de manera transitoria y mientras no existiesen actores políticos que pudiesen representar sus demandas.

La idea del carácter instrumental y racional de los movimientos sociales opera sobre la base de que éstos pueden constituirse como tales en la medida en que definan su objetivo de transformación estructural. Pero este planteamiento limita los alcances que pudieran hacerse respecto de los movimientos sociales o las conductas colectivas, más aún si se trata de movimientos que utilizan una alta carga simbólica y discursiva y que se basan, en parte, en demandas como el derecho a la identidad y la diferencia.

---

<sup>4</sup> El debate sobre los vínculos entre nacionalismo y etnicidad es de larga data y acumulado miles de páginas. Una visión amplia sobre las dos principales posturas en debate se puede hallar en Gellner (1991) y en Smith (2000).

De cualquier manera, no se trata de buscar nuevas formas de definir a los movimientos sociales a priori, ni es necesario forzar tal análisis, más bien tiene que ver con el intento de comprender la forma en que se constituyen los movimientos, más allá de conductas observables que guíen nuestra apreciación de lo que debe o no ser denominado como movimiento.

Para comprender los actuales procesos que protagonizan los pueblos indígenas y los conflictos derivados de su acción en el espacio público, es preciso entender que aquello que se denomina habitualmente como “movimiento indígena” –en nuestro caso, preferimos el concepto de “movimiento étnico”– no es una expresión metasocial, ni un objeto empírico unitario cuya existencia se pueda manifestar en una abstracción autorreferida. Por el contrario, como señala Melucci, los movimientos sociales son más bien “sistemas de acción, redes complejas entre los distintos niveles y significados de la acción social” (Melucci, 1999, p. 12). Se trata pues de diferentes niveles que expresan una pluralidad de planos de acción, en distintos momentos, con diversas formas de organización y liderazgo, así como de estrategias y discursos. A diferencia de Touraine, Melucci pone mayor énfasis no en la identidad de los movimientos, la búsqueda de rasgos definitorios o de la historicidad, sino en el campo de las relaciones y los significados. Bajo estos términos un movimiento social es el producto de los intercambios, conflictos y negociaciones que los sujetos establecen a través de redes de solidaridad y producción de significados culturales, cuestión esta última que, en definitiva, los diferencia de los actores políticos e institucionales.

¿Cómo se expresa la acción colectiva indígena? De diversas formas: como rebelión, como estallido social, como protesta, pero también como negociación y participación a través de los cauces ciudadanos y las estructuras de representación tradicional. Sin embargo, para una parte de la literatura especializada, así como para la prensa y el sentido común, el conflicto ha pasado a ser un factor de definición central de la acción colectiva indígena. Desde antiguo se ha hablado del “problema indígena” como un campo de complejas dificultades derivadas de la resistencia que oponen los grupos indígenas para integrarse a la vida nacional. El conflicto indígena sería, en este sentido, el resultado de la acción del sujeto indígena, obstinado y afincado en la tradición, y refractario a recibir los “ofrecimientos” de la modernidad. Desde otra perspectiva, los indígenas serían conflictivos porque presionarían a la sociedad y el sistema político con demandas añejas o imposibles de alcanzar. Por último, la conflictividad de los movimientos indígenas se encontraría en la búsqueda de la diferencia, cuestión que sería contraria a la lógica moderna si se considera que el surgimiento del Estado nacional ha tenido como propósito la búsqueda de una igualdad, que pese a ser abstracta es universal.

Pero nosotros no postulamos la inexistencia del conflicto, sino que abordamos la forma en que es interpretado cuando se asocia a los movimientos étnicos. Así, preferimos comprender el conflicto tanto desde las ciencias sociales como por medio de los múltiples significados que le otorgan los sujetos.<sup>5</sup> El conflicto como tal existe, de lo que se trata más bien es de entender sus significados y comprender desde dónde, por qué y para quién los procesos sociales son conflictivos. El conflicto no es una esencia, sino el resultado de las interacciones de un grupo con otro y de las condiciones en que esta interacción se produce. La naturaleza de los conflictos y la posición de los actores guardan directa relación con las condiciones en que se genera la acción colectiva del grupo o las redes sociales en que éste se encuentra inserto. En algunos casos, el conflicto puede explicarse porque las expresiones de un grupo o las categorías sociales excluidas presionan por tener representación. De acuerdo con ello, el conflicto se basa en la presión ejercida por un grupo que persigue la integración dentro del marco políticosocial o de los beneficios de los que ha sido excluido; por tanto, no se trata necesariamente de un conflicto de antagonismos. Pero cuando las fronteras políticas son rígidas e inflexibles, la expresión de la demanda será diferente y sus resultados mucho menos predecibles que en el caso anterior. En estas condiciones, por lo general, el resultado es un conflicto violento, en que uno de los sujetos sociales desea la transformación de las reglas y normas que han regulado la convivencia o la distribución de recursos (Melucci, 1999). De cualquier modo, los conflictos no expresan ni una conducta natural, ni menos un proceso permanente; por el contrario, ellos son temporales y “cumplen” con propósitos específicos.

Una alternativa posible a la pregunta de cómo se expresa la acción colectiva indígena se encuentra en el concepto de rebelión; sin embargo, además de ser un concepto retórico, también contiene algunos problemas. La rebelión, una forma de expresión de descontento contra la opresión y la dominación, sería adecuada por cuanto expresaría la disconformidad con las respuestas que los sujetos se dan en los distintos niveles de su organización y estructura social indígena. De este modo, los indígenas se rebelarían por los agravios cotidianos e históricos cometidos en contra de ellos. Se rebelarían por la opresión, el sometimiento y la exclusión de que son víctimas dada su calidad de indios, así como debido a los intereses que otros grupos tienen sobre sus tierras y recursos naturales, y a la negación que los Estados hacen de sus derechos. Así, la tesis de la rebelión imaginaría

---

<sup>5</sup> Este es un antiguo y polémico tema de la antropología política, que fue abordado con especial interés y complejidad por la antropología social británica y el grupo de estudiosos de los sistemas políticos africanos, cuyo principal exponente es Max Gluckman.

a un sujeto homogéneo que reaccionaría de manera similar ante provocaciones de un otro externo, que lo acosa en su vida cotidiana o como entidad social toda.

Desde el culturalismo, también se ha querido ver a algunos grupos étnicos como “pueblos resistentes”. Al respecto, nos parece que ésta es una de las tantas “configuraciones” o “modelos culturales” acuñados por la antropología norteamericana de mediados del siglo XX, que no hacen más que homogeneizar y quitarle historicidad a los procesos sociales, políticos y económicos que viven los grupos étnicos. Lo claro es que existen diversas formas de actuación de los movimientos étnicos en la arena política; la rebelión, junto con los estallidos, la resistencia, la guerra o la participación política formal, es una más.

El problema, entonces, es definir una idea más próxima a las vivencias y experiencias de los sujetos y a los significados que éstos les otorgan. Es evidente que la gente construye respuestas diferentes frente a las distintas formas de opresión y dominación; asimismo, las respuestas difieren según los diversos contextos y niveles en que se producen las interacciones (Corrigan y Sayer, 1985; Joseph y Nugent, 2002). La acción colectiva reúne estas distintas formas de expresión de las relaciones entre los grupos étnicos, el Estado y otros actores, y lo hace considerando no sólo los procesos protagonizados por grandes y articulados movimientos sociales, sino que además toma en cuenta los aspectos cotidianos y los espacios locales conectados con los procesos y escenarios más complejos y extensos. Por otra parte, sería un absurdo estimar que los sujetos reaccionan motivados por un único foco, como podría ser el Estado todopoderoso. La dinámica social muestra escenarios más complejos aún, como los conflictos intracomunitarios, los faccionalismos, las luchas por la hegemonía y el poder entre grandes organizaciones y liderazgos, o las disputas por alcanzar un lugar en el espacio público como interlocutores legítimos frente al Estado (véase, por ejemplo, el caso de los fuertes liderazgos indígenas en Bolivia, representados por las figuras de Evo Morales y Felipe Quispe). Es cierto que estos conflictos pueden ser consecuencia de las intervenciones del mismo Estado, pero no se puede pensar la realidad social sólo como el resultado de la conspiración permanente del Estado. Los sujetos sociales, los líderes y las organizaciones tienen intereses propios y luchan por ellos aun entre quienes pertenecen al mismo bando. De esta manera, es preciso buscar interpretaciones más cercanas a los sujetos, que consideren las condiciones locales en que se desenvuelven, sin dejar de establecer vínculos o expresiones comunes en los distintos contextos en que produce la acción colectiva.

### C. Simbolización étnica y lucha por el reconocimiento

Los movimientos indígenas focalizan gran parte de sus discursos y acción colectiva con arreglo a códigos o símbolos culturales.<sup>6</sup> Asimismo, la cultura juega un papel central en los movimientos indígenas, porque por medio de ella se establece un conjunto de elementos que operan como “emblemas de identidad”, es decir, criterios objetivos de autodefinición colectiva (Giménez, 2002). Entrelazados con sus demandas, los movimientos indígenas definen “emblemas de identidad”, íconos tales como la tierra y el territorio, la cosmovisión, la lengua o su apego a la naturaleza, y los utilizan como medios de contraste y diferenciación con respecto a sus antagonistas. La simbolización icónica (Sebeok, 1996), un conjunto de símbolos asociados por semejanza y codificados cultural e intencionalmente, es una forma de comunicación y registro que los actores hacen de su propia acción colectiva; por medio de ella procuran regular, reflexivamente, las condiciones generales de una reproducción sistémica (Giddens, 1995). En este sentido, la profusa generación de símbolos en los movimientos indígenas permite reforzar la identidad colectiva. La simbolización es una forma de comunicar ideas, objetivos, pensamientos y propósitos. Pero no existe una simbolización eficaz si no hay quien interprete esos símbolos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Dado que existen varias definiciones de símbolo y de signo, creemos necesario aclarar de cuáles estamos hablando nosotros. La clase de símbolo a la que nos referiremos en este texto se encuentra referida a la definición de signo desarrollada por Charles S. Peirce (1974), cuyos escritos son contemporáneos a los de Saussure, y actualizada en los trabajos recientes de Thomas Sebeok (1996). Peirce señala que un signo o *representamen* es algo que, para alguien, representa o se refiere a algo en algún aspecto o carácter. El signo se dirige a alguien, crea en la mente de esa persona un signo equivalente, o, tal vez, un signo aún más desarrollado. Este nuevo signo creado es lo que Peirce llama el interpretante del primer signo. El signo está en lugar de algo, su objeto. Está en lugar de ese objeto, no en todos los aspectos, sino sólo con referencia a una suerte de idea, que es el *representamen*. De tal modo que el signo, para ser signo, debe representar a su objeto (Peirce, 1974, p. 22 y ss.). El símbolo, derivado de esta definición, es una clase de signo o la clase de relación que el signo tiene con su objeto. Siguiendo a Peirce: “Un símbolo es un signo que se refiere al objeto que denota en virtud de una ley, usualmente una asociación de ideas generales que operan de modo tal que son la causa de que el símbolo se interprete como referido a dicho objeto” (1974, pp. 30-31).

<sup>7</sup> La definición de símbolo elaborada por Peirce puede ser pertinente para el análisis de los procesos de simbolización étnica o los procesos de simbolización basados en la cultura, básicamente por las ideas *representamen* y de interpretante, que llevadas al análisis de los movimientos sociales cobra especial relevancia. No existen símbolos si no existe quien los interprete, como no existe interpretante sin *representamen*. La producción simbólica de los movimientos étnicos está directamente dirigida a ciertos interpretantes: el Estado, la sociedad civil y la propia comunidad. Un símbolo étnico –un símbolo remático diría Peirce– es un símbolo que está conectado con su objeto por una asociación de ideas generales, de manera tal que su réplica evoca en la mente del interpretante una imagen, la que debido a ciertos hábitos o disposiciones de esa mente, tiende a producir un concepto general (Peirce, 1974, p. 35).

La simbolización en los movimientos indígenas requiere de intérpretes, receptores o hermeneutas y éstos pueden ser tanto el propio grupo productor de símbolos –la comunidad, el grupo étnico– como el Estado o la comunidad nacional.

El simbolismo en los movimientos indígenas se expresa en el marco de la llamada “política o lucha por el reconocimiento”, conceptos que deben distinguirse de la llamada “política del reconocimiento” como acción del Estado y de la sociedad para con los grupos minoritarios, indígenas y migrantes en sociedades multiculturales (Taylor, 2001; Habermas, 1999b; Foerster y Vergara, 2000). Taylor señala que la política del reconocimiento es un elemento central para los movimientos nacionalistas, especialmente dentro de aquellos grupos que se encuentran en una posición de subordinación o exclusión. El autor señala que para ciertos grupos el reconocimiento se torna incluso un factor apremiante, puesto que tiene nexos con la identidad. Ser reconocidos o desconocidos es crucial para la sobrevivencia de la identidad, pero lo es más si se trata de una disputa hegemónica entre criterios propios de reconocimiento y criterios “falsos” o prejuicios de los “otros”. Los sujetos asumen la lucha por el reconocimiento como una forma de representarse a sí mismos y contestar a la heterorrepresentación, esto es, a la representación externa, es decir, la catalogación que los “otros” hacen de ellos (Mumby y Clair, 2000). De ahí que los movimientos étnicos no nieguen su calidad de indígenas, o aun de indios, pero a condición de ser ellos quienes autorrepresenten su condición de tal y a partir de formas de reconocimiento no opresivas ni excluyentes. Así, los grupos étnicos quieren ser reconocidos como pueblos indígenas, pero a su manera y no desde un falso reconocimiento que implique el despojo de sus derechos y bienes simbólicos y materiales.

En efecto, la política del reconocimiento envuelve tanto aspectos simbólicos como materiales. La autodefinición involucra el reconocimiento de la diferencia, pero también del legítimo derecho a formas de vida, expresión cultural y religiosa, uso de una lengua distinta de la oficial, autogobierno y autogestión, y al mejor derecho, basado en fundamentos históricos, sobre determinados recursos y bienes (simbólicos y materiales), cuestión que se acercaría a la idea de la *autenticidad* explicada por Taylor (2001, p. 47 y ss.) y que tiene un significado moral acerca del modo original de ser, vale decir, de la medida propia para vivir.<sup>8</sup> Desde este punto de vista,

---

<sup>8</sup> Según Taylor, el “ideal de la autenticidad” es producto del “desplazamiento moral” de la categoría de honor, venida a menos con la caída de las sociedades jerárquicas. Las sociedades democráticas no cambiaron por sí solas las formas de reconocimientos enclavadas en el honor, pero habrían instalado la autenticidad como un ideal por alcanzar. Los vínculos entre el ideal de la autenticidad y la identidad implican la existencia de procesos sociales y no exclusivamente individuales e internos; requieren, según el autor,



la lucha por el reconocimiento en los movimientos indígenas se convierte en una disputa por la autodefinición bajo términos y condiciones relativamente autónomas o propias. La lucha por el reconocimiento es, por consiguiente, lo que da sentido a la acción colectiva indígena.

La simbolización en los movimientos indígenas cumple con el cometido de comunicar los deseos de autodefinición y autorrepresentación. Los símbolos, desde una perspectiva comunicacional, se constituyen en una red de significados sobre los que opera la acción del grupo (véase, por ejemplo, Zárate, 1999; Botero, 2001). Los símbolos étnicos tienen un origen diverso; por una parte, pueden responder a la actualización y reinterpretación de antiguos eventos, personajes o fechas; y por otra, pueden intentar representar la lucha por la apropiación material de recursos. En muchos países, la lucha por la tierra y los recursos naturales se sintetiza en la lucha por el territorio, que es un signo que simboliza el pasado y presente de la lucha étnica, pero no sólo en cuanto a sus significados materiales, sino también a valores compartidos y a la historia común escenificada en un espacio concreto.

La acción colectiva en ese plano opera en torno de la invención o reinención de símbolos, de la historia, la tradición y las costumbres, no en un sentido negativo o peyorativo sino, como señala Eric Hobsbawm, “como un grupo de prácticas, normalmente gobernadas por reglas aceptadas abiertamente o tácitamente y de naturaleza simbólica o ritual, que buscan inculcar determinados valores o normas de comportamiento por medio de su repetición, lo cual implica automáticamente continuidad con el pasado” (Hobsbawm y Ranger, 2002, p. 8). La invención de la tradición o la recuperación del pasado para proyectar el presente y el futuro, es un proceso y una estrategia común en los movimientos indígenas, que constituye una característica central en la etnicidad como estrategia política, tal como lo han demostrado distintos trabajos y estudios (Baud y otros, 1996; Bastos, 1998; De la Peña, 1998; Zárate, 1999; Bengoa, 2000; Botero, 2001).

En el plano material, la política del reconocimiento se refiere también al “mejor derecho” o al “derecho original” o “auténtico” de un grupo sobre ciertos recursos y bienes. Este mejor derecho es definido por el grupo sobre la base de la historia, la jurisprudencia<sup>9</sup> o bien, la reinención o resignificación del pasado. Vale la pena aclarar que los llamados “movi-

---

que se construyan por medio de procesos dialógicos, es decir de la interacción social (Taylor, 2001, p. 52 y ss.).

<sup>9</sup> La posesión de títulos primordiales (los “papeles”) funciona como respaldo legal a veces legítimo y reconocido por el Estado; y otras veces como un elemento simbólico que representa una posesión verdadera sobre tierras y recursos. Esta función cumple entre los mapuche de Chile los “títulos de merced”, otorgados por el Estado; y en México, los llamados “títulos primordiales coloniales”, por señalar dos ejemplos.

mientos indígenas”, al contrario de lo que se cree habitualmente, no se basan exclusivamente en la búsqueda de la “diferencia”. De hecho, definir a los movimientos indígenas sólo desde este ángulo es bastante discutible y conlleva un reduccionismo y una idealización de la acción colectiva indígena difíciles de aceptar. Más bien se trata de movimientos en que se combinan un conjunto de factores económicos, sociales y culturales. Un factor común en casi todos los países de América Latina, por ejemplo, es la demanda por el reconocimiento, restitución, protección o ambas de tierras y recursos naturales en general (véase el cuadro 1 del anexo).<sup>10</sup> Estas cuestiones han sido abordadas en forma específica por Willem Assies (1999), Guillermo De la Peña (1998, 2001), Carlos Degregori (1998, 1999), José Bengoa (2000) y Xavier Albó (2002), por mencionar sólo a algunos. Según estos autores, la acción colectiva indígena apela, desde la cultura y la identidad, a transformaciones de fondo como la eliminación del carácter monoétnico del Estado y el reconocimiento formal y normativo del carácter multicultural y pluriétnico de la sociedad. Por esta vía, la acción colectiva indígena tiene como objetivo la transformación de las relaciones de poder, y de las formas excluyentes de organización del Estado y la sociedad nacional (Bolivia, Guatemala, México), en procura del control de sus propios recursos (Brasil, Chile, Panamá, Venezuela). Los indígenas demandan el reconocimiento de sus derechos de acceso a la tierra, la protección de sus territorios ancestrales, una educación bilingüe intercultural, el derecho a la identidad, la salud, el desarrollo económico, la autodeterminación, y reformas jurídicas e institucionales (Karakras, 1997).<sup>11</sup>

#### **D. La etnicidad como expresión política de la identidad étnica**

Otro concepto importante para este estudio es el de etnicidad. La etnicidad, como enfoque, ocupa un lugar central en el análisis de los conflictos étnicos y la forma en que se autodefinen o son definidos por otros los grupos étnicos ¿Qué es la etnicidad? Este elusivo y ambiguo concepto ha sido definido de muy diversas formas, sobre todo desde las perspectivas primordialistas en que se atribuye a la etnicidad un carácter inmanente, ahistórico y abstracto. Habitualmente, el concepto de etnicidad se confunde con los conceptos de cultura e identidad, en circunstancias que, en nuestra

---

<sup>10</sup> Autores como Touraine (1987) y Melucci (1999) han cuestionado la idea de que existan movimientos que estén basados exclusivamente en la lucha por la diferencia. En el caso de Melucci, esta crítica está estrechamente vinculada con el cuestionamiento de la categoría de “nuevos movimientos sociales”.

<sup>11</sup> Véase el cuadro 1 del anexo.

opinión, se trata de un concepto que alude a la construcción de lo étnico, a un proceso en que sin duda están implicados la cultura y la identidad étnica.

Entendemos la etnicidad como un proceso social y relacional en cuyo interior se construye la condición étnica de un grupo específico, en este caso los indígenas. La etnicidad es el proceso de identificación étnica construido sobre la base de una relación –interétnica– de un grupo. Este grupo, debido a un conjunto de factores económicos, políticos, religiosos y otros, organiza socialmente su identidad étnica, por lo general con referencia al Estado u otros grupos que poseen identidades sociales diferentes y hegemónicas. De manera más precisa, Ernest Gellner señala que la etnicidad es un principio de organización política surgido con la modernidad y constituido por diferencias culturales sobrepuestas y recíprocamente reforzadas, que llevan a sus poseedores a identificarse con su cultura y oponerse a quienes portan culturas distintas (Gellner, 1994, pp. 54-55). La etnicidad, para Gellner, es un sinónimo de la nacionalidad, proceso desde el cual se construye la nación; sin embargo, él mismo reconoce que esta politización de la cultura se puede dar entre grupos que están insertos en un Estado-nación ya formado, en este caso los grupos étnicos.

De cualquier forma, la etnicidad es un proceso de construcción social y cultural que implica la selección y elaboración de elementos objetivos y materiales. Éstos son incorporados como patrimonio de una comunidad y subjetivados como parte de su *habitus*, constituyéndose a su vez en esencia de la pertenencia a una comunidad dada, y asimismo en soporte o referente material de la identidad.

Si la etnicidad es un principio de organización política, ¿qué forma adquiere en el marco de los procesos interétnicos de que participan los grupos étnicos en América Latina? La respuesta a esta pregunta depende de las condiciones en que se desenvuelven los grupos étnicos frente al Estado, es decir, de su posición en la sociedad a que pertenecen. Indiscutiblemente, la mayor parte de los pueblos indígenas del continente ocupan un lugar subordinado en las sociedades nacionales y frente al Estado, como producto de la incorporación excluyente de que han sido objeto. Esto significa que si bien fueron incorporados como parte de la nación, ello se ha hecho excluyendo cualquier tipo de reconocimiento a derechos específicos o a formas diferenciadas de manejo y control de recursos, así como de organización política. A fin de cuentas, la incorporación excluyente implica un proceso de incorporación subordinada. La etnicidad de los pueblos indígenas de América Latina, su principio de organización política, está por tanto directamente relacionada con las condiciones que ocupan en el marco de los estados nacionales, pero sobre todo a la posición que ocupan frente al Estado. Esta última relación representa un lugar en los procesos de etnización, dado que el Estado, en

particular, juega un papel relevante para otorgar a un grupo la calidad de étnico. Por consiguiente, se puede decir que la etnicidad tiene al menos dos frentes de construcción, uno desde dentro, organizado, significado e instrumentado por el propio grupo, y otro desde fuera, donde el Estado es el principal agente. Ambos procesos se encuentran en íntima relación.

Para los grupos étnicos, la etnicidad se encuentra fuertemente vinculada con la identidad. La etnicidad tiene una relación directa con la identidad étnica, puesto que en la vida diaria los sujetos afirman o confirman su identidad a partir de diferencias y características demostrables (Baud y otros, 1996, p. 15). La pertenencia adquiere significados frente a otros cuando existen elementos objetivos y visibles que aseguran la diferencia. La pertenencia, en el plano de la etnicidad, es un rasgo fundamental o distintivo de la identidad étnica y la etnicidad. Por ejemplo, Comaroff señala que, en tanto reflejo de la colectividad social, la identidad étnica siempre implica alguna forma de autodefinición comunitaria –esto es territorial, incrustada en un espacio y lugar–, porque ello marca una clara oposición entre un “nosotros” y los “otros” (Comaroff, 1987, p. 303).

La etnicidad no sólo actúa como una estrategia adaptativa del grupo frente a las nuevas situaciones que se le imponen desde fuera. También funciona, señala Eduardo Zárate (1999, p. 250), como una serie de posibilidades (el barrio, la comunidad, la organización de productores) mediante las cuales los individuos pueden insertarse a través de los procesos de cambio sin perder su posición social.

El aspecto relacional de la construcción étnica, esto es de la etnicidad basada en las relaciones sociales como condición social de existencia, es un elemento crucial para comprender la dinámica de la acción colectiva indígena, así como para entender que los pueblos indígenas no son étnicos en sí mismos, sino que han sido etnizados a través del proceso antes descrito. La prueba de esto es que no todos los grupos étnicos son indígenas, porque lo étnico es una condición de subordinación, un producto histórico y no una esencia. Pérez Ruiz recalca esto, señalando que “no toda identidad de un pueblo o grupo social es étnica, no cualquier grupo subordinado puede ser considerado étnico, no es étnica cualquiera forma de subordinación, ni lo étnico puede predefinirse a partir de la existencia de ciertos rasgos culturales de la población” (Pérez Ruiz, 2002, p. 29).

Con diferencias más o menos importantes, según el país y los procesos nacionales operados, la mayor parte de los grupos étnicos de América Latina fueron etnizados en coincidencia con la construcción del Estado nacional. En efecto, los grupos que no fueron exterminados o absorbidos por los procesos de civilización, pasaron a formar parte de un sector de la sociedad nacional cuya condición de subordinación responde a un proceso combinado de formas de exclusión y explotación, pero donde

la cultura tiene un papel central como representación e imaginario de esa subordinación.

Pero la etnicidad no es sólo una condición de dominación específica, sino que además y junto con la identidad conforman el núcleo duro desde el que los sujetos sociales indígenas articulan sus luchas étnicas frente al Estado. La etnicidad, como un producto de relaciones sociales asimétricas, es también la base de las estrategias de los movimientos étnicos, el núcleo de producción de sentidos que politiza a las identidades, otorgándoles un carácter de disputa por el poder.

Recuadro II.1  
GUATEMALA: LA IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN LOS ACUERDOS DE PAZ  
(Extracto)

---

**I. Identidad de los pueblos indígenas**

1. El reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.
2. La identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen y, a su vez, los hacen reconocerse como tales. Tratándose de la identidad maya, que ha demostrado una capacidad de resistencia secular a la asimilación, son elementos fundamentales:
  - a) la descendencia directa de los antiguos mayas;
  - b) idiomas que provienen de una raíz maya común;
  - c) una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la producción material y escrita, por medio de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante;
  - d) una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes, y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales; y
  - e) la autoidentificación.
3. La pluralidad de las expresiones socioculturales del pueblo maya, que incluyen los Achi, Akateco, Awakateco, Chorti, Chuj, Itza, Ixil, Jakalteco, Kanjobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Q'eqchi, Sakapulteco, Sikapakense, Tectiteco, Tz'utujil y Uspanteco, no ha alterado la cohesión de su identidad.

---

(Continúa)

## Recuadro II.1 (conclusión)

- 
4. Se reconoce la identidad del pueblo maya, así como las identidades de los pueblos garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el Gobierno se compromete en promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido.
- 

**Fuente:** Gobierno de Guatemala, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, México, D.F., 31 de marzo de 1995 [en línea] [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).

### Capítulo III

## **La situación de los pueblos indígenas en América Latina**

En este capítulo entregamos algunos antecedentes generales sobre la situación de los pueblos indígenas en América Latina. No se trata de un estudio exhaustivo sobre la historia y la demografía indígena, sino más bien de un cuadro panorámico y sinóptico que procura plantear algunos problemas fundamentales a objeto de entender la situación actual de los grupos étnicos en América Latina.

En la mayoría de los países de la región, los pueblos indígenas han estado excluidos y discriminados de los distintos ámbitos de la vida nacional. Este hecho, indiscutible, ha sido central en la historia de América Latina, sobre todo a partir del siglo XIX cuando los procesos de formación de los Estados nacionales, inspirados en la ideología liberal y la dialéctica civilización-barbarie, consumaron ideas y mecanismos que a la larga permitieron la perpetuación de la exclusión y la discriminación económica, social y cultural (Bacal, 1997; Wade, 2000; Bengoa, 2000). Esta realidad, además de injusta, por lo que ha significado en términos de opresión y exclusión de los pueblos indígenas, ha impedido un verdadero proceso de integración social basado en el reconocimiento de la diversidad cultural como un valor y una característica positiva de nuestra región.

Paradójicamente, tanto la exclusión como los nuevos procesos de inclusión ciudadana de los pueblos indígenas son resultado de la modernidad y la modernización. En particular, los actuales procesos de demanda

indígena por inclusión y reconocimiento son propios de éstas y no la expresión de su situación terminal. Desde el siglo XIX, la difusión de la modernidad fue un factor fundamental para fijar los términos de la inclusión ciudadana en el interior de los Estados nacionales –otro producto de la modernidad–, inclusión fundada en la homogeneidad cultural y la ideología del nacionalismo. La modernidad funda la dicotomía moderno-tradicional, fijando los criterios para una ética de la exclusión donde lo moderno forma parte del polo legitimado y válido, mientras que lo tradicional aparece como el polo anclado en el pasado que, de no ser superado, frenará el avance progresivo de la modernidad.

En tanto, los procesos de modernización, que en la perspectiva funcionalista son la expresión concreta de la modernidad ligada al progreso material y técnico, especialmente al registrado desde la segunda mitad del siglo XIX en América Latina, imponen la dinámica del despojo y la exclusión de los beneficios materiales y simbólicos que se suponía debían alcanzar al conjunto de la sociedad. En la medida en que la modernización es una gran impulsora de modelos económicos basados en el mercado como modo exclusivo y excluyente de organización económica global, los procesos de modernización económica disfuncionalizan a las economías indígenas y las economías locales en general, lo que por el contrario no ocurría en el período colonial. Las ideas de progreso y orden descartan a las economías indígenas como formas económicas válidas, porque el objetivo de la modernización es la centralización y homogeneización de las formas económicas. En el siglo XIX, la disfuncionalización de las economías locales, e indígenas en particular, se produce mediante la pérdida del control de los recursos económicos propios. En efecto, bajo las políticas de modernización se produce el despojo material, sobre todo de la tierra, de los grandes conglomerados indígenas, que desde entonces han visto como único destino la migración a las ciudades, donde a partir de los años cincuenta del siglo XX pasan a formar parte de las reservas de mano obra no calificada dentro de los procesos de “acumulación flexible” (Harvey, 1998).

Ni siquiera las grandes reformas agrarias o los repartos de tierra lograron revertir la tendencia a la disfuncionalización económica de las poblaciones indígenas; por el contrario, algunos de estos procesos contribuyeron a la descapitalización de los recursos propios y la exclusión de su participación en los sistemas económicos dominantes. Así, pese a su inspiración justa, las reformas agrarias demarcaron aún más el lugar subordinado y terminal de las economías indígenas, aislándolas dentro de los contextos nacionales. Claro que, en algunos países, diversos grupos lograron mantener para sí el control de ciertos recursos, lo que les permitió un cierto protagonismo y autonomía dentro de circuitos económicos locales y regionales restringidos. En algunos países, como Bolivia y Ecuador, por ejemplo, la preeminencia de la propiedad indígena en ciertas regiones productivas, por sobre la de otros grupos, posicionó a los productores



indígenas en algunas regiones; sin embargo, este poder de los productores indígenas se vio prontamente mermado por efecto del control externo de los precios y los flujos de la demanda. Este es el caso de los sistemas regionales de mercados en algunas regiones de México, como Michoacán, donde las redes formadas en su mayoría por comerciantes indígenas lograron mantener un cierto control de la producción y comercialización de productos locales hasta bien entrado el siglo XX. Con el tiempo, la pérdida del control indígena de sus propios recursos, así como la penetración de manufacturas del “mercado nacional” con intermediarios externos como protagonistas se acentuaron, convirtiendo a las economías productoras indígenas en economías de autosubsistencia.

La subordinación y exclusión de los pueblos indígenas se expresan en la ausencia o anulación de derechos sobre sus bienes, derechos que aunque de manera precaria habían sido respetados durante la Colonia, lo que se explica, entre otras causas, porque las formas de propiedad y producción indígenas eran funcionales al sistema económico colonial hispano. Desde el siglo XIX, con las leyes y políticas liberales se comenzó a despojar a los pueblos indígenas de derechos sobre sus bienes y posesiones, poseídos en muchos casos de manera comunal, así como sobre sus formas de gobierno y toma de decisiones.<sup>1</sup> Aunque algunas de estas medidas tienen su antecedente en el período colonial, es significativo comprobar que una serie de marcos jurídicos de protección de tierras o de formas de gobierno fueron suprimidos desde mediados del siglo XIX (véase Aylwin, 2001). En México, este proceso se inicia en 1857 con las leyes liberales de Benito Juárez –un indígena mixteco de Oaxaca– que privatizan las tierras comunales indígenas, las que posteriormente pasarán a manos de terratenientes. En Perú y con un sentido similar, es suprimido el tributo indígena en 1854, mientras que en Bolivia esta supresión se produce en 1866, año en que Chile promulga las “Leyes de la propiedad austral”, que declaraban como propiedad del Estado las tierras mapuche; pero éstos no llegan a enterarse hasta 1883, año en que su territorio es ocupado por el ejército. En Ecuador, un decreto de 1857 va a abolir el tributo indígena e intentará promover la ciudadanía de estos grupos, pero a este decreto se agregan otros que pretenden poner en el mercado las tierras indígenas (De la Peña, 1998, p. 36). En todos los casos, el denominador común fue la acelerada pérdida de las tierras indígenas en favor de particulares que por ese medio expandieron sus dominios hacendales.

---

<sup>1</sup> Pero esta explicación es válida sólo para aquellos países donde la población indígena formaba parte del conjunto de la población desde la época colonial. En el caso de los grupos indígenas incorporados en forma posterior a la formación de los Estados nacionales, no existe un desconocimiento de derechos, pues no poseían tales derechos en tanto grupos externos; lo que sucede más bien es el rechazo del Estado a concederles derechos diferenciados con relación al resto de la población.

Para otros grupos, hasta ese momento no incluidos dentro del mapa nacional, como los mismos mapuche o los pueblos de la Patagonia y las pampas argentinas, o los grupos no contactados de las selvas peruanas, ecuatorianas, venezolanas y brasileñas, la expansión del Estado nacional significó una incorporación forzada, cuando no violenta, al conjunto social de la nación, situación que se produce bajo condiciones de expropiación de recursos y desconocimiento o supresión de derechos. Por otra parte, es paradójico comprobar que lo que perseguía la supresión de los derechos indígenas era la “igualdad” con el resto de la sociedad, al menos ése era el argumento.

Durante el siglo XX, el problema que caracterizó a las economías indígenas fue el de la tierra, por ello en varios países de la región la presión de los “campesinos indígenas” desembocó en reformas agrarias con las que se intentó, en parte, paliar la escasez de tierras y el empobrecimiento del mundo rural. Pero el reparto y las políticas de tierras se convirtieron en una forma más de dominación a través de la cual los indígenas se relacionaron con el Estado.

Hoy en día, la mayor parte de los pueblos indígenas viven en condiciones de extrema pobreza (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Plant, 1998). Las principales causas de esta situación se encuentran, como ya hemos dicho, en las reformas liberales del siglo XIX, que tuvieron como objetivo la introducción de la noción de propiedad privada de las tierras (Plant, 1998). Este proceso trajo consigo la pérdida progresiva de tierras y el quiebre de las economías comunitarias, incentivando procesos de migración campo/ciudad, así como la estructura y dinámica de la inserción laboral tanto dentro de los espacios rurales como particularmente en el interior de las ciudades. En los años recientes, las reformas estructurales de las economías en América Latina han golpeado duramente a las poblaciones indígenas, acelerando los procesos de migración y marginalización.

## **A. Cuantía y situación de los pueblos indígenas en América Latina**

Un acercamiento a la situación actual de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe permite determinar su cuantía y ubicación espacial. La primera dificultad para establecer el tamaño y estructura de la población indígena de la región es que los censos hasta ahora aplicados son escasos e incompletos, además de estar basados en distintos tipos de variables y criterios,<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Las fichas censales están elaboradas en algunos casos a partir de preguntas sobre autoadscripción o autoidentificación (Chile, 1992), mientras que otras se basan en criterios lingüísticos (Bolivia, Guatemala, México).

lo que en algunos casos dificulta o imposibilita la comparación de datos entre censos y entre países.

Tanto el BID (Deruyttere, 1997) como la División de Población de la CEPAL (CELADE) (Peyser y Chackiel, 1999) coinciden en señalar que la población indígena alcanzaría aproximadamente a un 8% de la población regional, lo que equivale a unos 33 o 35 millones de personas. La población indígena se subdivide, asimismo, en unos 400 grupos lingüísticos diferentes, distribuidos a lo largo del continente. Estas cifras, sin embargo, no reflejan la real magnitud que alcanza la población indígena y menos sus características sociodemográficas, dado que la información disponible se basa en censos parciales y estimaciones.

Para los indígenas, los censos representan instrumentos de gran interés en sus luchas, pues ven en ellos mecanismos efectivos de visibilización y presencia en el ámbito nacional e internacional, lo que los convierte en herramientas políticas que les permiten ser vistos como sujetos reales y dan soporte a sus estrategias identitarias. Por otra parte, los censos interesan a los Estados y gobiernos, quienes por medio de estos instrumentos pueden tomar decisiones, establecer medidas e implementar políticas focalizadas sobre la base de los datos registrados.

Para los Estados y los grupos de poder, la cuantía de la población indígena ha sido un argumento central en cuanto a su trato como “minorías”, más allá de si lo son o no en términos cuantitativos. La negación y discriminación histórica que los Estados de la región han ejercido sobre los pueblos indígenas demuestra que no basta con que éstos representen un importante número de la población para ser considerados como grupo social, política y culturalmente relevante de la sociedad. Por el contrario, la discriminación o la aplicación de políticas asimilacionistas con el argumento de la unidad y homogeneidad nacional, han intentado “invisibilizar” a los grupos indígenas, sean o no mayorías en términos cuantitativos. La cuantía de la población indígena, por tanto, no es un sinónimo de mayor o menor equidad; independientemente de ello, los pueblos indígenas han sido excluidos y marginados del ámbito nacional sin considerar el porcentaje que representan.

En países como Brasil, por ejemplo, donde la población indígena alcanza, según las distintas estimaciones y censos, a un rango que va de un 0,1% a un 1% del total de la población nacional, ella ha sido sin embargo reconocida en la Constitución.<sup>3</sup> En Chile, en cambio, donde según el Censo

---

<sup>3</sup> Los datos de población indígena en Brasil son verdaderamente confusos y variados. Las cifras más recientes indican que la población indígena del país alcanza a las 550.438 personas, pertenecientes a 225 pueblos que hablan cerca de 180 idiomas. De esta población, alrededor de 350.000 viven en sus territorios, y otros 191.000 han migrado a los centros urbanos (Frei Betto, *El indio quiere apoyo*, en: [http://alainet.org/active/show\\_text.php](http://alainet.org/active/show_text.php)).

de 1992 el porcentaje de población indígena llega al 10%,<sup>4</sup> aún no existe un reconocimiento constitucional y es uno de los pocos países con una población indígena significativa que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. Otro caso es el de Guatemala, compuesta según el Censo de 1994 por un 42% de población indígena, o según otros cálculos, por un 61%.<sup>5</sup> Durante la pasada década, el país fue escenario de una larga guerra civil, en que los más afectados fueron los pueblos indígenas que, paradójicamente, han estado al margen de la toma de decisiones del país.

Otro hecho relevante para la información estadística y sociodemográfica, es que las cifras globales no reflejan la profunda heterogeneidad de estas poblaciones. Los conceptos indígena, etnia o pueblos indios son formas generales de definir la situación y condición de importantes sectores de la sociedad latinoamericana, por lo común poblaciones pobres y excluidas de los procesos de modernización y modernidad. Pero más allá de los rasgos compartidos del ser indígena, en el interior de los países de la región coexisten diversos colectivos o comunidades, desde los cazadores recolectores de los llanos y selvas venezolanas y brasileñas, compuestos por unos cientos de miles de personas, hasta las grandes sociedades agrarias altoandinas de Bolivia, Perú y Ecuador que alcanzan a varios millones de personas. Muchas de estas comunidades o entidades indígenas representan una diversidad de comunidades lingüísticas, algunas de ellas entroncadas entre sí, otras separadas por ramas lingüísticas distintas que cohabitan o comparten espacios territoriales comunes dentro de un mismo país.

En México, por ejemplo, existen más de 50 grupos indígenas distribuidos a lo largo de todo el país. Entre los más numerosos están los de lengua náhuatl, que habitan la zona centro sur y cuya población está compuesta por un millón y medio de personas aproximadamente. Hacia el sur se encuentran las poblaciones de lengua mayance: Chol, Chuj, Huastecos (en el Golfo de México), Kanjobal, Lacandones, Mayas, de Yucatán, Tecos, Tlapanechos, Tojolabal, Tzeltal y Tzotzil, que en conjunto representan también una población de alrededor de 1.300.000 personas. Esta misma cifra refleja una

---

<sup>4</sup> En todo caso, estas cifras debieran ser revisadas a la luz de los nuevos resultados entregados por el Censo de 2002. En el Censo de 1992, la población indígena alcanzaba a las 928.385 personas, mientras que en el Censo de 2002 ésta llegó a 692.192 indígenas. Con este dato, algunos sectores se han apresurado en señalar que la población indígena está disminuyendo. Sin embargo, para los especialistas se trata una cifra más precisa, pues la pregunta censal de 1992 estaba mal formulada, lo que permitía que personas no indígenas, se adscribieran como tales. Para algunas organizaciones indígenas las nuevas cifras son una manipulación del Estado destinada a disminuir su importancia en el contexto nacional. De cualquier modo, es difícil establecer conclusiones tan prematuras sin estudios en profundidad.

<sup>5</sup> En Guatemala existen 23 comunidades lingüísticas, la mayor parte de ellas del tronco maya.

realidad interna muy diferente si se analizan las áreas y regiones en que habitan los indígenas. Mientras los Lacandones, por ejemplo, habitantes de la selva lacandona en el estado de Chiapas, alcanzan a unas 200 personas, los maya yucatecos llegan a casi las 600.000 personas distribuidas en zonas rurales y grandes ciudades como Mérida.

Por lo demás, la mayor parte de los registros actuales indican que la población indígena ha estado en permanente crecimiento durante el último siglo, aunque las cifras dependen mucho de los criterios utilizados para la captación de esta información. El caso de México, otra vez, es elocuente: alrededor de 1895 la población que hablaba alguna lengua indígena alcanzaba a poco más de 2 millones de personas, en tanto que en torno de 1995 la cifra llegaba a unos 5 millones y medio de personas. En todo caso, se debe indicar que a mediados del siglo se registra una ostensible baja de la población hablante, lo que probablemente concuerda con el auge de las políticas indigenistas de alfabetización en castellano vigentes en la época. En el cuadro siguiente se puede apreciar esta tendencia en cuatro de las más importantes lenguas indígenas existentes en el país, sobre las que existen datos más confiables.

Cuadro III.1  
MÉXICO: LENGUAS INDÍGENAS HABLADAS, SELECCIONADAS,  
AÑOS 1895, 1950, 1995

Lengua indígena hablada	1895	1950	1995
Mazahua	59 263	16 254	120 727
Mixteco	144 659	76 946	389 957
Náhuatl	649 853	212 813	1 325 440
Purhépecha	49 176	9 796	107 950

**Fuente:** Adaptado de Instituto Nacional Indigenista (INI), *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, tomo 2, México, D.F., Instituto Nacional Indigenista/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.

Uno de los países con mayor diversidad étnica es Colombia, donde habitan unos 80 grupos indígenas, algunos de los cuales no alcanzan a la centena de individuos. El Censo de Población de 1993 registró una población indígena de 532.233 personas, lo que equivale al 1,61% de la población del país para ese año. Sin embargo, estudios poscensales realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), dieron una población total de 701.860 indígenas, esto es, el 1,75% de la población total del país. En la actualidad se considera que los pueblos indígenas superan las 700.000 personas. La población indígena está distribuida en los 32 departamentos del país y en el Distrito Capital, aunque el mayor número de población indígena se encuentra en el oriente

del Cauca, la Guajira, la Amazonía, la Orinoquía y la región del Pacífico. Los pueblos indígenas de Colombia tienen derechos territoriales reconocidos sobre 279.487 kilómetros cuadrados, es decir, respecto del 24,5% del territorio nacional.

Según Arango y Sánchez (1997), la mayor diversidad étnica se encuentra en la región de la Amazonía con 44 grupos étnicos, que representan el 55% de los grupos indígenas del país y el 12,2% de su población. La región de los Andes tiene cerca del 48% de la población indígena del país, con el 20% de los grupos étnicos. La Orinoquía registra 12 grupos étnicos, lo que equivale al 15% de los grupos, con un 4,6% de la población indígena. El resto está distribuido en la costa atlántica y del pacífico, donde habita el 8,7% de las etnias y el 34% de la población indígena del país (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2  
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA  
POR NÚMERO DE RESGUARDOS, 1997

Región	Población indígena	Porcentaje	Grupos étnicos	Coloniales	Nuevos	Población	Porcentaje
Amazonía	88 806	12,6	44	2	134	68 276	11,9
Andes	308 171	43,9	14	65	60	242 314	42,1
Caribe	211 221	30,1	7	1	25	186 807	32,4
Orinoco	30 755	4,4	12	1	72	27 265	4,7
Pacífico	62 907	9,0	3	1	119	51 193	8,9
<b>Total</b>	<b>701 860</b>	<b>100,0</b>	<b>80</b>	<b>70</b>	<b>410</b>	<b>575 855</b>	<b>100,0</b>

Fuente: R. Arango y E. Sánchez, *Los pueblos indígenas de Colombia, Guía etnográfica de Colombia*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación/TM Editores, 1997.

## B. La ciudad: una nueva frontera indígena

La diversidad de los pueblos indígenas se expresa también en los variados espacios geográficos que ocupan dentro de los países de la región y aun fuera de ella. Aunque a los pueblos indígenas se les sigue asociando al ámbito rural, la migración campo/ciudad y el crecimiento natural de una población de origen indígena en zonas urbanas representan una realidad cada vez más evidente. En las décadas recientes se ha calculado que grandes ciudades como Lima, La Paz o México, D.F. han recibido un aporte mayor de población indígena que el que recibieron históricamente debido, sobre todo, al deterioro y estancamiento de las economías comunales y campesinas, la pérdida de recursos productivos, así como a la atracción del trabajo asalariado urbano.

Los cambios en las estructuras productivas, el desarrollo industrial, la expansión de los centros urbanos, la aplicación de la masificación a la infraestructura vial y el paulatino descenso del sector agrícola, son algunas de las causas mayores de la migración indígena a las ciudades. A ellas se deben agregar los factores y dinámicas locales, así como las motivaciones familiares e individuales. La migración indígena a las ciudades comienza su auge a partir de los años cuarenta y se desacelera a mediados de los setenta como producto de nuevos cambios económicos que afectan a las economías nacionales principalmente urbanas. A consecuencia de estas transformaciones, algunos países han mostrado pronunciados cambios en las tendencias migratorias campo ciudad, reorientándose hacia la migración internacional, como es el caso de Ecuador y México.

En regiones de México con alta población indígena como Oaxaca, Puebla o Michoacán, el promedio actual de población indígena expulsada va del 25% al 35% de la población de los estados. La mayor parte de estos migrantes se van a los Estados Unidos, donde realizan diversas actividades, especialmente agrícolas, en los valles agroindustriales de California. Según estudios recientes, indígenas migrantes mixtecos y zapotecos de Oaxaca, totonacas de Veracruz, nahuas de Guerrero y purhépechas de Michoacán forman la mayor parte de los migrantes a esa zona. Los indígenas del estado de Oaxaca son especialmente numerosos; por ejemplo, los mixtecos forman entre el 5% y 7% de la fuerza laboral agrícola en California, mientras que entre 15.000 y 20.000 zapotecos se encuentran en el área de Los Angeles y el condado de San Diego.<sup>6</sup> Dada la cercanía del país de destino, muchos migrantes retornan anualmente a visitar a sus comunidades y envían remesas periódicas para sus familias. En varios estados existen municipios y comunidades cuyos ingresos dependen de estas remesas en más de un 50%. Un porcentaje importante de los migrantes tienen como sitio de destino México, D.F., Guadalajara y Monterrey. Según datos oficiales, hacia 1970, estas tres ciudades concentraban casi el 7% de la población indígena del país. El 58,2% de esta población se concentraba en el Área Metropolitana de México, D.F. La mayoría de estos migrantes provenían de los estados de México, Puebla, Querétaro, San Luis, Potosí, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Veracruz. En los años recientes, el Censo de 1995 mostró que la población indígena en México, D.F., alcanzaba a unas 140.000 personas, de las cuales unas 100.000 hablaban náhuatl y el resto zapoteco, otomí y mixteco, principalmente (Valencia, 2000).

---

<sup>6</sup> Gaspar Rivera Salgado, "Radiografía de Oaxacalifornia", en semanario Masiosare, diario *La Jornada*, 9 de agosto de 1998.

En comunidades de Puebla y Oaxaca, los migrados financian las fiestas de sus pueblos, compran los instrumentos de las bandas y las ropas para los bailes. En países como Chile y Perú, la migración tiene como destino las ciudades cabeceras de provincia o la capital nacional. En Bolivia, durante los años recientes, una parte importante de la población emigró hacia ciudades de Argentina. En Ecuador, la migración a los Estados Unidos y Europa se ha hecho común entre los grupos indígenas.

La migración entre los pueblos indígenas constituye uno de los fenómenos más importantes en la actualidad. Aunque sus orígenes se remontan a la historia colonial, sus mayores efectos aparecen durante el siglo XX. El deterioro de las economías campesinas, la pérdida y disminución de las tierras comunitarias, la carencia general de recursos productivos, el crecimiento de la población, la salarización, la pobreza y la "atracción cultural" de la ciudad son algunas de las causas de este tránsito, que casi siempre ha tenido la misma dirección: campo ciudad. Para las ciencias sociales, como para el sentido común, la migración de los indígenas hacia las ciudades ha tenido un significado claro; ella constituye un sinónimo de muerte cultural, de asimilación y discriminación. Este supuesto plantea la idea de que el migrante rompe con su comunidad y se integra al escenario no indígena de la urbe. Tal tesis aparenta ser verdad, porque las condiciones que ofrece la ciudad para el desarrollo de las identidades indígenas no son las más propicias. El sentido de comunidad, sobre todo, pierde su riqueza y complejidad, así como su capacidad de encapsular las identidades o de servir como referente simbólico de la "otredad". La imagen habitual es la de un individuo y su familia tratando de asimilarse o mimetizarse con los tonos urbanos; en el mejor de los casos, la síntesis podría ser una "hibridación" de rasgos culturales y modos de ser, y en el extremo, la imagen de un indígena despojado de todo "atributo" de tal.

En las últimas décadas, la numerosa migración indígena a las ciudades ha cambiado los patrones con que antes se miraba el fenómeno, particularmente si se tiene en cuenta que en algunos países el balance de la población urbano/rural se inclina progresivamente hacia las ciudades, como en el caso de Chile, donde más del 70% de la población indígena vive en ciudades, formando muchas veces núcleos de inmigrantes que dan continuidad a los nexos con sus tierras de origen. Es lo que ocurre con la formación de barriadas, poblaciones o pueblos jóvenes de México, D.F., Bogotá, Santiago o Lima, donde se han formado verdaderos barrios indígenas que dan cabida a sucesivas oleadas de nuevos migrantes y constituyen redes formales e informales, organizaciones vecinales, culturales, políticas y productivas cuyo núcleo articulador es un sentido de pertenencia o identidad colectiva. Este fenómeno podría ser fundamental para entender los procesos de etnogénesis en el



ámbito urbano, porque la construcción de los vínculos de parentesco y comunitarios en la ciudad, de haberlos, permitiría la reelaboración de la tradición (ceremonias y fiestas tradicionales y otras) en un contexto diferente y muchas veces hostil.

Cuadro III.3  
COLOMBIA: ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN DE LA ETNIA INGA EN COLOMBIA  
Y EN EL EXTERIOR, 1987-1988  
(Población mínima sin ajuste)

Regiones y ciudades	Familias	Porcentaje	Población	Porcentaje	Promedio de personas por familia
Valle de Sibundoy, Putumayo	623	17,8	6 262	28,9	10,0
Ciudades en Colombia, Venezuela y Panamá <sup>a</sup>	2 087	59,6	10 854	50,2	5,2
Bajo Putumayo (incluido Cauca)	464	13,3	2 988	13,8	6,4
Caquetá	55	1,6	288	1,3	5,2
Nariño	204	5,8	1 024	4,6	5,0
Amazonas	66	1,9	274	1,2	4,2
<b>Total</b>	<b>3 499</b>	<b>100,0</b>	<b>21 690</b>	<b>100,0</b>	<b>6,2</b>

**Fuente:** Fernando Urrea, "Pobladores urbanos redescubiertos: presencia indígena en ciudades colombianas", Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, CELADE-División de Población de la CEPAL, 1994.

<sup>a</sup> Incluye población descendiente.

Por otra parte, la instalación de grandes contingentes indígenas en zonas urbanas no significa necesariamente que los migrantes pierdan sus vínculos con la comunidad o el pueblo de origen, como en general se ha creído. En numerosos casos, tanto migrantes como residentes rurales mantienen vivos sus lazos de parentesco, sus vínculos sociales y emocionales. Urrea (1994) señala que los desplazamientos de migrantes indígenas y afrodescendientes a los centros urbanos, más que una pérdida de identidad, muestran una adaptación continua, lo que está asociado "a la lengua de origen, la conservación de uniones preferenciales entre miembros del mismo grupo de procedencia, la mantención del sistema de familia y de compadrazgo con algunas variaciones, los patrones de crianza y socialización comunes a las áreas de origen y la conservación de una buena parte de las tradiciones vernáculas, sobre todo, de una cosmovisión o inconsciente colectivo común" (Faust, 1990, citado por Urrea, 1994).

Un número indeterminado de migrantes retorna a sus comunidades temporal o definitivamente. Algunos, como los aymara del norte de Chile y de los Andes bolivianos, regresan a sus comunidades con el fin

de celebrar las fiestas patronales, visitar a sus muertos o establecer relaciones comerciales con miembros de la comunidad. En países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, existen complejas redes comerciales indígenas que articulan espacios lejanos y diversos, incluso a través de fronteras transnacionales. En algunos casos, se ha comprobado que una parte importante de la población indígena que emigra a las ciudades retorna a su lugar de origen, como es el caso de las mujeres mapuche de Chile.

Un fenómeno adicional al de las migraciones en las últimas décadas es el de las poblaciones desplazadas. Los desplazamientos se originan en un conjunto de factores, entre los cuales los más importantes son la acelerada depredación del medio ambiente y los recursos naturales en tierras indígenas, y también en las guerras y acciones de violencia focalizada o generalizada. En décadas pasadas, países como El Salvador y Nicaragua sufrieron desplazamientos de población indígena debido a las guerras civiles. Lo mismo ha ocurrido en zonas de conflictos como el estado de Chiapas en el sur de México y sobre todo en Colombia; en este último país la situación para los pueblos indígenas, a causa de la guerrilla, tiende a empeorar cada día más. La acción de grupos armados, narcotraficantes, guerrilleros y bandas paramilitares ha creado un clima de violencia generalizada en ciertas áreas, afectando en forma directa a diversos grupos indígenas, que han sido desplazados o conminados a sumarse a las acciones. Los U'wa en la Guajira y los Cuibas en Arauca-Apure son los principales grupos indígenas afectados por las bandas armadas. Las acciones de violencia afectan también a los recursos patrimoniales de las comunidades, fuentes de agua, bosques y tierras que son contaminados o destruidos por las acciones militares. En muchos casos, la violencia ha sido dirigida directamente en contra de los indígenas. Recientemente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, dependiente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas con sede en Ginebra, ha denunciado que se está haciendo común el asesinato de dirigentes indígenas y poblaciones indefensas.

De esta manera, la migración se ha convertido en una de las características estructurales de los pueblos indígenas de América Latina, que empujados por la difícil situación de las comunidades se insertan en los espacios urbanos en condiciones desventajosas, sufriendo la discriminación. Sin embargo, tras décadas de migración, grandes urbes como Lima, La Paz, México, D.F. o Santiago, comienzan a ser el escenario de nuevos procesos étnicos, donde los antiguos y nuevos migrantes recrean los lazos sociales y las prácticas culturales que lo identifican. Por otra parte, la migración no es un proceso de abandono definitivo de la comunidad de origen; numerosos estudios demuestran que los vínculos se mantienen y en muchos casos se convierten en lazos de mutua dependencia. La migración está

creando nuevas realidades, comunidades transnacionales o extraterritoriales a través de las cuales se construyen puentes simbólicos, mercantiles, culturales y sociales. Incluso países como México dependen en gran medida de las remesas de dinero que estos migrantes envían a sus familiares. La migración indígena no debe entenderse como un dato más, sino como la demostración de los profundos cambios que están ocurriendo en las sociedades indígenas. La migración implica la constitución de nuevas formas de apropiación del espacio. A su vez, la movilidad de los sujetos en el espacio involucra cambios en los espacios de origen y de llegada. De este modo, la migración indígena crea nuevas dinámicas socioculturales, y nuevas territorialidades en los espacios urbanos; esta realidad apela a la transformación de los espacios urbanos como lugares de la multiculturalidad.



## Capítulo IV

### **Estado, democracia y pueblos indígenas**

Un elemento central para entender la etnicidad de los pueblos indígenas y su situación en el contexto actual es su relación con el Estado y su participación dentro del sistema democrático. En este capítulo analizamos algunos de los aspectos que han caracterizado a la relación de los pueblos indígenas con el Estado y discutimos el papel de la democracia en el marco político nacional, bajo la premisa de que la ciudadanía de los pueblos indígenas se encuentra enlazada a los vaivenes de una democracia deteriorada por el mercado y la crisis de los sistemas tradicionales de representación.

El papel que ha cumplido el Estado con relación a los pueblos indígenas desde el siglo XIX en adelante, es fundamental para entender los procesos actuales en que se enmarca la etnicidad. Como hemos dicho, la condición de la etnicidad se construye precisamente a partir de una relación de subordinación de los grupos etnizados por el Estado. De ahí la importancia que tiene dilucidar algunos de los procesos que se han hecho presentes en esta relación. Por otra parte, aunque la acción del Estado hacia los pueblos indígenas ha sido permanente desde principios del siglo XIX, el mayor impacto global de esta relación se va a producir en pleno siglo XX y tendrá como intermediarios a las políticas y programas desarrollistas con que el Estado nacional-popular intentó transformar a los indígenas. Dentro de este período, la estrategia que destaca con mayor fuerza en la mayor parte de los países latinoamericanos es el indigenismo, corriente de pensamiento con una profunda influencia en la vida social, política y

económica de las comunidades, además del antecedente inmediato, sobre todo en algunos países, de la nueva estrategia de “intervención” del Estado: las políticas públicas y sociales. En este capítulo hacemos un recorrido por esas dos etapas y analizamos algunas de las consecuencias que han tenido para los grupos étnicos.

El indigenismo tuvo su mayor expresión en México, donde nació como política del Estado, en cambio en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú tuvo un impacto relativo y se dejó sentir especialmente en el período que va desde los años cuarenta hasta mediados de los sesenta. Según Henry Favre, el indigenismo es básicamente una corriente de opinión favorable a los indígenas, que se manifiesta en la toma de posición que desea proteger a dicha población de las injusticias de que es víctima (Favre, 1999). Bajo estos parámetros, el indigenismo habría existido desde la llegada de los españoles a América y habría orientado la opinión y el trabajo de personajes como el Padre Las Casas en el siglo XVI, o Ignacio Domeyko en el Chile del siglo XIX.

Pero el indigenismo es mucho más que eso. Desde el siglo XIX se identifica con un movimiento ideológico, de carácter literario y artístico, así como político y social, que reflexiona en torno de la situación de los indígenas después de la Independencia. Entre las décadas de 1920 y 1970, el indigenismo se convirtió en la ideología oficial del Estado en varios países de América Latina. Durante los 50 años que duró el indigenismo, orientó el curso de la política, dictó normas a la sociedad, impuso cánones a las letras y las artes, y presidió la reescritura de la historia (Favre, 1999).

En manos del Estado, el indigenismo se convirtió en política indigenista, enclavada dentro del proyecto de modernización de la sociedad en el marco del desarrollo capitalista latinoamericano. En ese sentido, el propósito del indigenismo de Estado era cambiar la situación y condición del indígena por la vía de políticas y programas que lo sacaran de su atraso y su refugio en la tradición, el parroquialismo y la ignorancia (Stavenhagen, 2001; Oehmichen, 1999). De acuerdo con esos términos, la lengua, la cultura y todos aquellos elementos o señales de identidad propiamente indígena no eran más que obstáculos por superar. En todo caso, se suponía que la política indigenista se hacía por el indígena y no contra el indígena. Por ello los programas de alfabetización, si bien tenían un carácter asimilacionista, se llevaban a cabo muchas veces en las lenguas vernáculas mediante una estrategia extractiva de enseñanza que no implementaba ningún método para el desarrollo o protección de la lengua o la escritura, sino que lo utilizaba únicamente para lograr un resultado final: la alfabetización en lengua española y la integración del indio a la nación.

El indigenismo de Estado se comenzó a difundir desde México con la realización del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en

Pátzcuaro, Michoacán, en el año 1940. De esta reunión surge, además, el Instituto Indigenista Interamericano (III), que en los años sesenta se convierte en una agencia especializada de la Organización de Estados Americanos (OEA). Algunos años más tarde, en 1948, se realiza el Congreso Indigenista Interamericano del Cusco (Perú), que fue el que tuvo mayores repercusiones en el Cono Sur de América, especialmente en Perú, Bolivia y Chile. Ese mismo año, se crea en México el Instituto Nacional Indigenista, la institución más importante en la materia y que fue cesada en mayo del año 2003.

En los años cincuenta y siempre en el contexto del indigenismo, los gobiernos de la región iniciaron un nuevo intento modernizador mediante las políticas desarrollistas adosadas a los gobiernos populistas de corte civil y militar que proliferaron en América Latina. En este período se producen las grandes reformas agrarias en países como Bolivia, Chile y Ecuador, a excepción de la de México que se produjo con la revolución, pese a que el reparto continuó hasta mediados de los años ochenta.

Las reformas agrarias van a servir no sólo para cambiar, parcialmente, las condiciones de vida de los hasta ese momento campesinos indígenas, sino que también serán una plataforma para el desarrollo de las organizaciones campesinas e indígenas, así como para la toma de conciencia y la participación política. Las reformas agrarias abren un nuevo escenario de relaciones entre comunidades y organizaciones locales, que de a poco se irán expandiendo hacia el ámbito regional y nacional, y que van tener sus expresiones más claras a partir de los años sesenta.

Las políticas desarrollistas llevaron carreteras y puentes a las puertas mismas de las comunidades indígenas, lo que permitió trasladar con mayor eficiencia las políticas integracionistas a las "regiones de refugio". En todo caso, el desarrollismo nunca distinguió entre el sujeto social indígena y el campesino, porque para él eran la misma cosa. Más le interesaba conectar el trabajo y los recursos de las regiones indígenas con los mercados regionales y nacionales, así como buscar la forma de trasladar los avances de la modernización a las comunidades. Aunque esta afirmación puede ser discutible, tras varias décadas de ensayo de estrategias de desarrollo, la integración y la modernización quedaron a medio camino, y al cabo de algunos años se pudo apreciar un creciente descontento originado en la frustración de las reformas agrarias y los repartos de tierras. No obstante, estos procesos –junto con la influencia de organismos de cooperación e instituciones como la iglesia católica– fueron fundamentales para la formación de los movimientos políticos campesinistas y obreros, antecedente de los movimientos indígenas que van a surgir en los años setenta y ochenta en países como Ecuador y Bolivia.

Un momento especialmente relevante para los grupos étnicos y sus movimientos sociales y políticos lo constituye la crisis de las democracias

en Sudamérica y Centroamérica durante los años setenta. Este fracaso representó el fin del proyecto nacional populista y un serio revés para las políticas desarrollistas. Para los indígenas, este período supone un reacomodo de sus demandas, su organización y formas de simbolización política, hasta entonces de corte campesino, con lo que se comienza a transitar hacia una nueva fase donde lo étnico empieza a adquirir una fuerza hasta entonces inédita.

Desde los años ochenta en adelante, las transformaciones estructurales de las economías y los Estados de la región representan un escenario distinto para la acción colectiva indígena, que comienza a ensayar nuevas formas de organización y alianzas en el espacio público. En este contexto, es innegable que desde los años ochenta las reformas al Estado y las transformaciones estructurales de la economía y la sociedad introducen una crisis que trastoca los significantes y significados de la política, la participación y la representación. Los partidos políticos y los grandes sindicatos pierden su relevancia como instancias de mediación y representación de demandas populares; el caso de Bolivia, no así de Ecuador, donde los partidos o la democracia partidaria cobran una nueva importancia a partir de los procesos de redemocratización de fines de los años setenta. La política comienza entonces a convertirse en un ámbito descentrado, que los sujetos tratan de estabilizar intentando nuevas formas de agrupamiento y canalización de sus demandas. En la izquierda, la caída del campo socialista contribuyó precisamente a generar espacios vacíos que luego fueron resignificados por los actores. Una parte considerable de la acción colectiva indígena de los años ochenta es fruto de la alianza o surge de las filas mismas de los movimientos y partidos de izquierda, donde se forman cuadros dirigentes e intelectuales que luego van a desenvolverse dentro de la organización étnica, como ocurrió en los casos de Bolivia, Chile, México y Perú.

## **A. Las políticas sociales y los pueblos indígenas**

La respuesta del Estado en el contexto del ajuste estructural son las políticas públicas, los programas de superación de la pobreza y un sinnúmero de programas y proyectos de corte asistencialista. En algunos casos, como México, las políticas estatales sirvieron de espacio de etnogénesis para la conformación de la acción colectiva indígena actual; en otros, significaron el referente para simbolizar los antagonismos y conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas. Esto es lo que va a ocurrir con los programas de desarrollo, las políticas sociales o los proyectos locales de base, como son aquellos inspirados en la educación popular que, a la sombra de las nuevas políticas neoliberales, van a formar importantes contingentes de profesionales, educadores, técnicos, monitores, extensionistas y líderes



locales, los llamados intermediarios culturales, que pasarán directamente a las filas de la organización étnica (por ejemplo, véase el caso de México: Oehmichen, 1999; Pérez Ruiz, 2002). Estos nuevos actores promoverán la valorización de lo étnico y se distanciarán progresivamente del discurso asimilacionista e integracionista de las décadas anteriores. El camino que seguirán en muchos casos será el de la autonomización, o a veces el del antagonismo con las instituciones y espacios que los formaron, demarcando así la frontera entre los unos y los otros, proceso –al parecer– necesario para la configuración del líder étnico.

Con el tiempo, y pese a la diversidad de escenarios históricos transcurridos, el Estado ha pasado a ser uno de los principales interlocutores de los pueblos indígenas, si no el de mayor significación. Como hemos dicho más arriba, esta relación se inició principalmente a partir del siglo XIX, con la consolidación de la figura del Estado nacional, y se estrechó con las políticas indigenistas del siglo XX.

Una de las principales características de este diálogo se ha expresado en los intentos del Estado y los grupos de poder por homogeneizar a las sociedades nacionales, tratando de eliminar o desconstruir lo indígena por medio de políticas de organización y administración de las diferencias, como el indigenismo en sus distintas formas y versiones. Pero ni el Estado es monolítico, ni la forma que tienen los actores sociales de relacionarse con él es única. En la lucha por la hegemonía, los actores pueden procurar construir una hegemonía “desde abajo” (Joseph y Nugent, 2002), incluso algunos autores señalan que en el caso de los movimientos indígenas es posible hablar de una colonización del Estado “desde abajo” (Stern, 2000), otorgando así la posibilidad de comprender los procesos sociales desde una perspectiva más compleja y no sólo de una manera unidireccional.

Lo que vemos a través de la historia y de diferentes episodios es que el Estado, en su diálogo con los actores sociales, adquiere diversas formas o es percibido por éstos de manera heterogénea según los contextos y momentos en que se produce la relación. Es común ver que muchas veces, tras los intentos del Estado por imponer los términos del diálogo con determinados actores, los procesos de hegemonía pueden ser revertidos o reapropiados por éstos en beneficio propio. Así, las políticas y proyectos del Estado son apropiados y resignificados por los actores, quienes los convierten en espacios propicios para la reproducción de las identidades (Hernández, 2001). Es el caso de la apropiación de proyectos de alfabetización y educación bilingüe, que en principio tenían como propósito la integración o asimilación, pero que luego han sido convertidos en instancias de afirmación identitaria. Otro ejemplo es el de la formación por el Estado de profesores y profesionales indígenas bilingües, con el fin de generar procesos de aculturación planificada y “desde dentro”; sin embargo, contrariamente

a lo esperado, en muchos casos estas personas se han convertido en líderes de los movimientos indígenas. Es necesario tener esto en perspectiva para no caer en la difundida idea de un Estado aplastante, frente al cual los actores tienen nulas posibilidades de maniobrar o expresar sus intereses propios.

El Estado, con relación a los pueblos indígenas, puede llegar a ser un actor dinamizador de las lógicas internas de la comunidad, y su internación en el ámbito más íntimo de ésta puede afectar profundamente a las formas de organización política y social en que se basan. Los programas sociales, por ejemplo, representan un agente que moviliza energías y fuerzas en el interior de la comunidad, promoviendo nuevos alineamientos y alianzas entre los distintos actores en la lucha por el control de recursos o en la búsqueda de legitimidad política de los liderazgos frente a la comunidad, el Estado, los partidos políticos, o ambos, por ejemplo. En muchos casos las políticas sociales han promovido la apertura democrática y la participación de la comunidad, pero también, en no pocos casos, han ayudado a consolidar o crear formas autoritarias de poder y toma de decisiones en grupos cerrados y cooptados. Existen numerosos ejemplos en que las políticas del Estado han desmantelado, de forma intencional o como efecto no esperado, los lazos de solidaridad, las relaciones de cooperación o la toma de decisiones mediante consenso, promoviendo la dependencia, el clientelismo y formas de reciprocidad vertical (Durston, 2002).

Los conflictos faccionales, si bien aparecen como una expresión normal dentro de las comunidades –véase, por ejemplo, el caso aymara en Albó (2002)– también están conectados con factores y actores externos, y con el control de recursos provenientes del Estado y los partidos políticos, o en casos más extremos, como Colombia, Guatemala o México, con la presencia de grupos militarizados o el narcotráfico a los que se adhieren o son obligados a adherirse.

En la actualidad, las políticas públicas y sociales son componentes sustanciales de la acción del Estado y reflejan en parte las condiciones de desempeño y las definiciones que lo guían. Por tanto, las políticas públicas y particularmente las políticas sociales no son un compartimiento estanco producto de la inspiración y buena voluntad de algunas personas. Las políticas sociales, sobre todo aquellas dirigidas a los sectores con menores ingresos y categorizados como prioritarios en la planificación estatal, son un campo de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, relaciones que pueden ser participativas o tender a la dominación, la subordinación o la contención. De este modo, el análisis de las políticas públicas con respecto a los pueblos indígenas debe intentar comprender el contexto en que se producen y cómo son recibidas o resistidas por los “destinatarios”. En otras palabras, se debe procurar comprender lo que las políticas públicas

significan para quienes han sido permanentemente avasallados por el Estado. De este modo, si las políticas públicas se basan en una intencionalidad o traducen parte de un proyecto político colectivo o de grupo, ¿qué sucede cuando éstas son aplicadas sobre otro grupo social, que se encuentra en proceso de construir un proyecto propio, como en el caso de los pueblos indígenas?

Las políticas hacia los pueblos indígenas nacen de, a lo menos, dos corrientes de intervención. Por una parte, del indigenismo y por otra, del desarrollismo en su vertiente relativa al campesinado (Stavenhagen, 2001). Hoy en día, las llamadas políticas públicas y sociales son la cara visible del Estado frente a las personas de carne y hueso, por cuanto el papel que cumplen en el desenvolvimiento de las estructuras burocráticas de los Estados y su relación con la sociedad civil es de gran importancia en el desempeño democrático y la gobernabilidad. Pero las políticas públicas no son neutrales; por el contrario, ellas reflejan las orientaciones y la “filosofía” que guía al gobierno de turno, así como las concepciones de largo y mediano plazo del Estado y los grupos que lo controlan.

Uno de los elementos más importantes con relación a esta temática es el lugar que ocupan las personas en las políticas públicas, lo que se refleja en el modo de recibir y percibir los impactos de su aplicación. La forma de recibir se refiere al grado de participación de las personas en el ciclo de las políticas (orientación, diseño, aplicación y evaluación). En tanto, la percepción está en directa relación con el grado de conocimiento, adhesión y compromiso de las personas, pero sobre todo se refiere al grado de credibilidad en términos de beneficios que éstas tienen para sí y el grupo al que pertenecen. El grado de percepción y recepción es lo que hace la diferencia entre sujetos de políticas públicas (también denominados “beneficiarios”, “destinatarios” o “usuarios”) y ciudadanos en el sentido más amplio de la palabra. En el caso de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, la cuestión es aún más complicada, porque se trata de intentar comprender las implicancias de estas políticas en un contexto de diversidad cultural y, en especial, de ciudadanía étnica o multicultural como proyecto de nueva ciudadanía.

Las políticas sociales pertenecen a un ámbito específico de las políticas públicas, y tienen como objetivo central a las personas y en particular a aquellos grupos a los que se desea llegar, porque así lo establece un conjunto de prioridades y criterios, tales como la equidad o la justicia social, criterios fijados de antemano en función de un “programa social”. Asimismo, las políticas públicas y sociales forman parte de una planificación global de la acción del Estado y del diseño particular de una gestión de gobierno, la que tiene horizontes definidos en términos de metas, plazos, resultados e impactos.

Para los pueblos indígenas, como para muchos ciudadanos, las políticas del Estado y especialmente las políticas y programas sociales tienen un significado muy particular, pues en muchos países son tal vez el (único) “lugar” en que se relacionan con el Estado. Incluso se podría decir que para los indígenas, como para otros grupos sociales, las políticas sociales son el Estado. Esto es importante porque en la actualidad la mayor parte de los Estados cuentan con aparatos institucionales, fondos y leyes que organizan y proponen políticas públicas y sociales destinados a los pueblos indígenas (véase el cuadro 2 del anexo).

México fue el país pionero en este tipo de instituciones y creó en 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI), suprimido en mayo de 2003 para crear la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), organismo que coordinará las políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas. Varios países de la región han creado organismos durante los últimos años, especialmente en los años noventa. Costa Rica creó la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (1992); Chile, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (1993); Ecuador, el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN) (1997) y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) (1998); Panamá, el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI) (2000) y la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa (2000); Venezuela, la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional (2000) y la Comisión Nacional de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2000); Bolivia, el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO). Estos son los más importantes (véase el cuadro 2 del anexo).

¿Qué ha significado el Estado para los indígenas a través de las políticas públicas? ¿Qué representa para los indígenas esta nueva oleada institucional? ¿Cuál es la relación de los grupos étnicos con las políticas sociales? El mayor problema es que las acciones del Estado, desde la época en que se intensificó la presencia de organismos gubernamentales, de proyectos y programas (década de 1950 en adelante), han sido el reflejo de los sueños e ideas de homogeneidad y asimilación cultural. Las políticas sociales no son asépticas, más bien reflejan la visión de quienes las elaboran y las grandes tendencias doctrinarias e ideológicas acerca del desarrollo, la macro y microeconomía y el lugar que les cabe a los ciudadanos en el proceso de diseño y aplicación. En la medida en que el Estado, mediante las políticas públicas y otros instrumentos, ha buscado una igualdad jurídica de los ciudadanos y por medio de ellas la igualdad cultural, los indígenas (y todos aquellos que son diferentes) han sido tratados sin considerar que poseen una matriz cultural distinta de la definida por el Estado y que, por tanto, poseen distintas necesidades, visiones y demandas. En otras palabras,

se les han impuesto “estrategias de desarrollo” y visiones contrapuestas a sus intereses, realidades y demandas específicas.

En virtud de su influencia, las visiones políticas, sociales y culturales del Estado, manifestadas mediante sus políticas y decisiones públicas, repercuten directamente en las condiciones de vida de las personas, tanto por presencia como por ausencia. El Estado, por medio de las políticas sociales, puede promover la solidaridad, el trabajo conjunto, la asociatividad (empresarial, cultural, social) o el individualismo, pero también puede introducir de manera directa o indirecta relaciones de dependencia y clientelismo.

En los últimos años ha habido intentos por cambiar la orientación de estas políticas a partir de un conjunto de paradigmas y enfoques “alternativos”, que intentan compatibilizar el desarrollo y el crecimiento económico con las especificidades sociales y culturales. De ahí han surgido políticas estratificadas o segmentadas en enfoques de género, etnicidad y edad. Hay quienes creen que con este tipo de políticas sólo se ha pretendido hacer más eficiente al Estado, permitiéndole un ahorro del “gasto público”, lo que está en directa relación con la lógica de contracción y ajuste del aparato público durante los últimos años. De esta manera, la “focalización”, uno de los ejes de las políticas sociales, sólo tiende a reforzar la idea de los “sujetos de políticas sociales”, quienes son vistos como clientes a los que se les ofrece un “servicio segmentado” o “focalizado” sobre la base de ciertos criterios establecidos de antemano.

Sin embargo, la intención de “transversalizar” estas perspectivas al conjunto del aparato público y a las políticas sociales no ha tenido los resultados esperados. Y esto se debe principalmente a que el Estado no ha desarrollado definiciones de fondo sobre “la cuestión indígena” y las políticas públicas. ¿Se puede hacer política pública sobre las diferencias étnicas cuando no hay un reconocimiento de la diversidad o los derechos de los pueblos indígenas? Esta pregunta sigue pendiente, pese al acelerado desarrollo de las políticas sociales de corte étnico.

## **B. Democracia, gobernabilidad y pueblos indígenas**

¿Qué relación tiene la emergencia de los movimientos indígenas con las crisis recientes de las democracias de América Latina? ¿Es la democracia un sistema inclusivo y sensible a la diferencia, o se deben buscar los mecanismos para que así sea? ¿Es posible profundizar la democracia en un contexto de crisis y emergencia de actores y demandas?

La disminución del tamaño del Estado, la crisis de representación y mediación del sistema político, así como la globalización, serían factores

que acrecentarían el debilitamiento de la democracia. El Estado articulador y garante de la “identidad nacional” abandonaría a los ciudadanos a las fuerzas centrífugas del mercado, jugando en contra de las posibilidades de lograr una mayor cohesión e integración social. La única supra identidad posible sería entonces la identidad de consumidor, y la única ciudadanía posible sería la ciudadanía del consumo. Según esta tesis, el mercado reemplazaría a lo que el Estado y la cultura representaron en el pasado en términos de cohesión social y ciudadanía pero, ¿puede el mercado resolver el problema de la inclusión y la integración social por sí solo?

De una manera simple podríamos contestar que el mercado no puede dar respuesta al conjunto de nuevas demandas y problemas que afloran en el seno de la sociedad y menos en el sistema político. En primer término, porque el problema de la exclusión social y las nuevas formas de exclusión forma parte de la dinámica de las economías de mercado y por tanto, no está en su lógica intentar resolverlas. Las economías globales son incapaces de incorporar a la ciudadanía al goce de sus beneficios.

El Estado ha sido el modelador de la nación y la identidad nacional. La democracia, en cambio, ha ido por derroteros muy difíciles y se ha desarrollado al amparo de diversas formas de tutelaje y de fuerzas que han impedido su crecimiento y profundización. En gran medida, hasta los años ochenta la democracia era como una delgada cáscara de huevo que a cualquier golpe podía quebrarse. Y se quebró muchas veces y por largos períodos. Pero a partir de la caída del muro de Berlín, el sistema democrático se alzó como la única solución viable a la gobernabilidad y estabilidad de la región. Se consideró que, en el caso de América Latina, la democracia era condición ineludible para el buen éxito de las reformas económicas y del Estado. Luego, cuando vino “la etapa difícil” de las reformas y la superación de la pobreza, se consideró que la democracia cumplía un desempeño deficitario respecto de la participación y acogida de las demandas sociales, porque mientras se realizaban enormes avances en el plano de la liberalización económica, la “brecha de la equidad” separaba aún más a ricos y pobres en el contexto de un Estado que perdía fuerza y un sistema democrático que se había quedado en la promesa de la recuperación y la transición.

Norberto Bobbio (1997) señala que las democracias padecerían tres problemas básicos de gobernabilidad: i) una desproporción entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema democrático; ii) en democracia, los conflictos sociales son mayores o, tal vez, más visibles que en un régimen autocrático, y iii) en los regímenes democráticos, el poder está más distribuido que en los autocráticos. Esto es lo que el autor denomina el “poder difuso”, cuya característica es la existencia de varios centros de poder. Pero lo difuso puede tener una virtud,

cual es que el sistema admita espacios de participación y disenso o la proliferación de espacios donde se toman decisiones colectivas. Esto no parece ser un problema para la gobernabilidad democrática, el problema se produce cuando el poder difuso se transforma en poder fragmentado, que luego se traspaasa a aquellos poderes que debieran preocuparse de resolver los conflictos sociales.

El problema de la ingobernabilidad, según Bobbio, se basa no sólo en el hecho de que existan o se desarrollen estos factores sino, más bien, en el hecho de que éstos generen respuestas autoritarias de parte del sistema democrático (reforzamiento del poder del ejecutivo, limitación a las esferas de decisión por mayorías, y otras).

Franco (1997) apunta a la dificultad de establecer una ecuación exitosa entre desarrollo y democracia. Por una parte, señala el autor, el desarrollo generará pluralización política y una mayor cantidad de actores sociales organizados que intentan percibir los frutos del crecimiento económico. El aumento de la pluralización política acabará en un sistema orientado al compromiso, de desempeño y eficacia muy bajos, que se estanca y deriva muy pronto en respuestas autoritarias. De esta manera, surgen fórmulas basadas en la idea de que para alcanzar el éxito en la implantación de determinados modelos frente a los cuales la sociedad civil puede reaccionar en contrario, es necesaria la “desactivación política de los actores sociales”, sacrificando de esta manera la democracia.

En el caso de América Latina, la posibilidad de que se produzcan estos procesos no parece nada lejana. Por una parte, nos encontramos con un conjunto de países que han asumido y se han quedado en la etapa de la democracia de los equilibrios. Es el caso de varias democracias nuevas, que han surgido de complejos procesos de transición pactada y que para darse gobernabilidad asumen un costoso sistema de consensos entre los principales y más poderosos actores políticos. Este sistema limita las demandas de las personas y no siempre logra consenso en aquello que realmente es considerado como prioridad o principal demanda de las mayorías. Desde este punto de vista, la estabilidad democrática se comienza a convertir en un fin en sí mismo y la gobernabilidad es asumida en su acepción más básica, no como gobernabilidad democrática, sino como administración eficiente y contención del desempeño del sistema. Existen también aquellos países que están en proceso dinámico de transformación y profundización democrática.

La ingobernabilidad no es generada por la democracia, el problema es que ella estimula demandas que sobrepasan la capacidad del excedente económico con que cuenta para cumplir con sus tareas. En este sentido, parece clara la idea de que el problema de la gobernabilidad calza exactamente con aspectos como la modernización del Estado, las políticas

públicas y el gasto social, pero tampoco se puede detener ahí. Una buena administración de los recursos del Estado está ligada a la sinergia entre el sistema político, el aparato público y la sociedad civil. La separación de funciones en los procesos de modernización se vincula más con la constitución de actores con demandas y funciones propias e inalienables que con una fragmentación y confrontación de la sociedad en su conjunto. La fractura social es consecuencia precisamente de un ensimismamiento de las instituciones y de quienes ejercen determinadas funciones en el interior del sistema político y la sociedad civil. En tal sentido, es útil pensar en el rol que cumplen hoy en día las instancias de mediación política y social dentro del sistema democrático. Los partidos políticos, por ejemplo, han dejado un espacio vacío que no ha sido llenado hasta ahora por ninguna otra instancia que se le parezca. La desaparición de los grandes sindicatos y, en general, de los movimientos sociales ha significado el surgimiento de demandas atomizadas y sectorializadas, que se multiplican sin permitir avances ni siquiera para los demandantes. Por esta vía se ha seguido el camino del clientelismo y la atomización de la sociedad civil. Incluso en algunos países donde los dispositivos clientelares habían pasado por una etapa de crisis, la modernización neoliberal intentó nuevas formas de reincorporativización, como es el caso del gobierno de Salinas de Gortari en México, a fines de los años ochenta y principios de los noventa (Harvey, 2000; Gledhill, 1999).

Sin embargo, las soluciones autoritarias frente a los peligros de la ingobernabilidad no están ausentes de la región y, en general, de todas las regiones del planeta que han experimentado la “oleada democrática” de las últimas dos décadas. Así, en los últimos años hemos asistido al surgimiento de una nueva categoría de democracias, las democracias no liberales, una forma de gobierno autoritario que utiliza, limitadamente, algunas de las formas básicas de la democracia para legitimarse y perpetuarse.

El desarrollo de las democracias no liberales coincide con una cultura política en que predominan los sistemas de gobierno que poseen una autoridad centralizada y fuerte, gobiernos presidencialistas que terminan prescindiendo del equilibrio y separación de poderes, apropiándose “horizontalmente” de las instancias de decisión y poder que conforman el aparato democrático. La historia y cultura de América Latina nos dice que en la región, pese a los mitos y creencias, las democracias liberales no han sido precisamente predominantes; por el contrario, ellas se han caracterizado por poseer una concepción inspirada en el Estado nacional-popular y se han vinculado con la sociedad por la vía de la clientelización política o la participación limitada. La insatisfacción actual en relación con la democracia no se encuentra necesariamente asociada al nostálgico retorno al pasado democrático de la región, sino a la necesidad de ampliarla y profundizarla



acercándola más a la sociedad civil. Touraine (1999) señala que: “La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea porque muchos individuos se sienten más consumidores que ciudadanos y más cosmopolitas que nacionales, ya porque al contrario, cierto número de ellos se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no sienten que participan, por razones económicas, políticas, étnicas o culturales”.

En América Latina esta reflexión podría tener algunos reparos, puesto que la conciencia ciudadana ha sido débil y el Estado ha sido centralizado. La emergencia étnica es en este sentido, el reflejo de una incipiente conciencia ciudadana que busca cauces de participación y nichos de inclusión desde los parámetros de la diversidad cultural y la identidad. Nuestra impresión es que el actual “desasosiego democrático” se inspira justamente en el deseo de los sujetos de una mayor participación e inclusión social. Hoy en día, los sujetos se dan más cuenta o tienen mayor conciencia de por qué son excluidos de los beneficios del crecimiento económico. Las mujeres, los grupos étnicos y diferentes grupos de edad se han constituido, en varios países, en motor de demandas sectoriales y en actores sociales que el mismo Estado se ha preocupado de acoger y desarrollar por medio de una institucionalidad específica.

Finalmente, si hemos de interpretar el conjunto de los cambios de la región como los efectos de los procesos modernizadores, lo que se debe esperar de la democracia es su capacidad de gobernar las tendencias centrífugas de la modernización que los sistemas políticos actuales no logran manejar (Lechner, 1998). En efecto, el sistema actual ha perdido la capacidad de ejercer un control sobre tales fuerzas, difuminando en manos del mercado el sentido de cohesión, de pertenencia simbólica y material de los sujetos a una comunidad. Desde este punto de vista, la exclusión social no puede ser percibida únicamente como sinónimo de marginalidad y carencia material, sino como un complejo dinámico que alude a lo material, pero también al sentido de pertenencia a una comunidad, al disfrute de los beneficios del crecimiento económico y del acceso a los bienes simbólicos y materiales, y al respeto a la diversidad (y a la integración en la diversidad).



## Capítulo V

# Derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas

Este capítulo tiene como propósito describir y explicar la situación en que se encuentra la problemática indígena en el nivel siguiente al del Estado y las sociedades nacionales. Se trata de mostrar la difusión y discusión internacional de la problemática indígena dentro del marco de los organismos y el derecho internacional. Las demandas y discursos indígenas tienen un importante referente en el derecho internacional, por ello es preciso comprender cómo es que se ha dado este proceso y cuáles son los instrumentos y organismos que otorgan mayor respaldo a la acción colectiva indígena.

### **A. El escenario internacional**

Uno de los factores más relevantes para entender los procesos actuales en que se inserta la cuestión étnica es el desarrollo de un ambiente internacional propicio para el reconocimiento de derechos a los grupos étnicos. En este escenario han jugado un papel central los distintos órganos de las Naciones Unidas, así como un conjunto de organismos regionales, instituciones de cooperación y ONG. No obstante, el panorama actual se ha visto empañado por los sucesos acaecidos con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, así como por la crisis que enfrentan las Naciones Unidas a consecuencia del debate en el seno del

Consejo de Seguridad con relación a la invasión de Irak por parte de la coalición militar compuesta por los Estados Unidos y el Reino Unido.

Un punto de partida para evaluar lo logrado en las últimas décadas en lo relativo a los pueblos indígenas de América Latina en particular, y del mundo en general, es la realización en agosto-septiembre del año 2001, en Durban (Sudáfrica), de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que entre sus principales resultados generó una rica agenda de trabajo, y dos instrumentos básicos para la puesta en práctica de las discusiones llevadas a cabo: La Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Conferencia. Un segundo hito es la creación, durante el año 2002, de la Relatoría Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, a cargo del destacado académico mexicano Rodolfo Stavenhagen. Un tercer hito es la realización en Nueva York de la Primera Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, realizada entre el 13 y el 24 de mayo de 2002.<sup>1</sup>

Estas tres instancias son de enorme importancia, tanto para los pueblos indígenas como para los gobiernos y los Estados, pues a través de ellas se expresan, aunque aún no se satisfacen, las expectativas de alcanzar un mayor grado de diálogo, reconocimiento y respeto a las demandas indígenas, para así lograr grados más elevados de justicia e igualdad en un marco de consideración a las diferencias. Se espera, además, que a partir de estas nuevas instancias se logre la aprobación de una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y una Declaración Americana, ambas en discusión. Valga decir que ambas declaraciones se encuentran entrampadas por una serie de disensos en materias claves como la utilización de la palabra “pueblos”, que en opinión de los representantes de los gobiernos contiene significados que en el derecho internacional se asocian a la libre determinación, con el consiguiente peligro de secesionismo o separatismo para los países con población indígena.

Por otra parte, y pese a los avances registrados en las últimas décadas en materia de reformas constitucionales y legales, programas institucionales, mecanismos de financiamiento y apoyo (Assies, 1999; Stavenhagen, 1999 y 2000; Bello y Rangel, 2000 y 2002; Barié, 2000), varios países de la región, dentro de los que se encuentran algunos de los que aplicaron reformas legales, continúan mostrando altos grados de disenso y conflictos entre los grupos étnicos, las sociedades nacionales y sus Estados. Tal es el caso de Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y México. La mayoría

---

<sup>1</sup> En su resolución 2000/22, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas decidió establecer el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, en calidad de órgano asesor del Consejo.

de estos conflictos han dejado en claro que no bastaba con realizar reformas en el ámbito legal y que la base de los problemas existentes es aún más compleja y profunda de lo que se creía. Por otra parte, es necesario asumir críticamente que muchas de las iniciativas anunciadas por los Estados no han pasado de ser meras declaraciones de buenas intenciones y han estado lejos de traducirse en medidas y acciones concretas.

En los últimos años, se ha comenzado a discutir si la universalidad de los derechos individuales es suficiente para cubrir las necesidades de todas las personas y grupos humanos, o es necesario intentar una ampliación de derechos hacia otros ámbitos donde sea superado el carácter individualista y abstracto de los derechos civiles y políticos. Curiosamente, esta discusión tiene una mayor resonancia no por el planteamiento hecho por los pueblos indígenas, sino por la presión que están ejerciendo algunos Estados del sudeste asiático y de los países denominados "islámicos", que cuestionan la universalidad de los derechos humanos y piden limitarlos en sus países sobre la base de las restricciones que a ellos les impone la religión, que es, según señalan, un ámbito propio de la esfera privada (Cerna, 1995). La opinión contraria dice que al suspender o relativizar la universalidad de los derechos humanos, estos países desean tener una mayor amplitud para violarlos, puesto que además de oponerse a su universalidad se han negado ratificar la mayor parte de los instrumentos sobre materias específicas, cuales son los protocolos facultativos de los pactos y convenciones como las de la mujer, del niño o contra la tortura (Cerna, 1995, pp. 380-385).

El caso de los pueblos indígenas es distinto, porque lo que ellos piden no es la restricción o revisión de los derechos universales, sino el cumplimiento tanto de los derechos civiles y políticos como de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), pero sobre todo, y es aquí donde surge la polémica, una ampliación hacia los derechos de tercera generación. Desde hace varios años, los pueblos indígenas vienen solicitando que se les reconozcan derechos específicos de carácter colectivo que, según algunos autores, no se contraponen con los derechos existentes (Ayala, 1995; Villoro, 2002). Pero esta discusión no se puede entender sino en el marco de la evolución y ampliación de los derechos humanos en el mundo.

A mediados del siglo XX se registran profundos cambios que repercuten en el modo como entonces se pensaban los derechos de las personas y la ciudadanía en general. Durante este período, se transita de los llamados derechos ciudadanos o de "primera generación",<sup>2</sup> a los derechos eco-

---

<sup>2</sup> Estos son los derechos civiles y políticos, entre los que se encuentran el derecho a la vida, la libertad, la libertad de pensamiento, la participación en los asuntos públicos, entre otros. Se hallan consagrados tanto en la Declaración Universal como en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

nómicos, sociales y culturales,<sup>3</sup> denominados de “segunda generación”, que a su vez estarían dando paso a una serie de derechos colectivos denominados de “tercera generación”.<sup>4</sup> En nuestro caso, utilizamos estas categorías sólo de una manera descriptiva y no con una connotación evolucionista del derecho, como habitualmente se hace. La difusión de los derechos de segunda y tercera generación ha tenido una mayor resonancia con el desarrollo de la globalización, fenómeno que ha servido de vehículo a las demandas por el pleno respeto a los derechos humanos, permitiendo la creación de un ambiente cada vez más propicio para su conocimiento y cumplimiento. Claro que este proceso, que se venía dando desde los años setenta, ha sido frenado por la crisis de Irak y el enfriamiento de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Volviendo al origen, después de la Segunda Guerra Mundial y tras los crímenes cometidos por los nazis contra judíos, gitanos y otros grupos étnicos y religiosos, la comunidad internacional tomó en sus manos la tarea de revisar el marco sobre los derechos humanos. Fue así como nació la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Carta Internacional, que consagraron estos derechos como una cuestión sustancial para todas las naciones, más allá de sus diferencias culturales y políticas. La Carta dio paso a una serie de otros instrumentos internacionales que tendieron a precisar y mejorar el ámbito en que tales derechos debían ser reconocidos y disfrutados por las personas. Así fue surgiendo un conjunto de instrumentos, incluidos dentro de los llamados “derechos de los pueblos”, tales como la Convención para la prevención y la sanción del Delito de Genocidio, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos aprobados en 1966 y vigentes desde 1976), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) (Bello y Rangel, 2000 y 2002). Casi todos estos instrumentos son vinculantes, es decir el país que los ratifica debe además cumplirlos e integrarlos a sus leyes nacionales. Pero aún

---

<sup>3</sup> Entre los que se encuentra el derecho al trabajo, al descanso, al ocio, a educación y cultura, a fundar sindicatos, y otros. Fueron consagrados y difundidos principalmente por los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966.

<sup>4</sup> Entre los que se encuentran la revalorización del derecho a la vida, el derecho de conciencia y una serie de derechos con referencia a la solidaridad y la participación. Los derechos de tercera generación hacen referencia específica a los derechos colectivos o de grupos y, en este sentido, se conectan con los derechos individuales, pues no pueden realizarse sin que éstos estén garantizados. En la clasificación que hacen los juristas, aparecen como derechos de tercera generación el derecho de autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo, al medio ambiente sano y a la paz.

en caso de no ser ratificados, ellos tienen por lo menos un valor político y moral que es difícil de negar en la actualidad.

Es muy importante destacar que, a través de este proceso, los indígenas han encontrado en los pactos un nicho jurídico propicio para sus demandas, pues en su primer artículo éstos declaran que: “Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y atienden asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.<sup>5</sup> Esta misma frase se usó como modelo en la redacción del Artículo 3 del Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho deciden libremente su condición política y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Esta es la base para la demanda de autodeterminación de los grupos étnicos y la razón por la que exigen el trato de pueblos (con “s”). Para los grupos étnicos, el reconocimiento de la libre determinación implica acceder a un régimen jurídico distinto del que hoy tienen en el interior de los Estados nacionales, e implica también una manera de acceder a formas de autogobierno y decisiones propias en materia económica, social, política y cultural. Para Nina Pacari, ex diputada del Parlamento ecuatoriano por el partido Pachakutik y actual Ministra de Relaciones Exteriores de su país, la autodeterminación es:

“Se trata de la posición de unos pueblos excluidos ante un Estado uninacional hegemónico que, desde su carácter monoétnico de configuración, no ha permitido que los pueblos indígenas participen en la toma de decisiones sobre los destinos de sus pueblos. Esto significa que, desde los orígenes hasta hoy en día, está de por medio su continuidad histórica como pueblos. Sin embargo, a la hora de la conformación de los Estados nacionales se olvidaron de su existencia e impusieron una institucionalidad que no responde a la realidad nacional, tan diversa y tan plural” (Pacari, 2002).

La demanda de libre determinación es vista con desconfianza por los Estados, porque éstos piensan que vulnera la integridad del Estado nacional al dar pie, potencialmente, a la emergencia de movimientos separatistas. Hasta ahora no existen evidencias claras de algún movimiento separatista entre los grupos indígenas de América Latina, aunque el

---

<sup>5</sup> Es preciso señalar que este principio surge a partir de los procesos de descolonización de posguerra, como una forma de facilitar la creación de países independientes en África y Asia. En ese momento, la comunidad internacional vio con buenos ojos el impulso a la autodeterminación, cuestión que ahora, frente a las demandas de los pueblos indígenas, no ocurre.

discurso sobre la autonomía y la autodeterminación a veces suele tener el tono de la separación y la independencia, pero los estudiosos señalan que se trata más bien de una retórica política destinada a negociar que una aspiración real de secesión.<sup>6</sup>

Mientras tanto, la mayor parte de los grupos étnicos buscan en los distintos mecanismos existentes dentro de las Naciones Unidas y del sistema interamericano instrumentos que garanticen el respeto a sus derechos y libertades. En el nivel regional, existe una serie de otros instrumentos como la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, también denominada Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), y el Convenio 107 de la OIT, que luego dio paso al Convenio 169 del mismo organismo. En 1969, se aprobó el Protocolo de San Salvador y, a través de él, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismos que en años recientes han tenido un activo papel en el resguardo de las garantías y derechos de personas y grupos indígenas. Dentro del Sistema de las Naciones Unidas se discute, además una Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en la región y un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Las Naciones Unidas y la OEA han mostrado, desde hace años, una especial preocupación por la situación de los pueblos indígenas.<sup>7</sup> En efecto, en 1996, las Naciones Unidas declararon el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, mientras que la OEA ha creado diversos mecanismos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la materia por los países de la región. En este marco es que recientemente (del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2002) se realizó en Durban, Sudáfrica, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Aunque la difusión de sus resultados fue opacada por los sucesos del 11 de septiembre en Nueva York, la Conferencia tuvo una enorme importancia para trazar el futuro camino

---

<sup>6</sup> Un discurso diferente en este sentido es el del grupo de disidentes de la isla de Rapanui, en Chile, autodenominado Parlamento Rapanui, que plantea la necesidad de separarse del Estado de Chile.

<sup>7</sup> Entre otras instancias, ha creado: el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías; el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos sobre el proyecto de declaración de los derechos de las poblaciones indígenas; el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas; el Programa de becas indígenas; el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas; el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, y asistencia técnica a las poblaciones indígenas.



que debieran seguir los países donde existen grupos indígenas, minorías nacionales o etnonacionales o “grupos raciales”. Tales planteamientos están contenidos en dos documentos-instrumentos fundamentales para la acción política de gobierno y de la sociedad civil, como son la Declaración de Durban y el Programa de Acción.

Las Naciones Unidas han jugado un papel central en la difusión y consolidación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y en la práctica se han convertido en el motor del derecho indígena y por ende de sus demandas en materia de reconocimiento y respeto a sus derechos (Gómez, 1997). Evidentemente, todos estos instrumentos no solucionan por su sola existencia la situación secular de los pueblos indígenas; sin embargo, es de acuerdo con dicho marco que éstos reclaman el respeto a sus derechos fundamentales, cuyos titulares son los individuos, a la vez que incorporan nuevos tipos de demandas dentro de lo que se clasifica como “derechos colectivos”, también llamados de “tercera generación”, cuyos titulares son el grupo o colectivo. Como ya se ha señalado anteriormente, es en este escenario, construido al alero de los nuevos movimientos sociales de carácter étnico, de la globalización y la modernidad, que se producen los procesos actuales y en el que deben situarse las demandas de los pueblos indígenas.

No obstante, los conflictos que involucran a los pueblos indígenas se han hecho cada vez más frecuentes y están implicando e importando a mayores segmentos de población, así como al aparato del Estado y las instituciones. En varios países, la cuestión indígena se ha transformado en un problema de interés nacional y ha exigido progresivamente la búsqueda de consensos y acuerdos políticos muchas veces de nivel nacional. Es el caso de países como México, con el llamado conflicto “zapatista”; de Ecuador y las grandes movilizaciones conducidas mayoritariamente por indígenas, que han derrocado a dos presidentes de la república; o, de Chile, donde se forman mesas de diálogo y comisiones de alto rango para buscar un nuevo trato con los pueblos indígenas.

La situación de desprotección de los derechos indígenas y su empobrecimiento progresivo está íntimamente ligada, además, a la creciente demanda externa por recursos naturales provenientes de territorios reclamados o en posesión de comunidades indígenas, así como al avance de megaproyectos que afectan al hábitat y los recursos naturales productivos de esas comunidades (Daes, 1997; Hoekema y Assies, 1999; Urteaga, 1999; IWGIA, 2001 y 2002). Esta situación ha sido consignada en diversos documentos y reuniones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río, 1992) o la ya mencionada Conferencia de Durban en Sudáfrica, en 2001.

## B. Instrumentos y acuerdos regionales

El acercamiento de la región a un marco de protección de los derechos humanos y culturales corre parejo con el resto de la comunidad internacional, pero ello no es un indicador de avances con respecto a la incorporación, adopción y ratificación de los múltiples mecanismos e instrumentos adecuados a la protección de los pueblos indígenas y afrolatinos. Un ejemplo es que, si bien la mayor parte de los países de la región han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ello no ha redundado en la adopción de medidas concretas sino hasta bien entrada la década de 1990, situación que en todo caso coincide con la inclinación a la democratización de los países del continente y con la tendencia mundial en materia de DESC.

Un primer hito dentro de este proceso es el año 1948, en que se realiza la Novena Conferencia Internacional Americana y se aprueba la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, también llamada Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, en la que se solicita que los Estados adopten las medidas necesarias para prestar al indio adecuada protección y asistencia, resguardándolo de la opresión y la explotación, y poniéndolo a salvo de la miseria.

En esta misma línea, que algunos autores han calificado de paternalista e integracionista, la OIT aprueba en 1957 el Convenio 107, uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales destinado a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, que fue ratificado por 27 países y operó durante 32 años. En uno de sus párrafos, dicho Convenio declara: "... en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y poblaciones tribuales (sic) y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población".

En 1969, se aprueba el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador. Aunque éste no aborda en forma directa la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, sus órganos de fiscalización –la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos– han tenido una activa participación en el resguardo de sus garantías y derechos.

Un avance sustantivo se produjo con la aprobación, en 1989, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que ha sido ratificado por 12 países de la región, y admite

por primera vez el derecho a una identidad, el reconocimiento a formas de expresión propias a través del carácter de “pueblo”, y la necesidad de otorgar mayores grados de autonomía a los grupos sociales afectados.

Respecto del reconocimiento de la identidad, el Convenio señala que: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (Artículo 1.2). En relación con el reconocimiento como ‘pueblo’, si bien se considera un avance, el Artículo 1.3 del Convenio señala lo que algunos autores consideran un contrasentido y una camisa de fuerza para el desarrollo de la libre determinación de los pueblos indígenas: “La utilización del término de ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse al dicho término en el derecho internacional”. Este párrafo, señala Díaz-Polanco (1998), plantea una limitación para el ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas. Si no es posible el autogobierno, las instituciones, la competencia y la jurisdicción territorial, los pueblos indígenas difícilmente podrán acceder a los procesos de autodesarrollo y autonomía, como lo señala el Artículo 7 del Convenio: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de 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, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Uno de los aspectos centrales del Convenio 169, es que al ser aprobado por el Congreso de la Nación y adoptado como Ley de la República, los países deben introducir profundas reformas constitucionales y legales, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones que éste establece. En el caso de América Latina y el Caribe, los países que han ratificado el Convenio han asumido, al menos, el reconocimiento constitucional. Para algunos países, el Convenio pasó a ser un instrumento complementario debido a que ya se había aplicado algún grado de reforma legal sobre el tema, como es el caso de Guatemala y Nicaragua. En el primer caso, el tema debe ser visto a la luz de los Acuerdos de Paz, firmados una vez terminada la guerra civil.

Además de los procesos de adopción y ratificación del Convenio 169, desde 1983 se discute, dentro del Sistema de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, y en el interior de la región un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; sin embargo, ambos proyectos se discuten y tramitan desde hace varios años, pero con escasos resultados.

Los avances en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y afrolatinos muestran un cambio sustancial durante los años noventa, pero aún existe un largo camino por recorrer. En algunos de los Estados con importante población indígena, el reconocimiento constitucional ha sido un proceso difícil y ha generado conflictos internos y mutuas desconfianzas entre los principales actores. Las demandas indígenas actuales de autonomía territorial y autogestión de recursos en países como Chile, Guatemala o México, son vistas por los grupos de poder como un peligro latente de escisión del Estado nacional, y el separatismo se ha convertido en un fantasma que algunos países prefieren evitar por medio del desconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Por otra parte, el avance de la economía neoliberal es un factor clave en la evolución y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Tanto los grupos económicos como el propio Estado creen ver en los derechos indígenas un “freno al desarrollo” y un impedimento a la implantación del capitalismo en la región. La alusión a los derechos colectivos, en contraposición al derecho privado e individual, es permanente en las disputas por recursos naturales, sobre todo en áreas reclamadas por los pueblos indígenas.

Dichos pueblos reclaman su derecho no sólo a la tierra, sino también al subsuelo y los recursos hídricos, ya que en muchos países se encuentran completamente desprotegidos por las leyes y son numerosos los casos en que son expulsados o desplazados de las tierras que han habitado durante siglos, debido a las concesiones mineras y de hidrocarburos, como ocurre con los pueblos amazónicos de Colombia, Ecuador y Perú. Las leyes nacionales, en general, regulan y protegen escasamente recursos como el agua, favoreciendo frecuentemente a consorcios y corporaciones transnacionales. Esta situación se hace cada vez más evidente en casi todo los países de la región, de ahí la importancia de instrumentos como el Convenio 169, que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto al territorio y los recursos naturales.

Entre las demandas indígenas más importantes se encuentra justamente la de crear un orden jurídico pluricultural, que respete el derecho consuetudinario y haga viables los derechos específicos de las poblaciones indígenas dentro del sistema jurídico vigente en el interior de los distintos países. Es evidente que se trata de un reto muy difícil de lograr aunque necesario frente a la controversial situación por que atraviesan amplios sectores de la población indígena en América Latina. Es difícil pensar en la construcción de una verdadera sociedad plural y menos aún en la aplicación de políticas sociales si no se consideran los derechos de los pueblos indígenas.

Recuadro V.1  
 PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS  
 DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

(Extracto)

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
 el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1.333ª durante  
 su 95º período ordinario de sesiones

SECCIÓN SEGUNDA. DERECHOS HUMANOS

**Artículo II. Plena vigencia de los derechos humanos**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al goce pleno y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas en la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; y nada en esta Declaración puede ser interpretado en el sentido de limitar, restringir o negar en manera alguna esos derechos, o en el sentido de autorizar acción alguna que no esté de acuerdo con los principios del derecho internacional, incluyendo el de los derechos humanos.
2. Los pueblos indígenas tienen los derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros. En ese sentido, los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas, entre otros, a su actuar colectivo, a sus propias culturas, de profesar y practicar sus creencias espirituales y de usar sus lenguas.
3. Los Estados asegurarán el pleno goce de sus derechos a todos los pueblos indígenas, y con arreglo a sus procedimientos constitucionales, adoptarán las medidas legislativas y de otro carácter, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

**Artículo III. Derecho a pertenecer a los pueblos indígenas**

Los individuos y comunidades indígenas tienen derecho a pertenecer a los pueblos indígenas, de acuerdo con las tradiciones y costumbres de los pueblos respectivos.

**Artículo IV. Personalidad jurídica**

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los Estados dentro de sus sistemas legales, les reconozcan plena personalidad jurídica.

**Artículo V. Rechazo a la asimilación**

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho a preservar, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento de asimilación.
2. Los Estados no adoptarán, apoyarán o favorecerán política alguna de asimilación artificial o forzosa, de destrucción de una cultura, o que implique posibilidad alguna de exterminio de un pueblo indígena.

**Artículo VI. Garantías especiales contra la discriminación**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a garantías especiales contra la discriminación que puedan ser requeridas para el pleno goce de los derechos humanos reconocidos internacional y nacionalmente, así como a las medidas necesarias para permitir a las mujeres, hombres y niños indígenas ejercer sin discriminación, derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y espirituales. Los Estados reconocen que la violencia ejercida sobre las personas por razones de género o edad impide y anula el ejercicio de esos derechos.
2. Los pueblos indígenas tiene derecho a participar plenamente en la determinación de esas garantías.



## Capítulo VI

# **Conflictos y demandas étnicas en América Latina**

Este capítulo tiene como propósito discutir algunos de los elementos básicos que caracterizan a los procesos de negociación, demanda y conflicto entre los grupos étnicos, el Estado y la sociedad nacional. Para profundizar en esta temática, analizamos un campo específico de estas demandas y conflictos, como es la demanda por tierra y territorio, una de las más recurrentes entre la mayor parte de los grupos étnicos de América Latina (véase el cuadro 1 del anexo).

En la década recién pasada aumentaron o se hicieron más visibles en el espacio público las demandas y reclamaciones de los grupos étnicos, lo que sugiere la idea de que, a lo menos en algunos países de la región, ha emergido un nuevo actor social y en algunos casos, un nuevo actor político que desafía a las formas tradicionales de hacer política. Este hecho es relevante para el conjunto de las sociedades latinoamericanas y el futuro de la democracia, pues plantea el desafío de repensar la comunidad política y los mecanismos de inclusión ciudadana en que hasta ahora se han basado los modelos de sociedad.

Haciendo un recuento rápido, es posible recordar que, apenas iniciada la década de 1990, Ecuador era el escenario de un masivo levantamiento indígena que removía las bases de su sistema político. Mientras tanto en Bolivia se producían populosos paros y bloqueos protagonizados por organizaciones aymara y quechua, sumados a los cada vez más frecuen-

tes reclamos por la lentitud en el proceso de titulación de tierras en la región oriental, las protestas de los productores de hoja de coca, así como la lucha por los derechos de agua de las comunidades aymara y quechua del Altiplano. En México, el 1° de enero de 1994 surge desde las sombras de las cañadas chiapanecas el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), un balde de agua fría que cayó sobre quienes proclamaban una nueva era para México a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y los Estados Unidos. En Chile, desde 1996, la construcción de represas y las demandas de tierras a empresas forestales transnacionales van a quebrar los acercamientos logrados hasta principios de la década, configurando un escenario cada vez más complejo y respecto del cual hasta ahora no se vislumbran soluciones muy claras.<sup>1</sup>

Como hemos dicho, es evidente que el aumento de los llamados “conflictos indígenas” se relaciona directamente con las transformaciones experimentadas por el Estado durante los últimos años (Stavenhagen, 2001; Margolis, 1992), así como con un sinnúmero de otras causas, entre las que se encuentran el problema de la tierra, la pobreza y los atropellos a los derechos humanos. Todas estas cuestiones conforman el núcleo de demandas que la acción colectiva indígena procura conjugar por medio de la “política del reconocimiento”.

El “retroceso” del Estado en ámbitos claves ha transformado el “espacio público” y debilitado ciertos principios de legitimidad y cohesión social sobre los que se fundaba el modelo de ciudadanía, hasta ahora vigente. En otro frente, la crisis de gobernabilidad democrática en la región durante la última década ha tenido efectos negativos para los pueblos indígenas, pues el sistema que acogía, aunque escasamente, sus demandas y problemas, ha restringido los canales de participación y negociación, y asimismo ha limitado su capacidad de respuesta a los nuevos y viejos requerimientos de estos grupos.

Algunos procesos de democratización han abierto las puertas a las demandas indígenas; este es el caso de Chile a principios de los años noventa y de México y Perú en los dos últimos años; sin embargo, se debe reconocer que los sistemas democráticos cuentan con espacios y recursos reducidos para acoger al conjunto de demandas sociales que existen en el interior de los países, lo que genera expectativas que luego no pueden

---

<sup>1</sup> En todo caso, no todos los países con población indígena son escenario de movilizaciones indígenas masivas; en varios de ellos, la protesta indígena se manifiesta como estallido y movilizaciones que se confunden con las de otros grupos y actores sociales, protestas que muchas veces se circunscriben al ámbito local y no persiguen transformaciones mayores de carácter regional o nacional. Sin duda esto depende de un conjunto de factores políticos y sociales, así como del peso relativo de la población indígena en el país.



cumplirse. Las organizaciones indígenas creen que existe una baja capacidad del sistema político y el Estado para procesar sus demandas diferenciadas que se afirman en la identidad, tales como los derechos colectivos, el reconocimiento, el bilingüismo y el biculturalismo, o la ampliación y restitución de las tierras comunitarias.

La transformación del espacio público ha contribuido a dibujar, y en algunos casos a autonomizar con mayor claridad, los contornos de la llamada sociedad civil, demarcando el campo de sus demandas y haciendo visibles las diferencias e identidades colectivas, así como la necesidad de buscar nuevas formas de organización y representación de demandas. En este sentido, cobra fuerza la idea de que la politización de la identidad, y de diversos espacios sociales en general, es un claro ejemplo de las nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía surgidas en el mundo durante las últimas décadas (Gros, 2000; Harvey, 2000).

Se ha producido una transformación de la acción colectiva indígena, otrora basada sólo en demandas campesinistas y de clase, que se expresa ahora en el uso de la etnicidad y la identidad como estrategia política, lo que ha incentivado nuevas formas de solidaridad de grupo, cristalizada en la constitución de un sujeto social indígena que tiene formas propias de hacer política, con estrategias y discursos a veces desvinculados o distantes de los bloques tradicionales. La organización indígena y la comunidad se han convertido, asimismo, en espacio de articulación y reproducción de lo étnico, en referente de las luchas, y además, en el lugar en que se recrean y organizan las identidades (Albó, 2002).

Esta (no tan) nueva forma de expresión de demandas ha cristalizado en el surgimiento de movimientos sociales y organizaciones que muestran una alta capacidad de actuar políticamente frente al Estado y los gobiernos –véanse por ejemplo, los casos recientes de Bolivia, Ecuador y México–, y han desplegado un sinfín de estrategias de negociación y de ejercer presión (*lobby*) ante organismos nacionales e internacionales, todo ello en un entorno internacional que ha tendido a promover y reconocer sus derechos y aspiraciones fundamentales. En este escenario, el Estado aparece debilitado, deslegitimado e incapaz de dar respuesta a demandas que, en algunos países de la región, representan a amplios sectores de la sociedad.

A su vez, la mayor ingerencia del mercado como regulador de las relaciones entre los sujetos sociales, los individuos y las instituciones, ha provocado a lo menos dos procesos importantes. Por una parte, ha tendido a pauperizar a las comunidades, debido a que ha descapitalizado a las economías campesinas en general. Al mismo tiempo, ha quebrantado las formas tradicionales de mediación de conflictos entre el Estado y las comunidades y aún entre las comunidades mismas, con lo que se han incrementado el faccionalismo y los procedimientos no institucionales de

resolución de conflictos; véase, por ejemplo, el caso de algunas zonas de Bolivia (Albó, 2002) o la situación derivada de la reforma del Artículo 27 de la Constitución mexicana, con relación a las tierras indígenas.

El retiro del Estado y el mayor peso del mercado están provocando que los conflictos por tierras y recursos naturales aparezcan “privatizados”, es decir, como si fuesen conflictos entre privados. Las organizaciones indígenas reclaman que el Estado debe velar por el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como de sus derechos específicos como indígenas. De este modo, la ausencia del Estado parece ser una de las causas directas de la radicalización de los conflictos. Este es el caso del conflicto derivado de la construcción de la represa Ralco en los Altos del río Biobío, en Chile. En este conflicto los indígenas han visto al Estado como un aliado del consorcio que realiza las obras y no como un poder protector de sus derechos.<sup>2</sup>

A lo anterior es preciso agregar que factores como la pobreza, la exclusión y las múltiples expresiones de inequidad que afectan a los pueblos indígenas, son de tan larga data y de tal profundidad que a estas alturas aparecen como problemas estructurales, de manera que se hace difícil distinguir el origen y sentido de los mecanismos y componentes que generan la exclusión y la pobreza. Nos referimos a la vieja discusión sobre si la discriminación y exclusión por motivos étnicos o de raza son producto de las relaciones económicas cuyo origen radica en factores de clase, o si las condiciones económicas de las poblaciones indígenas son el resultado de sus adscripciones étnicas. En nuestra opinión, se trata más bien de un conjunto combinado de factores difícilmente separables o aislables (Wieviorka, 1994; Oommen, 1994; Stavenhagen, 2001; Hopenhayn y Bello, 2001), un contexto donde las categorías de clase siguen presentes, pero tienden a diluirse en otras formas de relaciones sociales, otras adscripciones y nuevas fuerzas económicas enquistadas en los procesos de globalización y transnacionalización de las economías.

---

<sup>2</sup> El conflicto de la represa Ralco, que se inicia con el otorgamiento de la concesión oficial para la construcción de la Central Hidroeléctrica Pangué, en 1990, tiene varias aristas y niveles para su análisis. Por una parte, se trata de un conflicto que se produce como resultado de un proceso impuesto e inconsulto que afecta directamente a las tierras, recursos, cultura y sociedad del pueblo mapuche-pehuenche. Por otra, involucra un daño irreversible a un territorio de gran biodiversidad e interés paisajístico. En contraposición se encuentran los intereses económicos y objetivos de desarrollo en materia eléctrica defendidos por el Estado en conjunto con los grupos económicos. Para la Concertación, la coalición política que gobierna en Chile desde 1990, Ralco es una “señal” para los inversionistas, que debe mostrar aun contradiciendo su propia “política indígena”. Esto demuestra, o al menos insinúa, la jerarquía de prioridades que se quiere privilegiar bajo el alero del modelo de desarrollo vigente.

De cualquier modo, lo concreto es que la pobreza y la discriminación en los pueblos indígenas han tendido a profundizarse con la coyuntura reciente, en que la mayor parte de los países de la región muestran un desempeño macroeconómico negativo y en algunos casos francamente regresivo (CEPAL, 2000b y 2001). Por ello, no es raro que los primeros afectados por esta crisis, así como por otras, sean nuevamente los grupos indígenas que, debido a su exclusión histórica, tienen menos posibilidades de hacer frente a estas coyunturas (Bello y Rangel, 2000 y 2002).

En consecuencia, no es posible comprender los movimientos y conflictos étnicos si no se los entiende en su propio contexto, captando el verdadero carácter de las demandas indígenas y descartando el reduccionismo a que están expuestas hoy en día. Esto se hace notorio cuando se comprueba que el enfoque del conflicto y su presunto vínculo con la violencia, supone la irracionalidad de las demandas indígenas en tanto se basan en la cultura y la identidad, lo que las situaría por sobre las relaciones sociales y la política.<sup>3</sup> Pero la “esencialización” de las demandas indígenas proviene muchas veces no de ellas mismas como tales, sino de las interpretaciones que se hacen de ellas. Es preciso reconocer que el lenguaje, el discurso y los símbolos –al igual que en la política “tradicional”– tienen una enorme importancia en la autorrepresentación de los actores y su disputa por el espacio público. Por lo demás, lo que para algunos son demandas justas, para otros constituyen peticiones desmedidas, meras utopías trasnochadas o carentes de realismo político. De esta manera, es necesario poner en la balanza del análisis las prácticas sociales y políticas de los distintos actores, en contraposición a los discursos y la retórica. En las páginas siguientes intentamos un acercamiento de ese tipo.

## A. Las visiones primordialistas sobre lo étnico

La globalización ha venido a ser un proceso difusor de un conjunto de fenómenos sociales y culturales. Lo que en un principio parecía estar sólo reservado a la economía, la informática y las comunicaciones, ha sido trasladado por la globalización al ámbito de las ideas, la cultura y los valores, haciendo que éstos trasciendan las fronteras nacionales e irradian,

---

<sup>3</sup> La radicalización de algunos conflictos nacionalistas o etnonacionalistas ha conducido a algunos autores a clasificar a determinados grupos étnicos como violentos; tal sería el caso de los vascos, los irlandeses del norte y los francocanadienses (Waldmann, 1997). No compartimos esta visión reduccionista y esencialista de los movimientos indígenas, aunque reconocemos que en algunos movimientos etnonacionales y nacionalistas existe un peligro latente de radicalización y violencia que puede hacer que legítimas demandas deriven en diversas formas de intolerancia, basadas en las diferencias étnicas o raciales.

incluso hasta los espacios locales. Esta es, tal vez, una de las mayores peculiaridades de la globalización, lo que para algunos constituye su paradoja y contradicción, el doble sentido de su movimiento: centrífugo y centrípeto. En este marco, tal vez uno de los más conocidos ejemplos es el de las demandas etnonacionales (Connor, 1998), que configuran un proceso calificado por una serie de autores, desde la década de 1970, como un “resurgimiento étnico” (Smith, 1981).

La idea de “resurgimiento” o “emergencia” intenta demostrar que lo étnico tiene un sentido primordial, que ha pasado por distintos ciclos y etapas a través del tiempo, pero que mantiene una cierta persistencia. Según esta postura, la persistencia étnica se basa en un fuerte sentimiento cuyo fundamento es la pertenencia a una comunidad de parentesco real o concebida como real, basada en uno o más ancestros comunes, con una lengua, un territorio y una cultura propios (Smith, 2000; D’Andrea, 2000). Estos artefactos definirían la “pertenencia étnica” (Smith, 1997; Connor, 1998; Habermas, 1999b).

El argumento primordialista ha tenido una enorme difusión entre los intelectuales latinoamericanos, que han configurado una corriente propia, denominada etnopolulismo por algunos. En esta línea destaca el trabajo del mexicano Guillermo Bonfil Batalla.<sup>4</sup> En todo caso, no se puede negar que el primordialismo ha contribuido a la construcción de una óptica que valora positivamente lo indígena, la comunidad y la cultura, y que ha situado y visibilizado sus problemas y demandas en un contexto marcadamente asimilacionista y excluyente. Sin embargo, es preciso anotar también que constituye un punto de vista insuficiente para comprender la acción colectiva indígena, sobre todo en el contexto de las últimas décadas.

El primordialismo se contrapone al modernismo especialmente en la forma de explicar los conflictos étnicos. El modernismo plantea que los llamados conflictos y demandas étnicos son en realidad un fenómeno y un producto moderno asociado al desarrollo del capitalismo, la industrialización y la formación de los Estados nacionales; proceso similar al de la formación de las naciones y el nacionalismo (Gellner, 1991).<sup>5</sup> La “comunidad

---

<sup>4</sup> En todo caso, la contribución de Bonfil Batalla a los estudios étnicos es invaluable, sobre todo su aporte a la conceptualización de lo étnico y su preocupación por la búsqueda de un modelo que permitiera entender los ámbitos de la autonomía indígena frente a los procesos de dominación. Asimismo, su pensamiento humanista ha traspasado las fronteras de México, contribuyendo a la valoración de lo étnico y la toma de conciencia de la situación de opresión que viven los pueblos indígenas a lo largo y ancho del continente.

<sup>5</sup> Lo que no quiere decir que los grupos étnicos no existieran con anterioridad al desarrollo de la industrialización y los Estados nacionales. Sucede que, como veremos más adelante, la etnicidad es la condición de lo étnico y se explica por dichos factores, procesos y momentos históricos.

imaginada” de Anderson (1993), configuraría precisamente un fenómeno típicamente moderno, al estar construida sobre la base de supuestos e imaginados lazos comunes. A partir del modernismo, el fenómeno étnico puede ser examinado desde una perspectiva constructivista e instrumentalista, es decir, que lo étnico surge de un proceso socialmente construido en contextos históricos determinados y que en determinadas circunstancias puede ser utilizado como estrategia política.

Los primordialistas creen ver en los movimientos étnicos potenciales movimientos nacionales o nacionalitarios, y les dan el nombre de “movimientos etnonacionales” para distinguirlos de otros movimientos nacionales cuya base étnica es más difusa o menos importante (Hroch, 2000). Autores como Anthony Smith (1981, 1997, 2000) y Connor (1998) creen que todo movimiento nacionalista tiene una base étnica y que los movimientos étnicos han existido a lo largo de la historia de distintas formas y en diversas magnitudes. El enfoque modernista, en cambio, ve al nacionalismo y la emergencia de los movimientos y conflictos indígenas como un producto de la modernidad y la industrialización (Gellner, 1991, 1994; Hobsbawm, 1997; Anderson 1993, entre otros); y lo étnico, como ya hemos señalado, sería un producto de las relaciones entre determinados grupos frente al Estado o grupos dominantes.

Para los primordialistas es esencial entender a la nación como una entidad enraizada en la historia, cuya profundidad histórica le es otorgada por la etnia, el antepasado de la nación. Para los modernistas, la nación es un fenómeno moderno, propio de la era industrial, cuya profundidad histórica no puede ser rastreada mucho más allá del siglo XIX.

El primordialismo y el modernismo han permeado la discusión sobre lo étnico en América Latina, lo que a nuestro entender permite enriquecer la discusión sobre la naturaleza de las demandas étnicas y su relación con el Estado nacional. Por otra parte, existen autores que han planteado la falsedad de tal dicotomía y la necesidad de entender la nación y la etnia como fenómenos surgidos de una estrecha relación entre lo construido y lo “real” (véanse, por ejemplo, los argumentos de Hroch, 2000 y Smith, 2000). Nosotros, como lo señalamos en un principio, nos inclinamos por el argumento constructivista y modernista; sin embargo, no negamos la importancia que tiene para nuestra discusión el argumento primordialista.

En los siglos XIX y XX, los hoy llamados “conflictos étnicos” comenzaron a ser definidos como conflictos nacionales, nacionalistas o etnonacionales, según las características que poseían y los propósitos de los actores que participaban en ellos. En la actualidad, la mayor parte de estos conflictos tienen como causa central la lucha por la obtención de reconocimiento (legal o de derechos), de recursos, identidad, igualdad o autonomía dentro del marco de un Estado (Stavenhagen, 2000, 2001). Sin

embargo, y como ya lo hemos expresado, los conflictos también pueden surgir de una combinación de factores políticos, sociales y económicos, tales como la pobreza extrema, la discriminación y el atropello a los derechos fundamentales de las personas.

La “política de la etnicidad” o la estrategia política basada en la etnicidad se refieren a la posibilidad de que los actores actúen conscientemente en la elección de la acción social. En el caso de los movimientos étnicos, la acción social –como veremos más adelante– se encuentra en directa relación con las estructuras de diferenciación étnica, es decir, con aquellos aspectos que definen al grupo como étnico. Lo étnico se define en la cotidianidad y subjetividad, no es por tanto un marco dado o previamente establecido sobre el que los sujetos están obligados a actuar (Baud et al., 1996).

No es lo mismo hacer política de la etnicidad en un contexto opresivo o escasamente democrático, que en otro donde existen mayores canales de participación y, por ejemplo, una política de reconocimiento y legitimación de las “formas indígenas” de hacer política, así como de las demandas y propósitos que ésta persigue. Las formas no liberales de hacer política entre los indígenas, en ocasiones, no son muy diferentes de las formas de hacer política sin apellido e incluso de las formas “tradicionales”.<sup>6</sup>

Al parecer, esto también tiene que ver con un problema de comprensión y recepción del fenómeno étnico, lo que se refleja en una cierta incapacidad o resistencia de los sistemas políticos y de algunos actores para acoger formas de hacer política que no sean las consideradas como tradicionales o sistémicas. Este es el caso de Chile, por ejemplo, donde la lucha por el reconocimiento de los mapuche ha dado escasos resultados y donde distintos sectores de la sociedad nacional prefieren estigmatizar a los mapuche proponiendo políticas integracionistas y de represión de sus demandas (Foerster y Vergara, 2000).

Por lo general, se considera que lo étnico cuestiona al aparato político en su conjunto, o que, con sus demandas “desmedidas” e “irrealizables”, tensa a la sociedad o a las formas de organización previamente establecidas o consensuadas. Además, se supone que la política indígena sólo viene a dividir lo que durante siglos o décadas ha permanecido unido por el “pegamento” del Estado nacional y la ciudadanía política integradora: ¿por qué otorgar derechos diferenciados si todos somos iguales?, ¿por qué ellos se autodenominan de otra manera si todos pertenecemos a la misma nación?

---

<sup>6</sup> Por formas tradicionales nos referimos a las formas corporativas de participación a través de los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones gremiales “politizadas” o que forman parte de la red tejida por el sistema de partidos.

Para algunos sectores, los objetivos de la política indígena apuntarían a la fragmentación o disolución de la sociedad hasta ahora conocida. Bajo estos términos, la política indígena sería espuria e ilegítima y por lo tanto excluible. Esta constatación no suprime el hecho de que en muchos conflictos étnicos hay una radicalización que involucra a los actores indígenas de una manera que hace difícil cualquier forma de negociación o acuerdo político. Tampoco se puede excluir a priori la posibilidad de que determinados movimientos étnicos deriven o aspiren a pasar a “etapas superiores” de su lucha, en procura del objetivo de la autonomía nacional y la separación. Sin embargo, más allá de algunas declaraciones aisladas, ésta no parece ser la tónica general de los movimientos indígenas del continente.

## **B. La demanda por el territorio y la autonomía**

Es difícil abarcar en detalle al conjunto de demandas indígenas a través del continente, por ello nos dedicaremos a una de ellas, tal vez una de las más importantes junto con la autonomía y autodeterminación. La demanda por el territorio se encuentra presente en casi todos los países en que existe población indígena (véase el cuadro 1 del anexo) y es tal vez la de mayor significación, pues agrupa a un conjunto de otras demandas como la gestión de recursos naturales, el autogobierno y el desarrollo de las identidades.

Mientras la población rural disminuye a pasos agigantados en todo el continente y los pequeños campesinos, propietarios y productores son cada vez menos, en contracorriente, uno de los sectores más importante a la vez que más excluidos y discriminados de la región, los pueblos indígenas, basa sus demandas actuales en la protección jurídica y ampliación de sus tierras. Para un parte importante de la población indígena del continente, la lucha por la tierra sigue siendo una constante que no se ha detenido por varios siglos, a pesar de que en numerosos países la población indígena rural no supera el 15% o 20% del total de su población; el resto vive en las zonas urbanas, sobre todo en las grandes metrópolis.

La tierra y los “territorios ancestrales” continúan siendo una de las banderas de lucha más visibles en países como Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México, no sólo como base de sustentación económica, sino también como fundamento de su identidad, sus sistemas de vida y, sobre todo, sus proyectos de autonomía. El territorio y el discurso de la territorialidad apelan fundamentalmente a demandas de carácter político, es decir, responden a un proyecto político del que se derivan consecuencias jurídicas, económicas y culturales.

Por otra parte, el territorio parece ocupar un lugar importante en la definición que sujetos sociales indígenas hacen de sus identidades, pues para muchos pueblos indígenas los territorios ancestrales son un lugar de anclaje de la memoria colectiva y un referente material u objetivo de su identidad social (Giménez, 2002). Las organizaciones indígenas han levantado la demanda por el territorio, definiéndolo como el espacio que sintetiza elementos básicos de la identidad social, así como el pasado común, la cosmovisión y el lugar donde se producen las relaciones sociales primordiales de la comunidad étnica. En el territorio ancestral se encuentran las redes de parentesco, los vínculos básicos y definitorios que el grupo organizado cree no poder encontrar en otros espacios. Al ponerse en peligro el territorio, los indígenas ven amenazadas sus formas de vida y la reproducción de sus identidades. El territorio es, por lo tanto, una realidad socialmente construida y no una esencia inmutable.

La demanda por el territorio ha estado vinculada históricamente con la pérdida y deterioro gradual de las tierras, proceso sufrido por las comunidades enfrentadas a la falta de reconocimiento de su relación con sus tierras, recursos y territorios (Zúñiga, 2000; Daes, 1997). Asimismo, la hegemonía de un “territorio nacional” se ha opuesto a la configuración de formas alternativas de territorio, pues se cree que éstas pueden atentar contra la homogeneidad y unidad de la nación. Al demandar territorio, los indígenas están subvirtiendo el orden territorial impuesto por el Estado nacional, instaurado como modelo único que representa a la nación y el Estado. De tal manera que la territorialización de las demandas indígenas es también un modo de representar un proyecto de ciudadanía étnica alternativo o diferente del proyecto nacional (De la Peña, 1999); de ahí su centralidad e importancia para la estrategia étnica.

Para la acción colectiva indígena, el territorio se ha convertido en un emblema de identidad y en factor estructurante de sus discursos y demandas. Los grupos étnicos ven una estrecha relación entre territorio, autonomía e identidad. Esta articulación del territorio con otros ámbitos de demanda tiene su origen en al menos dos procesos. En primer término, se trata de un problema que arranca desde la época de la conquista y que alteró profundamente las formas de organización socioterritorial, así como las estructuras de tenencia y propiedad. Sin embargo, en muchos países los indígenas lograron conservar para sí un cierto grado de control de las tierras comunales, hasta que a fines del siglo XVIII, con las reformas borbónicas, comenzó en muchas regiones un proceso de desafectación. Este proceso se intensificó con el advenimiento de las repúblicas y la formación de los Estados nacionales durante los siglos XIX y XX; de hecho ésta fue una característica básica de la inserción de los pueblos indígenas en el nuevo modelo de organización en que se basaron las repúblicas.



Durante el siglo XIX, enormes cantidades de tierras indígenas fueron “desafectadas” por las políticas liberales, con el fin de ponerlas en el mercado. Se consideraba, asimismo, que la desterritorialización de los indígenas permitiría su integración a la nación y promovería el mestizaje. Al respecto, Aylwin señala:

“El contexto político y legislativo prevaleciente durante el siglo XIX fue el escenario que posibilitó la apropiación de grandes porciones de tierra hasta entonces en poder de los indígenas, las que fueron enajenadas a hacendados, militares, etc., muchas veces a través de contratos fraudulentos o precios irrisorios, o simplemente apropiadas a través de corridas de cercos o expulsión de indígenas. Por otro lado, las incursiones de los ejércitos republicanos en tierras indígenas, como aquellas ocurridas en Argentina y Chile a fines del siglo XIX o en México en el mismo período a efectos de ampliar las fronteras agrícolas para hacer posible su colonización con personas no indígenas –preferentemente de origen europeo–, constituyó otro de los mecanismos frecuentes de usurpación de sus tierras. En forma paralela o posterior a la consolidación de estos procesos de expansión de los Estados hacia las áreas indígenas, legislaciones y políticas proteccionistas fueron impulsadas en algunos países reservando algunos espacios territoriales a sus antiguos habitantes. Es el caso de las leyes que reconocieron los resguardos o tierras comunales indígenas en Colombia a contar de 1850 y hasta 1890, y de aquellas dictadas en Chile y Argentina a contar de 1860 creando las llamadas “reducciones” mapuche en el primer caso y las reservaciones en el segundo” (Aylwin, 2001, p. 8).

Durante el siglo XX, las políticas indigenistas, si bien se basaron en la comunidad como lugar privilegiado para la aculturación dirigida, promovieron, como en el caso de México, una serie de políticas destinadas a vincular las “regiones de refugio”, consideradas atrasadas y tradicionales, con las áreas modernas, urbanizadas y civilizadas.

También en el siglo XX, varios países de la región emprendieron reformas agrarias que permitieron la restitución o reasignación de tierra a comunidades y personas que habían sido privadas de ella. El acceso a la tierra por medio de las reformas agrarias fue un modo de reterritorializar a los indígenas, quienes sobre esta base comenzaron a reconstruir sus identidades. Pero las reformas agrarias fueron insuficientes para dar respuesta a las demandas indígenas (Aylwin, 2001), lo que se hizo evidente durante la aplicación de los proyectos desarrollistas hasta los años sesenta y sobre todo a partir de la instalación de las economías de mercado en los años ochenta. El proyecto desarrollista persiguió precisamente la integración territorial de las regiones indígenas, con el fin de atraerlas a los procesos

de desarrollo económico; de ahí que fuese de fundamental importancia la construcción de caminos y vías de acceso que permitieran concretar la integración cultural y social de los indígenas a la nación.

La territorialización de las demandas indígenas es también una respuesta a las transformaciones estructurales de las economías y los Estados durante las dos últimas décadas. En la mayoría de los países de la región, la propiedad de las tierras indígenas fue afectada por cambios en las legislaciones proteccionistas implementadas durante el siglo XX, lo que aceleró la migración, el arrendamiento, las invasiones y los despojos (Daes, 1997). Asimismo, se produjo un creciente avance de proyectos (represas, autopistas, puentes, prospección y extracción minera, explotación maderera a gran escala y otros) que comenzaron a afectar de manera directa a las tierras indígenas.

En el Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Erica-Irene Daes (1997), se plantea un conjunto de factores que han determinado, históricamente, la situación de las tierras indígenas en los Estados nacionales. Cada uno de estos factores tiene expresiones concretas en los diferentes contextos en que se han dado, incluso en muchos casos se expresan en conjunto o han formado parte de largos procesos históricos.

En primer término, señala el Informe Daes, se sitúa la falta de reconocimiento por parte de los Estados de los derechos indígenas a tierras, territorios y recursos. En segundo lugar, la existencia de leyes discriminatorias que afectan a los pueblos indígenas respecto de sus tierras. En tercer lugar, la falta de demarcación. En cuarto lugar, la existencia de Estados que, teniendo leyes de protección a las tierras indígenas, no las aplican. En quinto lugar, los numerosos problemas con respecto a las reclamaciones y devoluciones de tierras. En sexto lugar, la expropiación de tierras indígenas en función de los intereses nacionales, entre ellos, el desarrollo. En séptimo lugar, los desplazamientos y las reubicaciones. En octavo lugar, la existencia de programas y políticas oficiales que tienen efectos negativos en la relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos. En noveno lugar, la falta de protección de la integridad de las tierras y los territorios indígenas. En último término, el problema del uso y gestión de las tierras y los recursos y la libre determinación interna respecto de las tierras, los territorios y los recursos indígenas (Daes, 1997).

### **C. Los significados del territorio étnico**

Veamos ahora algunas perspectivas teóricas sobre territorio y territorialidad, y cómo es que éstas pueden vincularse con el análisis de los procesos étnicos en que el territorio aparece como un elemento central. En

opinión de George De Vos, el territorio es un factor de cohesión social para los grupos étnicos, aun cuando existan grupos que han perdido el control sobre éste o posean una mínima parte de lo que consideran su “territorio histórico” (De Vos, 1995). De este modo, el territorio es un concepto estrechamente ligado a la defensa de la identidad étnica, ya sea de manera simbólica o material. Es también un concepto que se asocia a la base económica y los proyectos políticos de los movimientos y organizaciones indígenas.

Por otra parte, la sustantivación del territorio, es decir, la territorialidad, supone un proceso activo, una dinámica de apropiación simbólica y material. El concepto de territorialidad ha tenido una amplia difusión en los procesos sociales, económicos y políticos recientes de los pueblos indígenas. Para Raffestin (1980, pp. 129-130), el espacio está en una posición de anterioridad al territorio. El autor señala que éste se genera a partir del espacio y es el resultado de una acción conducida por un “actor sintagmático”, que es realizador de un programa. En su apropiación o abstracción de un espacio, el actor “territorializa” el espacio. Desde esta perspectiva, el territorio es un espacio en que se proyecta la acción de los sujetos, la plataforma donde se desenvuelven la energía y la información social. El espacio es preexistente a toda acción, es una suerte de “materia prima”, la realidad preexistente a todo conocimiento y toda práctica, el objeto sobre el que los actores manifiestan sus acciones intencionadas. El territorio tiende a ubicarse sobre el espacio, pero no es el espacio, sino más bien una “producción” sobre éste. Esta producción es el resultado de las relaciones y, como todas las relaciones, ellas están inscritas dentro de un campo de poder.

Raffestin señala que producir una representación del territorio es ya una apropiación, un control dentro de los límites de una conciencia; así, toda proyección en el espacio, construida como representación, revela la imagen de un territorio, esto es, de una red de relaciones. El autor agrega que todo proyecto es sostenido por un conocimiento y una práctica, lo que supone la posesión de códigos, símbolos, “sistemas sémicos”. Es mediante un conjunto de sistemas sémicos que se realiza la objetivación del espacio en procesos sociales. Los límites del espacio son “celdas” del sistema sémico movilizadas por el representador.

Según esta misma argumentación, el autor agrega una cuestión relevante para entender la importancia del territorio en los movimientos sociales y en el contexto de la acción colectiva en general. El territorio como imagen, como representación, es un instrumento de poder. En el contexto de los procesos sociales, las representaciones son motores de la acción colectiva, guías que incluso se superponen al objeto mismo representado. La dirección o incluso la distancia que tome la representación del objeto o de la “realidad”, está en directa relación con los sujetos con que se vincula el sistema de representaciones, y con el control que éstos ejercen sobre él,

debido a la hegemonía que se pone en disputa en torno de la imagen del territorio que se desea imponer.

Las representaciones del territorio son fundamentales para comprender los procesos de construcción territorial, así como sus formas de apropiación. Desde la época moderna, las representaciones del territorio han estado ligadas a la cartografía, es decir, a la sintaxis euclidiana que han modelado los comportamientos del poder con relación al territorio. Raffestin sostiene, además, que la sintaxis euclidiana ha sido de una enorme eficacia, pues se fundamenta en tres elementos básicos y completamente “palpables”: la superficie, el punto y la línea.

Otro concepto asociado al territorio es el de territorialidad. Desde la perspectiva de Raffestin, la territorialidad se conforma a partir de relaciones sociales entre distintos actores, las que son mediatizadas por el territorio y pueden ser simétricas o asimétricas (Raffestin, 1980, p. 144). Las relaciones de los grupos humanos con el territorio, es decir, sus territorialidades, pueden estar compuestas de un sentido de identidad espacial, un sentido de exclusividad territorial y una compartimentación de las interacciones de los sujetos con un territorio determinado. Pero estas relaciones se complejizan cuando las territorialidades de un grupo se interceptan con las de otros grupos. Los grupos humanos son heterogéneos y no todos los individuos perciben el territorio de la misma forma, ni se relacionan en los mismos términos con un espacio determinado. Sin embargo, en el campo de la acción colectiva, las relaciones con el territorio pueden operar como la representación de una relación de exclusividad e identidad a través de un proceso de subjetivación de factores objetivos, en este caso, el territorio como factor de identidad, pertenencia común o profundidad histórica. Para otros autores la territorialidad conlleva una forma de apropiación casi exclusivamente material.<sup>7</sup>

Desde otras perspectivas, existe la idea de una relación inmanente entre el territorio y la identidad. Miguel Alberto Bartolomé (1997) señala que existe una diferencia sustancial entre tierra y territorio. Mientras la primera se refiere a un medio de producción, el segundo se refiere al ámbito de la vida, como construcción cultural. Bartolomé insiste en destacar el papel del territorio como referente de identidad, un referente donde inscribir la identidad colectiva, una articulación simbólica no sólo material

---

<sup>7</sup> El concepto de territorialidad ha sido definido por Robert Sack (1997) como “el intento de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica”. Se trata de una definición que enfatiza los factores de apropiación y captura material del territorio y sus recursos. Esta definición, si bien ayuda a comprender la manera en que se materializa el territorio, no logra explicar los procesos culturales y sociales asociados a los procesos de apropiación.

y productiva: “En el territorio étnico el tiempo y el espacio se conjugan, ya que allí ha transcurrido la experiencia vital que da sustento a la memoria histórica de la sociedad”, afirma el autor.

De este modo, territorio e identidad estarían estrechamente ligados y se retroalimentarían de manera permanente. Esta integración entre el territorio y la subjetividad de la vivencia identitaria se produciría sobre todo cuando los grupos sociales adquieren una conciencia de sí mismos.

Para Anderson, esta relación entre los sujetos, el territorio ancestral y la comunidad de origen sería parte de una construcción social que, a partir de diferentes procesos políticos y por la acción de ciertos actores, produciría significados que superan la realidad material para convertirse en un “artefacto” de una “comunidad imaginada” (Anderson, 1993) o como señala Appadurai (2001), en parte del “paisaje ideológico” de la lucha política por la identidad constituida en “palabra clave” (*keyword*) del discurso social y político indígena.

Aunque la preocupación por la tierra y los recursos naturales ha sido una constante en las sociedades indígenas, es tan solo en las últimas décadas que surge un discurso sobre el territorio, discurso que nace de un contexto específico donde el territorio tiene diferentes significados y formas de representación, que van desde la comunidad al territorio étnico o a los territorios ancestrales (Zúñiga, 2000). De tal manera que el territorio no es una abstracción, sino más bien un referente –simbólico y material– ligado a experiencias concretas, así como a la búsqueda de distintas formas de autorrepresentación. En este sentido el territorio, a diferencia de otros conceptos como región o espacio, se refiere a un espacio vivido por los grupos sociales que lo habitan y que a partir de prácticas y relaciones sociales se lo apropian, pasando con ello a formar parte de su singularidad (Velázquez, 2001).

Para los mapuche-huilliche, grupo que habita la Región de los Lagos en el sur de Chile, la construcción de una carretera costera que atraviesa su territorio es la causa de muchos de los males que afectan a sus comunidades: “La salud del pueblo mapuche está en el bosque. Las forestales ya han hecho mucho daño; han rozado y le han puesto fuego a la mejor madera para luego meterle pino y eucalipto. Ha desaparecido el roble pellín, el lingue, el laurel, el coigüe, el olivillo. Ya no escuchamos el canto de los pájaros y se han echado a perder las aguas y los suelos. No queremos más contaminación”.<sup>8</sup>

En el discurso de las organizaciones, los intelectuales y los líderes indígenas es común encontrar un concepto de territorio en que se entrelazan

---

<sup>8</sup> Anselmo Paillamanque, lonko (jefe de una comunidad) de Cuinco, en: [www.mapuexpress.net](http://www.mapuexpress.net).

distintos niveles de comprensión y representación. Para algunos el territorio es la fuente de la identidad, para otros, un elemento esencial para la supervivencia. Este discurso le otorga ciertas cualidades míticas y simbólicas, donde el territorio asume características humanas que son en parte el reflejo de la comunidad. Además, es un discurso que le da un carácter exclusivista al territorio, en el sentido de que la sobrevivencia de las identidades no se puede comprender fuera de él:

“Nuestra vida transcurre en un espacio físico colectivo. La tierra – concebida como madre y creadora de vida– es elemento esencial (junto al agua, aire y fuego) para la pervivencia de nuestras comunidades. Por eso la compartimos y la tenemos en común” (Regino, 1998, p. 416).

Otra mirada es la que relaciona territorio con autonomía, tal vez la perspectiva más en boga en estos momentos. Entre las organizaciones y líderes indígenas el territorio se concibe como una base concreta para alcanzar sus proyectos de autonomía y desarrollo material, pero ello representa una serie de problemas dado que la territorialidad ancestral ha sido modificada y en muchos casos fragmentada. Para los mixtecos de México, la cuestión de la territorialidad y las autonomías plantea una serie de problemas, puesto que su territorio ancestral se encuentra repartido en tres estados distintos:

“Plantear el reconocimiento de una autonomía a partir del territorio exige también delimitar con claridad los límites territoriales, que en muchos casos no coinciden con las demarcaciones administrativas del municipio, ni de un distrito ni de una entidad federativa, pues estamos divididos en tres entidades federativas distintas” (Caballero, 1998, p. 429).

La relación entre territorio y autonomía ha sido arduamente desarrollada por los intelectuales involucrados en los procesos sociales indígenas y suscita una serie de problemas nuevos para los pueblos indígenas y la administración del Estado. Entre las organizaciones indígenas existe preocupación por la complejidad que plantea la relación entre comunidad y territorios o regiones étnicas, y no hay acuerdo sobre cuál modelo de autonomía es el que se debe desarrollar.

Para Mirna Cunningham, de Nicaragua, la autonomía regional es el espacio con que cuentan los pueblos indígenas y las comunidades étnicas para rescatar y desarrollar sus valores culturales y sociales, a fin de asegurar la protección de sus recursos (Cunningham, 1998, p. 275). Sobre este mismo tema, un intelectual mapuche señala que la autonomía territorial “sólo puede darse en un marco regional, allí donde está concentrada –en su territorio histórico– la población mapuche” y agrega que:

“La autonomía territorial política del pueblo mapuche significa un Estatuto de Autonomía regional que garantice políticamente, en un espacio territorial, todas las condiciones políticas, económico-materiales, sociales, culturales e ideológicas para el pleno desarrollo de la etnia y su cultura.

La autonomía territorial mapuche, es decir el derecho a un territorio donde poder existir como pueblo y desarrollar su cultura, es la primera condición para una autonomía mapuche. Esta Región Autónoma debe tener como base territorial, en consideración de la concentración de población mapuche en lo que fue el espacio histórico de vida independiente mapuche hasta la conquista chilena, a la actual región de la Araucanía, más algunas zonas adyacentes. Es allí y no a nivel nacional que el pueblo mapuche puede recrear su cultura y desarrollarse como pueblo”.<sup>9</sup>

En el discurso étnico, la tierra y el territorio parecen estar profundamente ligados al destino histórico; se trataría de una relación inalienable para los pueblos indígenas, pues junto con desaparecer sus tierras desaparecería su cultura y su lengua, así como el amplio y profundo conocimiento que poseen sobre sus recursos. En México, por ejemplo, una de las principales organizaciones del pueblo purhépecha,<sup>10</sup> en el Estado de Michoacán, emitió durante el año 2001 un “Decreto del pueblo P’urhépecha” cuya base es la demanda por la tierra y la autonomía. El documento, aparte de declarar la “autodeterminación y autonomía de las comunidades del Pueblo P’urhépecha” (Artículo 1) y desconocer la aplicación de la reforma constitucional en materia indígena, señala en su Artículo 4:

“Declaramos Propiedad Comunal todos los territorios que en forma ancestral hemos venido utilizando las comunidades del Pueblo P’urhépecha para la realización de nuestras actividades sociales, económicas y religiosas, y que tenemos derecho a utilizar aun cuando no estén exclusivamente ocupados por nosotros, pero a los que hemos tenido tradicionalmente acceso para nuestras actividades tradicionales y de subsistencia, tal y como lo establece el Artículo Catorce, Fracción Uno, del Convenio Ciento Sesenta y Nueve de la Organización Internacional del Trabajo.

---

<sup>9</sup> José Marimán (2000), *Cuestión Mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional*, en: <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/jmar1.html>.

<sup>10</sup> Las comunidades purhépecha se encuentran ubicadas principalmente en los estados de Michoacán y Querétaro. Según el Instituto Nacional Indigenista (INI) de México, la lengua purhépecha es hablada por unas 200 mil personas en el país. Una parte importante de la población de este pueblo indígena ha emigrado en busca de trabajo a Baja California, Valle de México y Jalisco, o bien han cruzado la frontera de los Estados Unidos para radicarse como trabajadores.

Declaramos que nuestras comunidades tienen derechos exclusivos al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentren comprendidos dentro de sus territorios, con excepción de aquellos que se consideren estratégicos para la Nación.

En consecuencia decretamos que todas las áreas naturales y reservas ecológicas que se encuentren en nuestros territorios, cualesquiera que sea su clasificación de acuerdo a las leyes de la materia, deberán ser administradas, conservadas y vigiladas por nuestras propias comunidades y para dicho efecto concertarán con las instancias correspondientes la entrega suficiente y oportuna de recursos para la realización de dichas actividades de administración, conservación y vigilancia y por el pago de los bienes y servicios ambientales que nuestras comunidades brindan a la sociedad”.

Por lo común, la demanda por territorio alude a un derecho de exclusividad de uso y ocupación “aun cuando no estén exclusivamente ocupados” por el grupo que lo demanda, como lo señala el Decreto Purhépecha. La exclusividad o los derechos preferenciales a tierras y territorios plantean una serie de problemas jurídicos y de convivencia intercultural, porque como se ha dicho, lo normal es que estos territorios, con excepción de las grandes extensiones de selva ocupadas por los grupos amazónicos, estén habitadas por poblaciones diversas; también existen casos donde los grupos de comunidades forman grandes *continnum* de población y asentamientos en los que se integran poblaciones más o menos homogéneas; pensemos en las comunidades oaxaqueñas, en extensas zonas de comunidades mayas en el centro de Guatemala, en numerosos valles de los Andes peruanos o en *ayllus* bolivianos. Habría que indagar en profundidad qué significa en términos concretos la construcción de espacios exclusivos (¿y excluyentes?), y de qué manera pueden ser administrados estos territorios. Cabría preguntarse, también, si se trata de una aspiración real de los grupos étnicos o más bien constituye una estrategia de negociación con el Estado.

En algunos grupos existen propuestas concretas sobre el modo en que estos espacios podrían ser utilizados exclusivamente. En Chile, la Asociación Comunal Poyenhue, una organización de Villarrica, comuna ubicada al sur de la Araucanía, rescata el espacio local como territorio para el desarrollo de sus identidades y la autonomía, y señala en las conclusiones de un congreso realizado en julio de 2000:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Conclusiones Principales del Primer Congreso Comunal Mapuche de la Asociación Comunal Mapuche Poyenhue de Villarrica, Wallmapuche, Villarrica, 12 de julio de 2000, en: <http://www.xs4all.nl/~rehue/act/act266.html>.



“Conscientes que el Desarrollo Mapuche pasa necesariamente por tener un espacio territorial en donde se puedan ejercer los Derechos Colectivos reclamados por nuestras comunidades y en donde se puedan aplicar los programas educativos, productivos, turísticos, mantención y recreación de nuestra cultura y filosofía, un territorio en donde nuestra juventud pueda establecer sus propios espacios de participación y desarrollo personal, nuestras comunidades resuelven y exigen:

Devolución de las tierras usurpadas o conseguidas por medio de engaños y que están contempladas en los Títulos de Merced.

Ampliación de las tierras en una cantidad que permita y garantice la existencia en el tiempo de nuestro Pueblo.

Devolución y traspaso de la Península de Lican Ray a la Asociación Comunal Mapuche “Poyenhue” y sus bases de Lican Ray, para el control e instalación de la Casa de la Cultura Mapuche.

Devolución de las tierras que fueron arrendadas por 99 años”.

Existe una paradoja más en la demanda por el territorio, una pregunta que surge en forma permanente: ¿por qué los grupos étnicos dan tanta importancia a la demanda por tierra y territorio cuando la migración es un hecho evidente e irreversible, aun cuando algunos miembros retornen a la comunidad? ¿Por qué insistir en la tierra cuando la crisis del campo parece algo permanente y definitivo en muchos países de la región? Para Arturo Warman, la demanda por tierra entre los pueblos indígenas de México se transformó en una forma de relación subordinada con el Estado (Warman, 2001, p. 59 y ss.), a la vez que en un canal de diálogo y negociación para obtener recursos a veces distintos a la tierra. Pero la demanda por tierra y territorio está ligada también a injusticias y atropellos. La restitución de tierras usurpadas es una de las demandas más sentidas de los mapuche de Chile, quienes en el lapso de unas pocas generaciones han visto disminuir las tierras de sus abuelos y sus padres mediante mecanismos de expoliación y engaño que se han servido en muchos casos de abigarrados sustentos “legales”, respaldados o promovidos por el Estado.

¿Paradoja o utopismo moral? Lo concreto es que detrás de esta demanda existe entre las organizaciones y los intelectuales indígenas la creencia de que la existencia futura de los pueblos indígenas se encuentra asentada en la tierra y el territorio, aun cuando la población rural sea minoritaria con respecto a la que ha emigrado a las ciudades, como en el caso de Chile, donde el 70% u 80% de la población indígena vive en zonas urbanas.

## D. Comunidad, territorio y autonomía

Como hemos dicho, el territorio es multidimensional y no se refiere tan solo a un respaldo de tipo material. Dentro de los modelos y escalas territoriales se encuentra la comunidad. Comunidad es un concepto polisémico que engloba relaciones sociales y a la vez un espacio físico delimitado por los sujetos. La comunidad es territorio social y territorio físico, un espacio de referencia en la construcción de las identidades y las demandas étnicas; de ahí deriva su importancia en la construcción del discurso indígena.

La actualidad del concepto de comunidad coincide con la importancia que hoy tiene el concepto de territorio y aunque, como hemos dicho la comunidad también es territorio, este último concepto se asocia cada vez más a espacios más amplios, supracomunitarios, expresados en la región étnica, el territorio ancestral o el “país” de un grupo determinado. La comunidad, en el sentido físico y social, se ha comenzado a tensar a partir de estas nuevas formas de concebir el territorio y aunque para algunos grupos sigue siendo la base desde la cual recrear su identidad, para otros es una limitante en el proceso de construcción autonómica; de ahí la necesidad de “salir” del ámbito de la comunidad para pensar en la región o el territorio como un espacio significativamente más amplio. El caso de México es particularmente ilustrativo; veamos algunos aspectos de esta discusión.

Para algunos autores la comunidad, en el sentido que ha sido históricamente concebida en México, por ejemplo, puede ser una limitante si se trata de construir un proyecto de autonomía regional, puesto que la comunidad restringiría las posibilidades de desarrollo que se puedan dar dentro de un proceso de autogestión de recursos y autogobierno. El antropólogo Héctor Díaz-Polanco, por ejemplo, señala que a los indígenas se les ha impuesto históricamente un solo modelo de territorialidad, basado en el *statu quo* de la comunidad que, esparcida en un espacio, conforma un verdadero archipiélago de microterritorios étnicos. Por el contrario, el territorio indígena en toda su extensión tiene una expresión concreta más amplia: la región étnica. De este modo, los actuales procesos y demandas por autonomía debieran considerar la redefinición de la territorialidad indígena, donde exista un justo equilibrio entre la comunidad y la región étnica como núcleo territorial básico de la autonomía regional (Díaz-Polanco, 1997, pp. 19-31).

Los planteamientos recientes sobre la comunidad y la autonomía han incorporado una nueva problemática inaugurada con el levantamiento zapatista en México. Se trata de la “remunicipalización”, un neologismo que surge para designar las nuevas formas de organización territorial y política en áreas con alta población indígena. La remunicipalización parte

del supuesto que el espacio es un lugar de disputa política; por ello, los sujetos están facultados para construir sus propias propuestas territoriales en contraposición con las territorialidades hegemónicas del Estado o los grupos de poder (Burguete, 2002). La remunicipalización sería, por partida doble, el reconocimiento de las territorialidades locales “verdaderas” y legítimas, y la contraofensiva a las territorialidades hegemónicas de los grupos de poder. La remunicipalización opera sobre las territorialidades históricas de los pueblos indígenas, sobre la base de los usos y ocupaciones de espacios determinados, pero también, por lo menos así aparece en el caso zapatista, de las afiliaciones políticas de las comunidades, que en el caso de Chiapas están fuertemente sectorializadas y divididas. La remunicipalización, en los términos de Araceli Burguete, es la expresión territorial del proyecto autonómico indígena de Chiapas y la manifestación máxima del cuestionamiento a la centralización y jerarquización del espacio impuesta “desde arriba” por el Estado o los grupos de poder local. La autora afirma, además, que se han transformado las prácticas espaciales de los sujetos sociales de la región (Chiapas), como consecuencia de la creación de espacios de autonomía de facto –regiones y municipios autónomos– que plantean no sólo una nueva distribución de la población –desplazamientos voluntarios y forzados–, sino la existencia de territorialidades políticas que compiten con las “legalmente” establecidas y cuestionan la legitimidad de los tradicionales espacios de representación y organización del espacio social, así como las formas de inclusión en la geografía estatal (Burguete, 2002, p. 17).

Es indudable que a la luz de los procesos políticos actuales, en los movimientos sociales étnicos surge una necesidad de redefinir los procesos de construcción territorial sobre la base de las experiencias históricas de las comunidades. Históricamente, la territorialidad hegemónica del Estado ha impuesto dinámicas que atentan contra las formas de organización de las comunidades locales. Así como el Estado ha sido el regulador de las territorialidades indígenas en el uso y apropiación de la tierra y los recursos naturales, también ha impuesto los límites y fronteras donde la comunidad ha jugado un papel central como eje de las relaciones sociales, políticas y económicas de los pueblos indígenas. Sin embargo, la conformación de regiones étnicas plantea un problema y es que por lo general las construcciones sobre el territorio étnico no consideran o excluyen las profundas transformaciones que han sufrido dichos territorios. Muchos de los planteamientos actuales no poseen una visión del territorio como espacio multicultural, donde no sólo viven indígenas o donde los grupos indígenas pueden ser diversos.

Es posible que la remunicipalización sea una fórmula adecuada para aquellos espacios con una alta concentración de población indígena o donde ésta es “más homogénea”. Pero surgen muchas preguntas sobre la forma

de llevar a cabo estos procesos de reconstrucción territorial, donde se podrían generar situaciones de intolerancia, incluso dentro de los mismo grupos indígenas a veces separados por credos religiosos distintos o posturas políticas opuestas, como en el caso de Chiapas, precisamente. La remunicipalización entraña un conjunto de posibles soluciones al problema de la apropiación del espacio, a las disputas por las hegemonías y en algunos casos, a la convivencia entre grupos en conflicto, pero también conlleva la posibilidad de la exclusión y una nueva fragmentación de territorios históricamente divididos, fragmentados y dispersos. Por otra parte, si la territorialidad comunal es predominante y hegemónica, incluso en el discurso y las prácticas sociales de los pueblos indígenas de México, ¿cuál es la “base histórica” para apostar por una territorialidad nueva, encarnada en la remunicipalización, y en consecuencia, por autonomías ampliadas o regionales?

El problema, como lo dijimos al principio, es entender la territorialidad y la comunidad no sólo como agregados territoriales, físicos y euclidianos, sino como representaciones sociales, valores compartidos y prácticas sociales concretas. Bartolomé (1997) señala, por ejemplo, que los indígenas de Oaxaca (México) poseen una territorialidad residencial, apegada al núcleo de la comunidad local creada por los españoles, pero esto no significa que todas las territorialidades indígenas, al menos las de México, estén restringidas al ámbito de la comunidad residencial local, las regiones étnicas o los espacios territoriales supralocales; también son una realidad y operan como referente simbólico y material de la identidad.

El asunto es comprender que existen diversas formas de vivenciar y representar el territorio y que estas formas deben dar cabida a modelos distintos de organización y control territorial. Los purhépecha de Michoacán (México), por ejemplo, hablan de la Sierra, la Laguna y la Cañada como territorios que configuran al conjunto de la “nación purhépecha”. Es cierto que estas divisiones territoriales han sido impuestas desde fuera por el Estado o utilizadas con fines administrativos para la gestión de programas sociales, inversión y otros (Vázquez, 2003), pero también es cierto que los purhépecha se han apropiado de tales formas de representación del espacio y les han dado sentido para construir no sólo su alteridad, sino sus procesos de organización y negociación con el Estado.<sup>12</sup>

La comunidad es, por tanto, una entidad socialmente construida sobre la base de elementos objetivos o tangibles, tales como límites territoriales, relaciones de parentesco, formas de cooperación, lengua e historia común, que la constituyen en referente de identidad a través de procesos de subjetivación de factores objetivos. La comunidad, como un hecho socialmente construido, aunque parezca un razonamiento

---

<sup>12</sup> Álvaro Bello, notas de campo, enero-mayo de 2003.

tautológico, se sirve del propio concepto de comunidad para construirse como realidad. Como señala Bourdieu, cuando se trata del mundo social las palabras crean las cosas, porque establecen el consenso sobre la existencia y el sentido de las cosas (Bourdieu, 1999).

La comunidad –y el discurso sobre la comunidad– continúa siendo importante para los indígenas de América Latina, porque desde antiguo fue el espacio en que debieron construir, muchas veces por la fuerza de las leyes coloniales y republicanas, su territorialidad, sus formas de vida, sus actividades económicas y sus formas de gobierno. La comunidad es el espacio de reproducción y mantención de la cultura y las formas de organización social, pero a la vez es un espacio desde donde se resignifican y se adaptan las influencias provenientes del exterior. Contrariamente a lo que habitualmente se dice, algunos autores sostienen que lo comunitario no constituye para los grupos étnicos una forma de cerrarse en sí mismos, sino que es parte de una estrategia incluyente y democrática (De la Peña, 2000) que busca en la comunidad un “núcleo duro” desde donde dialogar y proponer soluciones a los problemas que los aquejan.

## **E. Conflictos y demandas en territorios indígenas**

Como hemos señalado, los territorios étnicos no implican solamente a la comunidad, o más bien la comunidad no se asienta sólo en espacios restringidos o demarcados por fronteras precisas, como las de un pueblo, un ejido o una reducción. Existen regiones donde el territorio se identifica con espacios mayores, con grandes extensiones o áreas geográficas; así sucede con los pueblos amazónicos que, como en el caso de Bolivia, Brasil, Colombia o Ecuador, tienen una relación distinta con el territorio y sus recursos a la de los grupos dedicados a la agricultura o la explotación de recursos como la madera. En Bolivia, por ejemplo, los pueblos del oriente, como los chiquitanos, comparten extensos territorios donde las comunidades conforman agrupamientos a partir de espacios de cacería compartidos (Balza, 2001). En Ecuador, los huaorani poseen un área que abarca unos 20.000 kilómetros cuadrados y sin embargo son menos de 2.000 personas (Rivas y Lara, 2001). En un territorio tan extenso como éste, las principales actividades son de caza y recolección. A los ojos de los extraños y de la lógica occidental, se trata de un territorio semivacío y desperdiciado, lo que ha fomentado las ocupaciones ilegales junto con la explotación de maderas preciosas o la prospección y explotación de hidrocarburos por parte de empresas transnacionales, que han negado o pasado por alto los derechos indígenas. Por ello es que desde 1990, los indígenas ecuatorianos han reivindicado los territorios ancestrales y el reconocimiento legal de sus tierras por parte del Estado (Rivas y Lara, 2001).

En Bolivia, han aumentado los conflictos derivados de los procesos de regularización de los derechos agrarios debido a irregularidades y a la lentitud del proceso. Por otra parte, las tierras ofrecidas por el Estado parecen haberse agotado, lo que le está quitando legitimidad al proceso agrario boliviano, cuestión que probablemente traerá nuevos conflictos. En Argentina, los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos sociales más dañados por la difícil situación económica del país; además, las comunidades mapuche de Neuquén están siendo directamente afectadas por la construcción de un gasoducto de la empresa YPF que pasará por sus tierras (IWGIA, 2002). En Nicaragua, que posee uno de los regímenes de autonomía territorial indígena más antiguos de la región junto con Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una sentencia que favorece a la comunidad indígena Awas Tingni, ha determinado que el Estado nicaragüense adopte en su derecho interno las medidas legislativas administrativas y de cualquier otro carácter que se requieran para crear un mecanismo efectivo destinado a la delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario.<sup>13</sup>

El caso de Colombia es similar al de Ecuador en algunos aspectos, aun pese al reconocimiento de que han sido objeto los territorios indígenas en la moderna Constitución Política de ese país. Los desplazamientos provocados por la guerra y las prospecciones petroleras han jugado un papel muy importante en la situación de los territorios indígenas, particularmente de los pueblos de la selva cuyas actividades son la caza y recolección en grandes superficies. En los años recientes, empresas como Shell han obtenido concesiones o licencias para la explotación de yacimientos petrolífero en extensas zonas reclamadas por los indígenas de los departamentos de Putumayo, Casanare, Meta, Chocó, Cauca y Tolima. La invasión de tierras es otro motivo de preocupación para las organizaciones indígenas colombianas; el caso de los Nükák es dramático, ya que su territorio se ha visto progresivamente reducido por las invasiones de colonos ganaderos y coqueros. Por la misma razón, han proliferado las epidemias de gripe, sarampión, hepatitis y paludismo, entre otras enfermedades (ONIC, 1997, p. 9). En 1997, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), denunciaba:

“Se ciernen sobre nuestros territorios una ofensiva de las empresas transnacionales y los macroproyectos, que hacen parte de los actuales procesos de globalización y de apertura de la economía colombiana. Exploraciones y explotaciones petroleras y mineras, explotación de recursos bioenergéticos, incluida la conformación de bancos de genes, construcción de hidroeléctricas y termoeléctricas, construcción de carreteras y puertos del llamado Canal Seco de Atrato-Truandó” (ONIC, 1997, p. 7).

---

<sup>13</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Frente a esta situación, los indígenas están exigiendo el reconocimiento, demarcación y titulación de las tierras y territorios que dicen les pertenecen. En varios países de la región estas demandas han sido escuchadas y los gobiernos han comenzado a implementar reglamentos y leyes que regulen los procesos; sin embargo, en muchos casos esta preocupación ha sido sólo formal y declarativa y los gobiernos han preferido pasar por alto la aplicación efectiva de las demandas indígenas, ello pese a los constantes atropellos de que son víctimas por parte de empresas y particulares que intentan apropiarse de sus territorios, llegando incluso al asesinato y los desplazamientos forzados (IWGIA, 2001 y 2002).

Cuadro VI.1  
COLOMBIA: ÁREAS TERRITORIALES Y POBLACIÓN INDÍGENA SIN TERRITORIO

Región	Área territorial (ha)	Porcentaje <sup>a</sup>	Área territorial regional	Reservas indígenas	Población indígena sin territorio	Porcentaje
Amazonía	20 971 502	52,0	40 334 800	5	20 530	23,1
Andes	899 983	2,9	30 500 000	-	65 857	21,4
Caribe	1 907 408	13,4	14 200 000	-	24 414	11,6
Orinoco	2 633 783	10,4	25 433 500	4	3 430	11,2
Pacífico	1 501 608	13,3	11 260 100	-	11 714	18,6
<b>Total</b>	<b>27 914 284</b>	<b>43,6</b>	<b>121 728 400</b>	<b>9<sup>b</sup></b>	<b>125 945</b>	<b>18,0</b>

**Fuente:** R. Arango y E. Sánchez, *Los pueblos indígenas de Colombia, Guía etnográfica de Colombia*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación/TM Editores, 1997.

<sup>a</sup> Respecto del Área Total Regional.

<sup>b</sup> Las nueve reservas tienen una población de 3.563 indígenas y un área de 104.293 ha. Adaptado de: <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/colombia/transver/tabla1.htm>.

Brasil es un caso particularmente prolífico en este tipo de situaciones. En este país, los pueblos indígenas no fueron incluidos en las reformas agrarias del siglo XX, que se orientaron a solucionar la situación de los campesinos sin tierra. A su vez, los programas de gobierno, sobre todo a partir de 1964, estuvieron dirigidos a promover la ocupación de las tierras amazónicas (Aylwin, 2001). Desde el siglo XIX, las tierras indígenas han estado protegidas por la Constitución de 1891 y un conjunto de leyes y decretos dictados a lo largo del siglo XX.<sup>14</sup> Sin embargo, los indígenas

<sup>14</sup> Aylwin señala: "La primera Constitución republicana de 1891 siguió sin mencionar a los indígenas. En ella, sin embargo, se transfirió a los Estados federados las tierras *devolutas*, entre las cuales se encontraban, desde 1887, las tierras de los aldeamientos extintos. La disposición no afectaba a las tierras de los aldeamientos no extintos, así como a las tierras inmemoriales indígenas, las que no podían ser consideradas *devolutas*, y debían ser reservadas para indígenas. La Constitución, sin embargo, afectaría seriamente a los indígenas. Por un lado, los indígenas que aún vivían en tierras de aldeamientos extintos fueron despojados

estaban considerados bajo un estatuto tutorial –como legalmente incapaces– a cargo del Servicio de Protección a los Indios (SPI) hasta 1967 y de ahí en adelante, de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). Desde ese mismo año, las tierras indígenas fueron reconceptualizadas como tierras de propiedad pública de la Unión, de posesión permanente e intransferible de los indígenas, y en los años siguientes se introdujeron una serie de medidas de protección; no obstante, señala José Aylwin, los derechos de los indígenas sobre sus tierras estuvieron lejos de ser protegidos (Aylwin, 2001, p. 38). En los años que siguieron a estas reformas, las tierras indígenas se vieron cada vez más presionadas por distintos sectores.

El año 2000, en la marcha y Conferencia realizada por las organizaciones indígenas del país en protesta por la conmemoración de los 500 años de la llegada de los portugueses, éstas solicitaron entre otras cosas la demarcación de todas las tierras indígenas antes de finalizar el año 2000; la retirada de las invasiones de todas las tierras demarcadas, la compensación y recuperación de las áreas y ríos degradados; el reconocimiento de los pueblos resurgentes y sus territorios; la protección de los territorios de los pueblos aislados contra la invasión; y el respeto del derecho exclusivo de los pueblos indígenas al usufructo de todos los recursos naturales en las áreas indígenas, con especial atención a la biopiratería. Éstas, además de varias otras, fueron las principales demandas de las organizaciones indígenas de Brasil con motivo de los 500 años de la llegada de los europeos (IWGIA, 2001).

Cuadro VI.2  
BRASIL: SITUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA GENERAL  
RELATIVA A LAS TIERRAS INDÍGENAS  
(Marzo de 2001)

Situación jurídica	Número de tierras indígenas	Hectáreas
Por identificar	135	-
Identificadas	16	2 275 007
Delimitadas	55	10 394 545
Demarcadas	19	1 917 403
Ratificadas	34	10 376 906
Registradas	321	76 297 577
<b>Total</b>	<b>580</b>	<b>101 261 438</b>

Fuente: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), "Informe sobre Brasil", *El mundo indígena 2000-2001*, Copenhague, 2001.

---

de ellas. Por otro lado, las tierras indígenas en general seguirían siendo consideradas como *devolutas*, resultando en su disposición a no indígenas" (Aylwin, 2001, p. 37).



Otro caso reciente de territorialización de las demandas étnicas es el de los mapuche de Chile. Desde su incorporación al Estado nacional, los mapuche fueron sometidos a un sistema de reducciones mediante la entrega de títulos familiares (Títulos de Merced). Estos títulos y la naturaleza de la organización social, basada en relaciones de parentesco que se expresaban en forma socioterritorial, le daban un sentido comunitario a la posesión de sus tierras. Sin embargo, algunas décadas después de iniciada la radicación o reducción (1930), el Estado decidió dividir las comunidades mapuche y entregar títulos individuales. Tanto la radicación como la división de las comunidades significaron la pérdida de extensas superficies de las ya escasamente reconocidas por el Estado en el siglo XIX. Esta situación se prolongó hasta principios de la década de 1990, cuando el proceso de titulación individual se da por terminado. Con el advenimiento de la democracia se promulga una nueva ley indígena (Ley 19.253 de 1993), que entre sus párrafos más importantes reconoce las tierras indígenas (Artículo 12) y establece su protección “por exigirlo el interés nacional” (Artículo 13).<sup>15</sup> Además, crea un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), que va a promover la ampliación de las tierras indígenas (incluye a otros grupos étnicos, como los aymara, los colla, los atacameños, los quechua, los yámana, los kawashkar y los rapanui) mediante tres componentes señalados en la ley:

- otorgamiento de subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas, o una parte de éstas, cuando la superficie de la tierra de la respectiva comunidad sea insuficiente;
- financiamiento de la compra de tierras para los indígenas y comunidades indígenas en los casos de existir conflictos, debidamente calificados, en relación con la propiedad de las tierras, y
- financiamiento de la constitución, regularización o compra de derechos de aguas y financiamiento de obras de regadío.

Pese a los avances que significó la ley, desde mediados de los años noventa se comienzan a producir una serie de conflictos, que obedecen, al menos en cuanto al tema de las tierras, a la insatisfacción de las comunidades en cuanto a sus demandas territoriales y al incumplimiento,

---

<sup>15</sup> El Artículo 13 señala: “Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. No obstante, se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia”.

por parte de la autoridad, de las normas estipuladas en los Artículos 13 y 14 de la ley, lo que se reflejaría en la autorización para la construcción de represas y carreteras en tierras mapuche.<sup>16</sup> No obstante, el FTAI ha entregado 26.000 hectáreas y otras 124.000 por medio de mecanismos distintos a la ley, principalmente trasposos de tierras fiscales, lo que por otra parte parece insuficiente si se analiza el nivel actual de la demanda. En respuesta, las organizaciones y comunidades mapuche han demandado progresivamente un mayor compromiso del Estado en la compra de las denominadas “tierras en conflicto”, tierras que hoy se encuentran en manos de particulares no indígenas, principalmente en posesión de empresas forestales con capitales transnacionales. Estos predios, argumentan los mapuche, les fueron arrebatados o comprados de maneras engañosas en décadas pasadas y por ello exigen la legítima restitución a sus dueños originarios.

En los últimos años, en especial a partir de 1997, se ha producido un rompimiento absoluto entre las partes; la falta de diálogo ha conducido a las comunidades a “tomarse” los terrenos que demandan, en algunos casos por décadas, y a enfrentarse con la policía, así como a librar una batalla de discursos y debates que desde algunos sectores ha asumido el carácter de negación y “criminalización” de las demandas por tierras (Aylwin, 2000; Foerster y Vergara, 2002). Como respuesta o contrapropuesta a la del Estado, los mapuche han comenzado a construir un discurso sobre la territorialidad que se orienta en parte al pasado, como forma de legitimar sus demandas y proyectarlas en el presente. Este hecho es significativo porque los mapuche de algunas zonas han empezado a reconstruir lo que ellos denominan las “identidades territoriales”, esto es, grandes territorios que van más allá de la reducción y recuperan las antiguas toponimias basadas en las grandes agrupaciones de parentesco del siglo XIX. Algunas organizaciones mapuche como los Lafkenche, mapuches de la costa de Arauco, desean ser reconocidos sobre la base de este modelo territorial, para desde ahí diseñar estrategias de autogestión y autonomía (Bello, 2002a).

De esta manera, el territorio y la comunidad se han convertido en los vértices de la demanda y la acción colectiva indígena en varios países de América Latina; sin embargo, está por verse la respuesta de los gobiernos, los que no obstante haber implementado, especialmente en la última década, un conjunto de medidas para solucionar esta problemática,

---

<sup>16</sup> Obviamente, el llamado “conflicto mapuche” tiene mucho más aristas que el de las tierras; también está involucrado el tema de la no ratificación, hasta ahora, del Convenio 169 de la OIT, la postergación de una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas del país y la demanda por autonomía y autodeterminación, que han hecho principalmente algunas organizaciones mapuche. Estos temas pueden ser vistos con mayor profundidad en el apartado sobre Chile del capítulo siguiente.

se ven en la disyuntiva de proteger las tierras indígenas o abrirlas a la economía globalizada. Este punto no es sencillo de resolver, ya que desde la mirada de los movimientos indígenas la legitimidad de las demandas es indiscutible. Sin embargo, las fuerzas del mercado aparecen como un obstáculo insoslayable, en el que la presión y los intereses económicos juegan un papel desequilibrante a la hora de decidir hacia dónde se debe avanzar.

## **F. El territorio indígena en el marco jurídico**

En la actualidad, los pueblos indígenas demandan tierras y protección de sus territorios (bosques, ríos, subsuelo), proceso que coincide con una mayor preocupación en el derecho nacional e internacional. En los últimos años, varios países han implementado medidas para la protección de las tierras indígenas (Aylwin, 2001), sin embargo, en esos mismos países los problemas de tierras y territorios parecen estar lejos de ser superados.

En varios de ellos, el reconocimiento constitucional o la promulgación de leyes especiales han permitido la transformación de algunas estructuras administrativas del Estado, así como la puesta en marcha de programas específicos de educación intercultural bilingüe, de autogestión de recursos naturales o de acciones políticas de reconocimiento y afirmación de la identidad étnica indígena. En los años recientes se han registrado profundos avances en la legislación y el marco jurídico de varios países de América Latina: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú han ratificado el Convenio 169 de la OIT, lo que a su vez les obliga a modificar la Constitución e incorporar el Convenio como Ley de la República. De esta manera, Bolivia se declara en su Constitución como una “Nación multiétnica y pluricultural”, mientras que Colombia reconoce y protege la diversidad cultural de la nación, y México declara una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. Estos son sólo algunos ejemplos, asimismo, países como Argentina, Brasil y Chile, han creado leyes especiales destinadas a proteger algunos derechos de los pueblos indígenas.

Entre los instrumentos que han influido con mayor fuerza en la revalorización del territorio en los movimientos indígenas está el Convenio 169 de la OIT, que ha servido como base a las demandas indígenas en varios países de la región y es tal vez el instrumento más completo en materia de regulaciones y principios referidos a la gestión territorial y de recursos naturales indígenas. En su parte II, Tierras, Artículo 13, señala que los gobiernos que ratifiquen el Convenio “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos,

según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación". Y agrega que el término tierras, utilizado en parte de su articulado, "deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".

En el Artículo 14 señala que: "Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes". Además, establece obligaciones sobre la protección de las tierras ocupadas tradicionalmente, garantizando el derecho de propiedad y posesión. Asimismo, los gobiernos tendrán la obligación de solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas.

Pero el Convenio no sólo aborda la dimensión territorial referida a las tierras; en el Artículo 15 establece medidas para la protección de los recursos existentes en el territorio, incluidos los que encuentren en el subsuelo, comprendiendo el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos. De igual forma, señala este Artículo que los gobiernos tendrán que establecer mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en caso de explotación o prospección de recursos en sus territorios.

También establece medidas en caso de reubicación de poblaciones, "las que deberán realizarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa".

Señala, además, que "deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento". Finalmente, indica que "deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos".

Otro documento, todavía no aprobado oficialmente, que aborda la cuestión del territorio es la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en el punto 5 reconoce: "...que para muchas culturas indígenas sus formas tradicionales colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras son condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo [que difieren de las seguidas por otros miembros de la

población] [y que dichas formas de control [y dominio] [pueden ser] [son] variadas, idiosincráticas y no necesariamente coincidentes con los sistemas protegidos por las legislaciones comunes de los Estados en que ellos habitan.]”.

Dentro del proyecto hay una serie de proposiciones de los Estados con el fin de definir algunos conceptos o puntos fundamentales de la Declaración; una de ellas es el concepto de “Comunidad Indígena” propuesto por Colombia, que recoge parte de lo señalado en su Constitución y en otras leyes secundarias; su definición señala que:

“Comunidad Indígena: Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos, o costumbres de su cultura, así como formas propias de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que los distinguen de otras comunidades y hacen parte de la estructura de los estados firmantes de esta Declaración, cuyos miembros se consideran a sí mismos como miembros de una cultura indígena (Reforma conceptos del Artículo 2 del Decreto 2124 de 1995, reglamento de la Ley 160 de 1994 - Ley de Reforma Agraria)”.

Los avances en materia de legislación nacional e internacional han recogido parte de lo que demandan las comunidades y organizaciones indígenas; sin embargo, es preciso agregar que muchos de los instrumentos creados durante esta última década han sido insuficientes para resolver los problemas de fondo, lo que se hace evidente en la persistencia de conflictos derivados de las demandas por tierra y territorios en países que precisamente han manifestado una preocupación, al menos en el papel, por resolver las controversias en este plano.

Recuadro VI.1

PERÚ: COMISIÓN ESPECIAL MULTISECTORIAL PARA LAS  
COMUNIDADES NATIVAS CREADA POR DECRETO SUPREMO  
15-2001-PCM. PLAN DE ACCIÓN PARA LOS ASUNTOS PRIORITARIOS  
DE LA COMISIÓN ESPECIAL MULTISECTORIAL DE COMUNIDADES  
NATIVAS, LIMA, 30 DE JUNIO DE 2001

(Extracto)

**A. Garantizar los derechos de propiedad de la tierra y la seguridad jurídica de las comunidades nativas de la Amazonía**

Mientras que en sociedades occidentales la propiedad de la tierra es un derecho civil que corresponde al individuo, en las sociedades indígenas los Pueblos Indígenas están vinculados más bien a su territorio y a sus tierras comunales desde una relación de naturaleza colectiva. El derecho de los Pueblos Indígenas respecto de sus territorios adquiere especial importancia en la región amazónica, en la que estos pueblos sólo podrán sobrevivir si se

(Continúa)

## Recuadro VI.1 (continuación)

---

les garantiza el acceso a sus territorios en forma íntegra y suficientemente amplia.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, vigente en Perú luego de su ratificación mediante la Resolución Legislativa 26253, reconoce la contribución que los Pueblos Indígenas hacen a la diversidad cultural, a la armonía social, ecológica y a la reafirmación de la identidad sociocultural de las sociedades nacionales; así como reconoce las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico y a mantener sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven.

Igualmente, el Convenio establece la importancia que para los valores culturales de los Pueblos Indígenas reviste su relación con las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular, de los aspectos colectivos de esa relación con las tierras que ocupan o utilizan de alguna otra manera; reconoce el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y su derecho a utilizar las que no estén ocupadas por ellos exclusivamente, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Si bien el Decreto Ley 22175 de Comunidades Nativas de 1978 reconoce el respeto a los territorios indígenas, este establece criterios de titulación restrictivos que responden a un modelo andino inadecuado a las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas de la Amazonía. En la práctica, no se tomaron en cuenta gran parte de los territorios ocupados tradicionalmente por los Pueblos Indígenas, liberando espacios amazónicos entre las comunidades nativas al control del Estado, los que luego fueron cedidos para su uso forestal, para la extracción comercial de los recursos naturales, la construcción de carreteras y la colonización.

En Perú aún no se respeta la integridad territorial de las comunidades nativas, dado que existen normas legales nacionales que contradicen el Convenio 169, dejando a los Pueblos Indígenas librados a diversas agresiones a sus derechos territoriales y a sus derechos humanos. Hasta hoy no se cumplen los procedimientos de consulta previa (Artículo 15) a los pueblos interesados, a fin de determinar si eran perjudicados, antes de emprender o autorizar cualquier obra o programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras.

Actualmente, se desconoce el número de comunidades nativas de la Amazonía que no tienen título de propiedad. Según el Directorio de Comunidades Nativas del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) de 1999, de las 1.265 comunidades nativas inscritas, 1.175 estaban tituladas. De acuerdo a dicho registro restan 90 comunidades inscritas por titular. Un número de comunidades nativas necesitan medidas de urgencia para la desocupación de invasiones sobre sus tierras comunales. Otras necesitan que se eliminen las superposiciones de contratos forestales irregularmente otorgados sobre sus tierras comunales y que están afectando gravemente su estabilidad y seguridad jurídica.

Son tareas urgentes y prioritarias la inscripción de las comunidades, la titulación y el registro de su propiedad y de sus autoridades, la actualización y unificación de las metodologías técnicas en el procedimiento de la titulación en forma coordinada entre los diferentes sectores y los propios interesados, el acceso a su propia documentación administrativa, así como

---

(Continúa)

## Recuadro VI.1 (conclusión)

---

el poner a salvo el régimen comunitario de sus tierras, eliminar las superposiciones y sancionar efectivamente a quienes infringen las leyes y los procedimientos.

La urgencia de estas medidas queda demostrada con la crítica situación por la que atraviesa la región de la Selva Central, viviendo aún la dura saga de una larga historia de violencia. En esta región concurren todos los problemas que afectan a las comunidades nativas en general: invasiones, áreas naturales protegidas avasalladas por agentes de la depredación; superposición de contratos forestales sobre tierras comunales; carreteras sin autorización ni control; graves conflictos con los colonos; violencia política y narcotráfico.

---

**Fuente:** Separata especial del Diario Oficial *El Peruano*, Lima, martes 24 de julio de 2001.





## Capítulo VII

### **La dinámica y estrategia ciudadana de los grupos étnicos**

¿Cómo actúan los movimientos indígenas? ¿Cuáles son sus estrategias y demandas? En este capítulo procuramos explicar los factores de caracterización básica de la acción colectiva indígena, como continuación del capítulo anterior y profundizando en las estrategias, discursos e historicidad de la lucha ciudadana indígena.

Hemos intentado comprender de qué hablamos cuando hablamos de etnicidad y conflictos étnicos y cuáles son algunos de los factores de mayor incidencia en la emergencia de éstos. Ahora queremos explicar, desde la óptica teórica enunciada al principio de este libro, la forma que adquieren los movimientos indígenas y las estrategias de la etnicidad en contextos específicos de América Latina. Nos concentraremos en algunos países para establecer con mayor rigor los factores incidentes y las características particulares de cada proceso, pero también aquellos aspectos que atienden a la generalidad de los nexos comunes con otros países y contextos. Hemos elegido cuatro países: Chile, Bolivia, México y Ecuador, cada uno con historias particulares, pero inscritos dentro de un marco mayor como es América Latina y el resto del mundo. Nuestro propósito no es agotar el análisis, sino ilustrar y reforzar críticamente los planteamientos esgrimidos en las páginas anteriores. Por otra parte, aunque la historia de los procesos étnicos es de larga data, nos concentraremos básicamente en las últimas décadas con el fin de acercar la problemática indígena a los escenarios actuales.

## A. La política de la etnicidad: ¿lógica disruptiva o utopismo moral?

¿Cómo se pueden entender las estrategias étnicas en contextos tan generales y heterogéneos? ¿Es posible establecer algún tipo de clasificación que nos pueda ayudar a encontrar homogeneidades y regularidades con fines metodológicos?

Anthony Smith ha establecido una clasificación de los movimientos étnicos que nos puede ayudar a entender algunas de las dinámicas y características actuales que éstos poseen. Por supuesto, se trata de un modelo y por lo mismo tiene sus limitaciones. Lo importante es que ayuda a comprender que las formas que toman las estrategias étnicas siempre están en función de un Estado nacional, lo que incluye un territorio, formas de organización social y cultural, una sociedad dominante o ambas. El hecho de que a un grupo étnico específico se le identifique con una de estas estrategias no significa que sea algo permanente en él, por el contrario, un mismo grupo puede transitar de una estrategia a otra o tal vez operar con más de una de ellas de manera simultánea. Desde luego, siempre habrá estrategias principales y estrategias secundarias o subordinadas.

Smith señala que existirían a lo menos cinco estrategias étnicas características (Smith, 1981, pp. 15 y 16).<sup>1</sup> La primera es la del aislamiento, que fue la más común de las estrategias de las pequeñas comunidades étnicas en el pasado. La comunidad elige aislarse de la sociedad como una totalidad. Una segunda estrategia es la de la acomodación, en la que el grupo étnico tiene por objetivo ajustarse a la sociedad mayor, de ahí que sus miembros participen de la vida política y social, de la sociedad y el Estado. A menudo, miembros individuales participan en el Estado anfitrión y son “aculturados”, acota el autor.

La tercera es la estrategia comunalista, que es más bien una forma activa de acomodación. Aquí el objetivo es controlar los asuntos comunales y la comunidad étnica en aquellos lugares o regiones donde los grupos étnicos son mayoría demográfica. En algunos casos, piden ser reconocidos como un actor político de nivel nacional. Se transforman en grupos de presión política al controlar el “voto étnico” a cambio de concesiones políticas. Su objetivo es influir en la dirección de las políticas de Estado en función de los intereses de la comunidad.

Otra estrategia muy común en nuestros días es el autonomismo. Existen varios grados y formas de autonomía a la que aspiran los grupos

---

<sup>1</sup> Traducción nuestra del original en inglés.

étnicos. Según Smith, las más importantes son la autonomía cultural y la política. La autonomía cultural implica el control, por medio de representantes o de la comunidad en su conjunto, de todos los aspectos de la vida cultural, la educación, los medios de comunicación y las cortes. En la autonomía política, las normas locales (*home rules*) están por sobre todos los demás aspectos de la vida social, política y económica, excepto en los asuntos referidos a la defensa y las relaciones internacionales. Idealmente, los autonomistas demandan una estructura federal del Estado (los catalanes, por ejemplo).

Ligado a la estrategia anterior, aunque no necesariamente, está el separatismo, que es el clásico objetivo político del etnonacionalismo de la autodeterminación. Su objetivo es avanzar a una forma de Estado soberano propio. Smith señala que los movimientos clasificados como diásporas son también una variante del separatismo.

Por último, Smith menciona los irredentismos. Se trata de comunidades étnicas cuyos miembros están divididos o fragmentados en Estados separados y que se proponen reunificar el irredento y perdido territorio que ellos ocupan. Esto ocurre en comunidades que viven en Estados o áreas adyacentes. Una variante de estos movimientos son los panmovimientos, donde muchos Estados culturalmente similares procuran dar forma a un gran súper Estado.

Las estrategias étnicas varían de un contexto a otro, según las condiciones históricas y las relaciones de poder existentes. Una estrategia como el autonomismo puede dar paso a la constitución de una estrategia etnonacionalista de autodeterminación, pero esto no quiere decir que la una sea condición para la otra. Los procesos sociales y políticos en sociedades complejas no son predecibles, ni existen leyes para tratar de entender los movimientos y estrategias étnicos. La teoría permite enfocar la mirada en procesos y conductas sociales, pero no implica la posibilidad de prever las conductas futuras; por ello, la única forma de entender los movimientos indígenas es la de analizarlos y explicarlos en su contexto. Eso es lo que intentaremos en los párrafos siguientes. Es posible que en las estrategias étnicas que analicemos encontremos una combinación de estrategias como las mencionadas por Smith o bien los rastros o fragmentos de alguna de ellas.

## **B. El sentido de los movimientos indígenas**

A menudo se habla de los movimientos y conflictos étnicos en el vacío, como si tuviesen una existencia per se y correspondiesen a categorías naturalmente asociadas a los grupos étnicos. En los siguientes párrafos queremos discutir algunos de los principales conceptos y categorías

analíticas involucrados en la definición del fenómeno étnico, no con el afán de academizar el debate, sino porque creemos que no se puede explicar la naturaleza de los movimientos y conflictos étnicos desde una perspectiva empirista o descriptiva. Por el contrario, la descripción debe ir acompañada de una base teórica que permita entregar explicaciones y pautas para el análisis. Los primordialistas optan por la descripción, haciendo de ella el fundamento teleológico de sus explicaciones, y dando por sentada la immanencia étnica por medio de ideas como “resurgimiento” o “emergencia étnica”, como si lo étnico no necesitara explicarse porque siempre ha estado ahí y aunque a veces se hunde o desaparece, siempre “resurge”.

Otros autores centran su atención en el discurso “etnopolítico”, aislándolo del contexto y convirtiéndolo en realidad política, cuando en la práctica se trata de un producto de ésta. Como se puede apreciar, la poca claridad en el uso de los conceptos y en los ámbitos de análisis no ha ayudado a la comprensión del fenómeno étnico. A continuación revisaremos algunos aspectos de las luchas y demandas indígenas en contextos específicos, intentando encontrar algunas claves para su comprensión.

¿Cómo se puede caracterizar la lucha indígena por el reconocimiento? ¿Cómo se expresan las conductas políticas de los movimientos étnicos? En este capítulo deseamos ofrecer una posibilidad de análisis e interpretación y, junto con ello, entregar un panorama general de la actual lucha indígena por el reconocimiento.

Lo primero que podemos decir es que la política en los movimientos indígenas es, como en otros sectores de la sociedad, una política que usa diversos medios de expresión y formas de movilización, pero su característica central es el empleo profuso de la simbolización. La retórica y la práctica política indígenas son floridas en imágenes, símbolos e ideas, que en muchas ocasiones rebasan sus reales posibilidades de factibilidad en términos políticos; sin embargo, se trata de una forma de comunicar que apunta a preocupaciones específicas y concretas que no se pueden soslayar. Como señala Guillermo De la Peña aunque los movimientos indígenas “enarbolean símbolos ancestrales, esto se hace no para reivindicar la situación de los ancestros, sino para definir un nicho de negociación contemporánea” (De la Peña, 2000, p. 59). Lo importante es, como ya hemos señalado, intentar comprender los procesos de simbolización étnica dentro del marco de los movimientos sociales, la lucha por el reconocimiento y sus relaciones con el Estado, es decir, dentro de contextos concretos.

La lucha por el reconocimiento en los movimientos indígenas tiene características particulares con relación a la de otros movimientos. Por una parte, se encarna en la comunidad como espacio de referencia y articulación y, por otra, se inscribe como iconicidad (Sebeok, 1996) mediante múltiples significados transmitidos como conjunto de signos esto es, a partir de

criterios contruidos de semejanzas internas que crean sistemas simbólicos de tipo étnico. Así, la demanda por la tierra se relaciona con demandas sociales y económicas y, al mismo tiempo, con el derecho a la identidad y la búsqueda de legitimidad frente al poder.

La lucha política de los pueblos indígenas se expresa a partir de un conjunto de símbolos que traducen o representan sus demandas más sentidas, o la manera en que desean ser percibidos por los otros (Zárate, 1999; Botero, 2001). La generación de símbolos étnicos o bien de iconicidad, está ligada a las dinámicas internas de las comunidades u organizaciones que luchan por la legitimidad y el reconocimiento. Tanto los rituales como las fiestas y celebraciones antiguas y reinventadas, conforman espacios propicios para el despliegue de símbolos e iconos. En México, entre los purhépecha de Michoacán, por ejemplo, ha cobrado gran fuerza durante los últimos años la celebración del Año Nuevo purhépecha, una festividad “creada” por intelectuales y profesionales indígenas hace unos 20 años atrás, pero asumida como un evento tradicional y con profundidad histórica (Zárate, 1999). En Chile, los mapuche han fortalecido la celebración del año nuevo mapuche, llamado en su idioma *we xipantu*. Esta celebración, si bien tiene ciertas raíces en antiguos ceremoniales del cambio de estación, ha sufrido un interesante proceso de reinención y difusión en manos de organizaciones indígenas urbanas y grupos de estudiantes y profesionales, que ven en la festividad un referente colectivo de afirmación identitaria. En contraposición, el año nuevo oficial, que las organizaciones miran como ajeno, es interpretado como un hecho artificial, pues no está conectado con los ciclos de la naturaleza como el *we xipantu*, lo que haría del año nuevo mapuche un año nuevo “auténtico”. El carácter político-simbólico del año nuevo mapuche se expresó con nitidez cuando el gobierno del presidente Eduardo Frei declaró el día del *we xipantu* como Día Nacional de los Pueblos Indígenas, lo que desagradó a algunas organizaciones porque sintieron que se oficializaba y se ponía en clave occidental un evento que era propio y auténtico, y revestía además un cierto carácter contracultural.

En el mundo andino, particularmente en Bolivia, se han recuperado otros símbolos como la figura de Tupak Katari, un caudillo aymara de finales del siglo XVIII, que le da el nombre al movimiento *katarista* surgido en los años setenta y al que nos referiremos más adelante. Las tomas y bloqueos a la capital, La Paz, durante los años noventa fueron un escenario propicio para el despliegue, socialización y reinterpretación de símbolos étnicos como el de Tupak Katari. Otro es el caso del proceso de simbolización de la figura del dirigente indígena Lázaro Condo, en Ecuador, cuyas figura, vida y obra fueron resignificadas socialmente y al amparo de la acción colectiva étnico-campesina, a fin de representar las condiciones de opresión y lucha de los pueblos indígenas en ese país (Botero, 2001). En el caso de México, la lucha del movimiento zapatista ha estado cargada de

símbolos, uno de ellos se expresó con nitidez en la llamada “Marcha zapatista” realizada en marzo de 2001. En esta marcha, que adquirió un despliegue nacional, los zapatistas intentaron comunicar, entre otros mensajes, su afán no separatista; para ello blandieron en toda ocasión la bandera de México como símbolo de que su lucha no es por separarse del Estado, sino por ser incluidos en él, lo que se refleja en la frase-símbolo “Nunca más un México sin nosotros”. Esta misma idea ha sido planteada por el movimiento indígena de Ecuador, que ha dicho “Nada sólo para los indios” como una manera de comunicar que sus demandas no son excluyentes y reflejan los anhelos de “toda” la ciudadanía.

La lucha simbolizada de los movimientos indígenas tiene expresión también en sus demandas concretas por tierra, reconocimiento de derechos y justicia. Un ejemplo de esto se encuentra en el carácter fuertemente territorializado de las demandas y movimientos indígenas, al que ya hemos hecho referencia en el apartado anterior. La territorialización de las demandas indígenas ha traído consigo un proceso de resemantización del territorio y los espacios comunitarios. La antigua lucha por la tierra reflejaba hasta hace poco el carácter agrarista y de clase de los movimientos indígenas; sin embargo, a partir de los años ochenta surge el concepto de territorio, que liga elementos materiales con elementos sociales y culturales. El territorio define la cosmovisión y cierta forma de convivencia social que está íntimamente ligada, según estos movimientos, con la identidad. La resemantización del territorio opera de esta forma como el núcleo en que se inscribe la comunidad histórica, de ahí que el proceso de resemantización requiera de la recuperación o reinención de las formas antiguas o propias de nombrar el territorio, a objeto de dar legitimidad y sustento a su lucha por la tierra. De esta manera, al territorio se le nombra con el nombre verdadero e histórico, en contraposición a los topónimos impuestos por los conquistadores. Así, los mapuche de Chile han rebautizado a la antigua región de la Araucanía como el “País mapuche” o *wajmapu*, y los purhépecha denominan a su territorio histórico como la “Nación Purhépecha”, por ejemplo.

Los mapuche y purhépecha ya no desean ser conocidos como araucanos o tarascos, exónimos con que los bautizaron los conquistadores españoles en el siglo XVI, sino como mapuche y purhépecha, respectivamente. En los últimos años se ha hecho común, además, el reclamo de los pueblos indígenas por ser reconocidos no como grupos, minorías, etnias o poblaciones, sino como un colectivo al que están asociados determinados derechos. Así, ellos exigen ser reconocidos como pueblos, naciones o nacionalidades. Esta demanda tiene un carácter marcadamente simbólico, y no sólo jurídico-político como habitualmente se cree, pues por medio de su reconocimiento o de su sola mención como tales se estaría conjurando la subordinación y la exclusión secular de que han sido víctimas.

En consecuencia, la utilización de símbolos en los movimientos étnicos tiene múltiples propósitos, entre otros, la valoración de la cultura propia, su reafirmación y legitimidad frente al Estado. La búsqueda de legitimidad de la colectividad mediante la recuperación de la historia y la simbolización es una forma de enfrentar el futuro, de procurar cohesión y diferenciarse frente a los “otros”.

### **C. Estrategias étnicas en América Latina**

Existe una variedad de estrategias y demandas étnicas que asumen el carácter de conflictos de distinta naturaleza, escala y alcances, que van desde el ámbito local e implican la lucha por tierras y recursos entre comunidades vecinas o entre comunidades y particulares no indígenas, hasta otros mayores que apelan al reconocimiento de derechos o nuevos estatus en el interior de los Estados nacionales. Por otra parte, las estrategias étnicas y los conflictos que a veces se derivan de ellas confrontan a una variedad de actores, donde el único denominador común es la confrontación entre el Estado y las organizaciones de carácter étnico. Aun en aquellos casos en que los conflictos aparecen o son interpretados como el resultado de la confrontación entre “particulares”, el Estado tiene para los actores un papel y una importancia centrales. Lo mismo ocurre con los mecanismos y estrategias en uso, que van desde la negociación y la mediación hasta la confrontación abierta, y en algunos casos, armada de los bandos en conflicto.

En este apartado nos interesa abordar aquellos conflictos que tienen una escala regional o nacional. Estos conflictos son muchas veces fruto de procesos locales que se expanden hacia o tienen como punto de partida sucesos locales, para luego transformarse y adquirir mayor rango.

Aunque algunos autores intentan conectar movimientos indígenas ocurridos, por ejemplo, en el siglo XVIII, con los actuales procesos en curso, es difícil sostener una línea única de acción colectiva en momentos y contextos tan distantes y diferentes entre sí. Otra cosa es decir que, en el contexto de la acción colectiva, los sujetos sociales hacen uso y reinterpretación de la historia para fundamentar su lucha política actual, a objeto de conectarla a eventos pasados. Esta estrategia es tan generalizada que puede ser apreciada no sólo en los movimientos étnicos, sino también en los movimientos nacionales o en los procesos de legitimación del Estado o las instituciones sociales.

Por lo general, los movimientos indígenas responden a una lógica en que está involucrada la opresión que ejercen los grupos dominantes de una sociedad que ha utilizado las diferencias culturales para excluir a quienes se considera inferiores; la categoría “indio” refleja esto en tanto

conjunto de prenociones y representaciones negativas, lo que determina las formas y métodos de exclusión de los indígenas. En los siguientes apartados haremos un repaso general de la experiencia que han vivido y están viviendo cuatro países de la región. Se trata de ilustrar con mayor precisión el carácter que ha adquirido la acción colectiva indígena en el contexto de los Estados nacionales, enfatizando los elementos de caracterización local y pesquisando posibles vínculos y relaciones entre tan diferentes realidades. Los países seleccionados son Chile, Bolivia, México y Ecuador.

## 1. Chile: entre “verdades históricas” y “nuevo trato”

En Chile, como en otros países, los pueblos indígenas fueron incorporados al Estado-nacional justamente cuando éste se encontraba en una de sus principales etapas de formación, a fines del siglo XIX, pero esta incorporación basada en la matriz homogeneizante y excluyente del Estado-nacional, fue forzada y violenta, y en el caso mapuche sobre todo, generada a partir de la derrota y ocupación militar de su territorio (Pinto, 2000). Por otra parte, en el proyecto nacional, lo indígena fue considerado desde un principio como bárbaro, atrasado e inferior, pese a las representaciones positivas y a la incorporación simbólica que se hizo de ellos en el imaginario de la nación y que se resumen en ideas como el mito ercillano del “indio valiente e indómito”, o el del aporte sanguíneo a la formación de la “raza chilena”, mito este último que, a diferencia de otros países, ni siquiera ha tocado el tema del mestizaje, pues en Chile la palabra mestizo es sinónimo o “sospecha” de indio. Milan Stuchlik señala que “desde el momento en que se dejó de considerar a los mapuche como enemigos externos o bandidos, se les comenzó a considerar como ciudadanos de segundo orden, atrasados e ignorantes, malos trabajadores y sin saber aprovechar sus medios de trabajo” (Stuchlick, 1974, p. 44).

De tal manera que los indígenas “entran” en el recién inaugurado Estado-nacional, pero lo hacen sin que su condición de indígenas, su cultura, su lengua, su historia tengan valor para el Estado y la sociedad chilena; por el contrario, la acción del Estado durante décadas participó de la idea continental de civilizar e integrar al indio por medio de políticas planificadas de aculturación, lo que se realizó mediante una “educación extractiva”, monolingüe y monocultural, que tenía como objetivo chilenerizar o asimilar a los indígenas sometiéndolos al pleno imperio de la ley y las “costumbres chilenas”. Además, señala el mismo autor, de manera explícita o implícita y desde un comienzo, la política chilena hacia los mapuche se orientó hacia su asimilación final.

El proceso civilizador hacia los mapuche estuvo estrechamente ligado al “problema” de sus tierras, expresado principalmente en los procesos de radicación y división de comunidades que ocupan gran parte de la



actividad estatal del siglo XX. Bajo la radicación se entregaron unos 3.000 títulos, lo que significó para los mapuche la pérdida del 95% de su territorio ancestral, que fue entregado a remates, colonización europea y ventas y trasposos fraudulentos o de dudosa legalidad. A partir de ese momento, el espacio privilegiado de la intervención estatal y privada comenzó a ser la reducción o comunidad.

La división fue un proceso complejo, lleno de vicios e injusticias, que los mayores recuerdan hasta el día de hoy y que tuvo su máxima expresión en un conjunto de leyes divisorias que se sucedieron una tras otra a lo largo de unos 30 años.<sup>2</sup> En este período, la labor civilizadora hacia los mapuche estuvo en manos de diferentes órdenes misioneras católicas, anglicanas y protestantes, aunque el Estado intervino a través de los órganos de justicia y el registro civil, utilizados para terminar con los sistemas y normas de vida ancestrales, como la poligamia y otras costumbres consideradas bárbaras y ofensivas para la moral.

Pese a lo adverso de este proceso, los mapuche no se quedaron de brazos cruzados. Desde el año 1910, comienza una activa fase de formación de organizaciones y la emergencia de líderes cuyas preocupaciones principales fueron la demanda por tierra, educación y, posteriormente, apoyo crediticio y maquinarias para desarrollar la agricultura. La primera de estas organizaciones fue la “Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía”.

Otra de las organizaciones importantes de la primera mitad del siglo XX fue la Federación Araucana, conducida por Manuel Aburto Panguilef, un dirigente enérgico, de discurso radical e intransable a la vez que carismático, quien llegó a proponer la formación de una “República Indígena” y se alió con la Federación Obrera de Chile (FOCH) y el Partido Comunista. Al amparo de la orden de los capuchinos, surgió la Unión Araucana (1926) cuyos objetivos eran el bienestar económico, intelectual, moral y social de los “Araucanos”. Sus principales demandas se centraron en la educación, medio a través del cual los capuchinos pensaban que se podía civilizar a “la raza”, como entonces se les denominaba a los mapuche.

Las organizaciones mapuche de la primera mitad del siglo XX fueron la base para las futuras organizaciones, como también espacios de efectiva mediación y formación política que impulsaron la participación mapuche en la política nacional y constituyeron tal vez los únicos lugares en que se

---

<sup>2</sup> La primera de estas leyes fue la N° 4.619 de 1927, que creaba los Tribunales Especiales de División de Comunidades Indígenas; a ésta le siguió la Ley 4.802 (de 1930), que creaba los Juzgados de Indios. A continuación, en 1931, se refunden estas leyes bajo el Decreto Supremo 4.111, que permite la división, hasta el año 1971, de 832 comunidades equivalentes a 132.736, 72 ha del total de Títulos de Merced.

podieron manifestar las demandas y reclamaciones de los mapuche, en un período donde el principal interés del Estado y los grupos de poder estaba inspirado en la división de las comunidades y la “liquidación” del problema mapuche. Las organizaciones constituyeron un espacio de resistencia étnica, valoración y afirmación de lo mapuche en un contexto en que las tendencias principales abogaban por la asimilación o aculturación planificada. Sin embargo y en contra de lo que habitualmente se cree, algunas de estas organizaciones y sus líderes, como Manuel Manquilef y Venancio Coñoepan, sostuvieron un discurso contradictoriamente integracionista y en muchas ocasiones favorable a la división de las comunidades, en la creencia de que ello los sacaría de la pobreza y la marginación (Foerster y Montecino, 1988).

Las leyes de división tuvieron su mayor alcance entre las décadas de 1930 y 1950. Desde mediados de esta última década se incrementó la presencia estatal como efecto del indigenismo de Estado, particularmente debido a la influencia del 2° Congreso Indigenista realizado en el Cusco (Perú) el año 1949, donde la representación chilena estuvo a cargo del sacerdote capuchino Guido Beck de Ramberga. Allí se creó la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) (Bello, 2002a).

El aparato del Estado comienza a tener una mayor presencia con el auge de la actividad cerealera, basada principalmente en el cultivo de trigo. Igual importancia tuvo la explotación de maderas nativas en los hoy casi desaparecidos bosques de las tierras mapuche. La acción estatal se basó también en la entrega de apoyo crediticio del Banco del Estado para la compra de maquinarias y semillas. Desde esta misma época, la asociatividad pasa a tener un papel central con la formación de los comités de pequeños agricultores; también empiezan a surgir las escuelas, los internados y las postas rurales, que tendrán su mayor auge en el decenio siguiente bajo el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Con la creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), a fines de los años cincuenta, los indígenas pasarán a formar parte de las políticas agrarias, por medio de las cuales se procura su modernización y, por consiguiente, su integración a la nación. De este modo, la actividad agropecuaria y el espacio reduccional serán los ámbitos privilegiados en la relación mapuche/Estado, aunque paulatina y crecientemente se comienza a registrar un proceso migratorio a las ciudades.

Desde los años sesenta y hasta principios de los años setenta se aprecia una mayor visibilidad de las demandas mapuche al Estado. Los presidentes de la república muestran una preocupación más abierta por las reclamaciones indígenas. El presidente Allende, por ejemplo, presenta una ley que va a intentar cambiar, al menos en parte, la orientación de los anteriores cuerpos legales, centrados exclusivamente en la cuestión de las

tierras. La Ley N° 17.729 crea el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), primer intento por enfrentar los problemas y demandas del mundo indígena y mapuche en particular, desde una perspectiva más integral.

Entre 1964 y 1973 se lleva a cabo la Reforma Agraria chilena; no obstante, para el Estado la propiedad indígena resulta de una gran complejidad. Debido a eso y, pese a que la situación de tenencia de la tierra mapuche ameritaba su incorporación al proceso, los mapuche casi no se beneficiaron de él. Además, quienes llevaban adelante el programa en la época consideraban a los indígenas desde una perspectiva de clase –como campesinos–, excluyendo cualquier mención a su condición étnica.

Durante el gobierno militar, los mapuche dejaron de ser sujetos de toda política del Estado y por el contrario, sólo llegaron a ser objetos de una política que únicamente se interesó en finalizar la división de las comunidades indígenas. Sin embargo, en los años noventa surge una posibilidad de transformar las relaciones existentes gracias al retorno de la democracia en el país. En la década anterior, las organizaciones indígenas habían manifestado su deseo de participar en la democratización del país y, en ese ambiente, negociaron las nuevas condiciones bajo las cuales aspiraban a ser considerados dentro del Estado nacional chileno.<sup>3</sup>

El “pacto” entre los pueblos indígenas y la nueva coalición gobernante tuvo como resultado la creación de una comisión especial de pueblos indígenas, cuya tarea fue diseñar una nueva Ley Indígena que recogiera la mayor parte de las aspiraciones de los grupos étnicos del país. Finalizado este proceso (1991-1994), el Congreso evacuó la Ley N° 19.253, por la que se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). A partir de este momento, se configuró un nuevo escenario para las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas del país. La Ley Indígena, en particular, es de significativa importancia, porque recoge la sentida demanda por proteger y ampliar las tierras y el acceso a las aguas en las comunidades rurales. Además, contempla que la CONADI será un órgano que coordinará las políticas públicas referidas al mundo indígena. Sin embargo, muchas organizaciones indígenas consideran que, en el proceso de negociación parlamentaria de la Ley, ésta fue despojada de los principios básicos que animaban sus demandas, entre otras, el reconocimiento constitucional y la incorporación de los conceptos de “pueblo” y “territorio”.

La labor de la CONADI en los últimos años es larga de enumerar, pero en síntesis se puede señalar que sus logros más importantes radican

---

<sup>3</sup> En este contexto se produjo el Acuerdo Político de Nueva Imperial, de diciembre de 1989, entre el entonces candidato a la Presidencia de la República, Patricio Aylwin, y organizaciones indígenas de todo el país, que es la base de lo acordado más adelante.

en la entrega de tierras, con especial énfasis en la solución de algunas demandas históricas (predios en conflicto), la regularización y saneamiento de títulos, la inscripción de aguas, el desarrollo de experiencias piloto en materia de educación intercultural-bilingüe y un conjunto de políticas dirigidas a la población indígena urbana, que en el caso mapuche alcanza a un 70% u 80% del total. Otro de los principales logros de la CONADI es que ha puesto en el primer plano la necesidad de hacer política pública hacia los pueblos indígenas, cosa que antes parecía muy lejana y extraña. No obstante, la labor de la CONADI ha carecido de apoyo político y presupuestario, lo que ha restado credibilidad y legitimidad a su labor. Por ello, no ha podido traspasar su inspiración positiva al resto del aparato público, ni menos ser asumida con un sentimiento de apropiación o pertenencia por parte de los pueblos indígenas.

De esta manera, se ha consolidado una suerte de “compartimiento estanco” de las políticas sociales hacia los pueblos indígenas. Sólo en los últimos años y a raíz de los diversos conflictos suscitados en la región de la Araucanía, se ha producido un cuestionamiento de esta estrategia. El Presidente de la República, Ricardo Lagos (período 2000-2005), planteó la necesidad de establecer un “nuevo trato” con los pueblos indígenas del país. Para ello estableció mesas de trabajo y diálogo entre representantes de gobierno, la sociedad civil no indígena y los pueblos indígenas. Asimismo, solicitó a las distintas reparticiones la coordinación de sus acciones en materias que les sean comunes y planteó la necesidad de afinar una política de bloque hacia los pueblos indígenas, en general, y hacia los mapuche, en particular (MIDEPLAN, 1999 y 2000).

Siguiendo esta misma línea, en enero de 2001 se constituyó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato presidida por el ex presidente de la república, Patricio Aylwin, y compuesta por intelectuales y dirigentes de todos los pueblos indígenas del país. Su mandato fue la revisión del pasado y la elaboración de propuestas para un “nuevo trato”. La Comisión culminó su trabajo con la entrega de un informe al Presidente de la República en octubre del año 2003. Entre las propuestas y recomendaciones de la Comisión se encuentran el reconocimiento constitucional, el reconocimiento de derechos políticos y colectivos, de derechos territoriales, del derecho a la consulta, y de derechos culturales. No obstante la importancia del trabajo de la Comisión para la sociedad y el Estado chileno, tanto el resultado de su labor como sus recomendaciones y propuestas han sido acogidas con frialdad, incluso por las mismas autoridades que le dieron respaldo inicial. Como otras instancias de este tipo, la Comisión parece haberse convertido en una salida simbólica al conflicto indígena y, en el peor de los casos, se trató de una estrategia institucional para frenar las demandas indígenas, postergando una vez más el reconocimiento de derechos específicos.

Durante los últimos años, la política de gobierno hacia los pueblos indígenas ha tendido a seguir un comportamiento errático, que al parecer sólo aspira a dar respuestas a los acontecimientos y sucesos, más que a las cuestiones de largo plazo implicadas en la actual situación. Esta divergencia entre los procesos sociales y las respuestas estatales se hace evidente cuando se contrastan los discursos actuales del “movimiento mapuche” y la acción del Estado al respecto.

Varios de los actuales problemas en el mundo mapuche encuentran su origen en los diferentes momentos del pasado histórico reciente y sobre todo en su relación con el Estado y la sociedad nacional. Los actuales conflictos, especialmente aquellos que se han manifestado desde mediados de la década pasada, no difieren de ese panorama, pese a que se han registrado enormes avances durante los últimos años. Por eso cabe preguntarse ¿por qué han emergido tales conflictos, si a partir de los años noventa se inició una nueva relación entre los mapuche, el Estado y, supuestamente, la sociedad nacional? Esta pregunta debe ser respondida a la luz de una serie de antecedentes y hechos.

Para dar respuesta seguiremos en parte los planteamientos de José Aylwin (2000), quien señala al menos dos aspectos centrales de la “cuestión mapuche” que cambiaron durante la última década. Por una parte, la actitud del Estado, que desde el año 1990 incentivó un “nuevo trato” con las organizaciones y comunidades indígenas del país, lo que se vio reflejado en la promulgación de la Ley Indígena y la creación de la CONADI, en adecuación a los nuevos tiempos que corrían y destinada a hacer frente a los problemas históricos de los pueblos indígenas y avanzar hacia soluciones futuras.

El segundo elemento o factor que cambió fue la demanda, el discurso y la acción de los pueblos indígenas y de los mapuche en particular (Aylwin, 2000). De un discurso “reivindicacionista”, basado en la cuestión de “demandas históricas” –educación y tierras–, se pasó a un discurso que comenzó a incorporar, crecientemente, la idea de territorio y conceptos como autonomía, autogestión y autodeterminación. Como señala Aylwin, la relación entre estos dos factores es la que explica la situación actual de las relaciones entre el Estado y las comunidades mapuche, asimismo explica en parte el conflicto y ayuda a interpretar las “nuevas demandas” mapuche. No queremos con esto dar un trasfondo coyuntural a la problemática mapuche, sino más bien intentar situar los elementos en su dimensión temporal y discursiva.

La pregunta que salta es: ¿cuál es la base de desacuerdo, dados los cambios operados tanto en el Estado como en el movimiento mapuche? Lo primero que habría que decir es que si bien el Estado, a principios de los años noventa, cambió o intentó cambiar su relación con los pueblos

indígenas, el proceso para lograrlo se asentó en un conjunto de acuerdos, compromisos y expectativas que luego no se cumplieron. En el caso de la Ley Indígena, ésta nació de un proyecto elaborado por las propias organizaciones y comunidades en un proceso participativo inédito en Chile. Sin embargo, al ser tramitado y discutido en el Parlamento, el proyecto quedó desmantelado de los elementos que para los indígenas eran básicos: la participación en la gestión de su propio desarrollo, el reforzamiento de la organización tradicional, el reconocimiento constitucional y la aprobación del Convenio 169 de la OIT, entre otros. En cambio, la ley estableció claras restricciones a la participación directa en los procesos de autogestión territorial y de desarrollo; así como también desconoció y tergiversó las estructuras de organización y autoridad tradicional. Por otra parte, no se ha hecho un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, ni se ha aprobado el Convenio 169 de la OIT (pendiente desde 1991). Acerca del tema de la participación en la Ley Indígena, el movimiento Identidad Mapuche Lafkenche ha señalado:

“En un plano nacional y local hemos constatado que la Ley no permite la federación de comunidades en grandes estructuras. En cambio permite lo que podríamos llamar un re-agrupamiento comunitario controlado por las instancias de Estado y sus agentes de desarrollo desigual (Artículos 9, 34, 35, 36 y 37)” (movimiento Identidad Mapuche Lafkenche, 1999).

La Ley Indígena avanzó en la protección y ampliación de las tierras indígenas; sin embargo, la falta endémica de presupuesto que ha sufrido la CONADI desde su creación, ha impedido alcanzar las metas de ampliación que las organizaciones se habían propuesto hasta 1989. Aunque se ha dado solución a un conjunto de casos simbólicos, no se ha logrado recuperar las 300.000 ha perdidas por las comunidades durante la dictadura militar (Aylwin, 2000; Vergara y otros, 1999).

Otro elemento que ha introducido la frustración y el descontento entre las comunidades y organizaciones indígenas es que, si bien la Ley Indígena establece la protección de las tierras, no lo hace con los bosques, el subsuelo y el agua. De hecho, esta Ley está jurídicamente por debajo del Código de Aguas, el Código Minero, la Ley de Pesca y la Ley Eléctrica. La desprotección de las tierras y territorios indígenas se manifiesta también en la creciente expansión de las plantaciones forestales, que han afectado directamente tanto a la propiedad indígena como a sus recursos naturales, profundizando las condiciones de pobreza y marginalidad en las áreas donde esta expansión se ha producido.

Por otra parte, existen una serie de restricciones de la Ley 19.253, y algunas contradicciones en la política que se ha implementado en relación con los pueblos indígenas; tal cuestión es visible en los megaproyectos que

se han realizado en tierras mapuche, sin consulta a los pueblos indígenas, aunque legalmente el mecanismo de la consulta no existe, y pese a que sus tierras, se supone, gozan de cierta protección según dicha Ley. Entre los proyectos que han generado un mayor grado de conflictos se encuentran la construcción de: centrales hidroeléctricas en los Altos del Biobío, territorio pehuenche; un *by pass* vial para mejorar las condiciones de tránsito vehicular en la ciudad de Temuco, el que afecta a un conjunto de comunidades indígenas; la carretera costera, que en su tramo por la X Región norte (Valdivia y Osorno) afecta a tierras indígenas de gran valor patrimonial y de biodiversidad, la última reserva del “bosque valdiviano” del mundo, todas tierras huilliche.

A lo anterior se suma una suerte de “criminalización” de las demandas indígenas por parte de algunos sectores ante el aumento de las protestas y reclamos mapuche, sobre todo con relación a la expansión forestal.<sup>4</sup> Esta estigmatización no permite la comprensión de los factores inmediatos que están en el fondo del asunto de la “cuestión mapuche”; lo mismo ocurre con los factores históricos, a los que se les niega validez o peso real, especialmente en lo que se refiere a la usurpación de tierras en el pasado.

Los nuevos factores presentes en la dinámica de la “cuestión mapuche”, referidos a los cambios discursivos y de enfoque en las organizaciones, son fundamentales para comprender el escenario actual. Se trata de un cambio presente en las organizaciones más visibles del mundo mapuche, que han ido incorporando una serie de nuevos códigos políticos y discursivos. Estos discursos hacen alusión al territorio, la autonomía, la autogestión y la libre determinación, con lo que muestran un radical giro en los contenidos respecto de las demandas presentes hasta los años ochenta, de carácter más reivindicatorios. El discurso mapuche actual se acerca al cuestionamiento del Estado y la nación, pues en la medida en que se aborda el tema de la autonomía y el territorio, se está frente a un cuestionamiento de su organización, administración y carácter y ante la necesidad de modificar o hacer más flexibles algunas de las estructuras existentes.

---

<sup>4</sup> La idea de “criminalizar” las demandas mapuche ha sido expuesta por varios autores, sin embargo, ha cobrado gran relevancia en la Carta de los Obispos del Sur, quienes en el párrafo N° 4 de ésta señalan: “El común empeño por la construcción de la justicia social en nuestra patria debe considerar el respeto a los derechos de los pueblos originarios. Esto implica la voluntad política de llegar a un reconocimiento constitucional del pluralismo étnico de la patria común. Esta voluntad se ve menoscabada por los prejuicios, el desconocimiento o la criminalización de las legítimas demandas de reconocimiento de los derechos del pueblo mapuche”. Carta de los Obispos del Sur por la Dignificación del Pueblo Mapuche, en *Revista Mensaje*, octubre de 2001.

El concepto de autonomía regional, por ejemplo, que ha penetrado profundamente entre los intelectuales y las organizaciones mapuche, refiere a la idea de reorganizar el diseño administrativo regional y local para así permitir procesos de autogestión y administración de territorios y recursos por parte de los pueblos indígenas, lo que además implica la generación de formas de autoridad propias, en el marco de un Estado pluriétnico y multicultural.

Recuadro VII.1  
PROPUESTA MAPUCHE LAFKENCHE DE CHILE  
(Extracto)

---

“... queremos desarrollar una propuesta endógena de nuestras propias comunidades, siguiendo los ejemplos que ocurren en otras partes del mundo, ya que vemos que es posible proponer un nuevo ordenamiento territorial en el caso de nuestra Provincia de Arauco en las comunas de Cañete, Contulmo, Los Álamos, Arauco, Lebu y Tirúa.

Consideramos que aquí tenemos el derecho de administrar los asuntos que nos conciernen y de controlar territorialmente nuestra existencia, como una manera de hacer perdurar nuestra cultura, forma de vida y de entender el mundo, ya que con esta especificidad que nos caracteriza, somos un aporte para el bien y la paz social que busca la humanidad.

Queremos proponer esta experiencia ya que consideramos que hoy no existe una moderna política indígena gubernamental, y que es consecuencia de ello que se producen agudos conflictos. Queremos que se nos trate como sujetos históricos adultos, capaces de ordenar y desarrollar su propia vida en sociedad”.

---

**Fuente:** Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco (Chile), *“De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales”*.

## 2. Bolivia: los laberintos de la participación indígena en la política nacional

En Bolivia, los movimientos indígenas contemporáneos se han constituido a la luz de los cambios que han afectado al país en las últimas tres décadas. Estos cambios se refieren a las transformaciones estructurales de la economía boliviana, que ha pasado de un modelo minero-estatal a una economía de mercado con una alta informalidad urbana. Como consecuencia del giro económico, han perdido fuerza los sectores campesinos y mineros y junto con ello se han debilitado las fuerzas sociales que componían el escenario político de hace algunas décadas atrás (Villena, 1999). En este contexto, han surgido nuevos actores que han desplazado las demandas tradicionales o cambiado los códigos bajo los cuales éstas eran comunicadas. Han emergido los cocaleros, los trabajadores y vendedores urbanos, y los movimientos indígenas que apelan a su identidad e historicidad como forma de legitimar sus discursos. Pero los orígenes de este nuevo escenario pueden buscarse aún más atrás en el tiempo.



En Bolivia, conocida en tiempos coloniales como el Alto Perú y posteriormente como parte de la Audiencia de Charcas, los levantamientos indígenas contra el régimen colonial se hicieron comunes hacia fines del siglo XVIII. En el siglo XIX, la exclusión y marginación de los grupos indígenas por parte de las elites se hicieron permanentes y éstas sólo se acordaron de las grandes masas de campesinos indios cuando se las requería para leva. Después de 1866, el fin del tributo indígena, reemplazado por los ingresos salitreros y de la plata, parecía marcar un nuevo camino, aunque la unidad tributaria continuó siendo la comunidad, lo que permitió que el *ayllu*, la comunidad india, sobre todo la de las grandes extensiones, permaneciera hasta el siglo XX sin sufrir el proceso de minifundización que afectó a los más pequeños. Este y otros factores permitieron que la expansión del latifundio a fines del siglo XIX y principios del XX fuera detenida por los curacas aymara del altiplano, quienes se alzaron para frenar los ímpetus de las elites defendiendo sus propiedades con los títulos coloniales heredados.

A principios del siglo XX, la estructura económica de Bolivia estaba asentada en la agricultura y la minería. En la agricultura predominaba el latifundio. La población que podía votar sólo llegaba a un 10% de la población adulta; asimismo, los indígenas eran considerados un lastre por las elites dominantes.

El giro hacia la Bolivia actual comienza con la “Guerra del Chaco” (1932-1935), enfrentamiento que el país mantuvo con Paraguay y del que salió en bancarrota, dejando al descubierto la incapacidad y corrupción de la elite gobernante, el único grupo interesado realmente en llevar adelante esa guerra, lo que provocó una reacción y radicalización de amplios sectores de la población, como mineros, clases medias urbanas y sectores del ejército y el campesinado. Otro efecto de la guerra fue el surgimiento de una de las primeras corrientes indigenistas, así como la formación de los primeros partidos modernos de centro y de izquierda. Paralelamente, el aparato del Estado evidencia síntomas de resquebrajamiento y decadencia y se suceden una serie de gobiernos militares. Es en este período (1936-1946) que se producen los primeros intentos de los militares por atraer e incorporar a la vida política del país a las poblaciones quechua y aymara del altiplano (Degregori, 1998, p. 187).

En 1943 se realizan los primeros congresos indígenas de habla quechua, que son apoyados por sindicatos obreros y universitarios. En 1945, el gobierno del General Villarroel convoca al Primer Congreso Indígena Nacional celebrado en La Paz.

Pero la crisis no se hizo esperar y en 1952 se produce un levantamiento sin precedentes en la historia del país, encabezado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), junto con otros adeptos como Juan

Lechín Oquendo, que a los seis días es electo ejecutivo de la recién creada Central Obrera Boliviana (COB). A partir de ese momento se conforma una alianza para derrocar al régimen imperante, iniciando un proceso de profundos cambios económicos, políticos y sociales bajo lo que De la Peña (1998) denomina un “populismo modernizante”. La alianza COB-MNR recogía asimismo el sentir de los campesinos, especialmente de los sectores más organizados ubicados en la zona de Cochabamba. Lo importante es que de ahí en adelante los sindicatos pasarían a tener un importante papel en la política nacional y las estructuras de poder, en general, además de una gran influencia en una cierta conciencia de clase, que hasta el día de hoy se relaciona en distintos términos con los sectores campesinistas que intentan perpetuar la comunidad.

El MNR era un partido populista y nacionalista que en muchos aspectos no difería de los surgidos en otros países, como es el caso del APRA en Perú, movimiento en que se inspiraba, o el populismo de Lázaro Cárdenas en México algunos años antes. El nuevo régimen nacionalizó la minería, mientras que los campesinos fueron favorecidos con una amplia reforma agraria (1953), el derecho a sindicalización y al voto. De hecho, la sindicalización como proceso de ciudadanización se convirtió en una piedra angular de las nuevas estructuras de poder en las que se afirmaban el MNR y la COB. De igual forma, el derecho a voto de indígenas y campesinos quintuplicó el electorado, otorgando un enorme poder a sectores hasta entonces marginados de la vida política nacional. Sin embargo, desde 1952, los indígenas pasaron a ser nombrados como campesinos por el Estado, lo que puede explicarse por el carácter de la alianza que sostenía al gobierno, sobre todo la COB, cuyas expectativas eran formar un movimiento de clase que avanzara hacia el socialismo, para lo cual se necesitaba una nación homogénea y mestiza, al estilo mexicano de entonces. Con el tiempo, el MNR se acercó más a los sectores campesinos distanciándose de la COB. A mediados de los años sesenta las cosas no andaban bien para la alianza y los conflictos internos habían puesto al país en una situación de ingobernabilidad que fue aprovechada por sectores del ejército que asestaron un golpe de Estado. Los militares, sin embargo, mantuvieron la política de reforma agraria, profundizándola, lo que dio como resultado que el general Barrientos sellara junto con organizaciones y dirigentes campesinos el llamado Pacto-Militar Campesino. El Pacto logró sobrevivir hasta 1971, cuando entra al Palacio Quemado el general Banzer, quien rompe la relación mediante una serie de acciones y decisiones de carácter económico, pero abre una brecha definitiva con la matanza de Cochabamba en 1974, donde mueren numerosos campesinos que protestaban en contra del gobierno.

Para entonces se había comenzado a gestar un movimiento que progresivamente iba adquiriendo mayor apoyo en la base; se trataba del

katarismo,<sup>5</sup> que surgía del seno mismo de la revolución de 1952 (Degregori, 1998), pero que se había comenzado a gestar a fines de los años sesenta entre jóvenes migrantes aymara de La Paz. En efecto, la revolución de 1952 había creado las condiciones para que amplios sectores de la sociedad accedieran a la educación o a procesos de movilidad social que los pusieron en contacto con personas de distintos lugares. La crisis del populismo militar y la llegada de Banzer, así como la creciente radicalización de la izquierda, dejaban fuera toda posibilidad de integración de nuevos o distintos discursos en la sobreideologizada atmósfera de fines de los años sesenta y principios de los setenta.

Los kataristas provenían de diversas agrupaciones urbanas, como el Movimiento 15 de Noviembre (fecha de la muerte de Tupac Katari) o del Movimiento Universitario Julián Apaza, de la recién creada Universidad de San Andrés de La Paz. En tanto, en 1969 se funda el Centro de Coordinación y Promoción Campesina Mink'a y en 1971, el Centro Campesino Tupac Katari, que inicia emisiones radiales en aymara así como la publicación de un diario en la misma lengua (Degregori, 1998, p. 193). Todas estas actividades eran apoyadas por la iglesia católica, sobre todo por sectores jesuitas (Albó, 2002) y curas provenientes del País Vasco y de Cataluña. La radio, junto con la creación de los centros culturales aymara, fue un vehículo fundamental en la construcción del katarismo (De la Peña, 1998), pero también lo fue su legitimidad al convertirse en oposición durante el primer gobierno de Banzer.

De esta forma, el surgimiento del movimiento katarista, el de mayor influencia en los procesos políticos actuales en Bolivia, refleja en su nacimiento las características de un momento histórico particular, en que los partidos políticos, los sindicatos y el mismo Estado pierden su legitimidad o ven debilitada su capacidad de producir sentidos en términos de participación política, inclusión o colectividad, siendo afectados como referentes de identidad, integración o plataforma de lucha. El katarismo es precisamente una respuesta indígena a la ausencia o pérdida de sentido de las organizaciones de clase de carácter campesino, que aparecían como única forma de inclusión y en momentos en que el Estado boliviano, a mediados de los años setenta y principios de los ochenta, atravesaba por una profunda crisis.

“El katarismo –señala Albó– ha sido un fenómeno sobre todo aymara, caracterizado ante todo por el redescubrimiento de la identidad aymara, tan diluida en el período anterior. En sus orígenes estuvo

---

<sup>5</sup> El nombre katarismo proviene del caudillo aymara de fines del siglo XVIII, Tupaj Katari, quien organizó una de las más grandes rebeliones indígenas coloniales de las que se tiene memoria.

liderado sobre todo por jóvenes que estaban estudiando en la ciudad de La Paz –en parte como fruto de los cambios introducidos por el MNR– y que supieron catalizar las frustraciones que sentían muchos campesinos al no lograr el progreso material con que tanto habían soñado al pasar de “indios” despreciados a “campesinos” participantes. Algunos de ellos lo expresaron explícitamente al decir que se les había reducido a una “clase social”, perdiendo a cambio su condición de ‘pueblo aymara’” (Albó, 2002, p. 119).

El katarismo debió aliarse con los sectores obreros que entonces conservaban una importante influencia política, lo que hizo del primer discurso katarista una mezcla que apelaba a la clase social y la condición étnica. Ejemplo de esto se encuentra en el Manifiesto de Tiwanaku, documento en que confluían las dos vertientes de pensamiento y que tal vez por primera vez en un movimiento de este tipo, incluía un apartado denominado “Nuestra cultura como primer valor”. Uno de los párrafos de esta declaración señalaba lo siguiente:

“No se han respetado nuestras virtudes ni nuestra visión propia del mundo y de la vida. La educación escolar, la política partidista, la promoción técnica no han logrado que en el campo haya ningún cambio significativo. No se ha logrado la participación campesina porque no se ha respetado su cultura ni se ha comprendido su mentalidad. Los campesinos estamos convencidos de que solamente habrá desarrollo en el campo y en todo el país, cuando seamos los autores de nuestro progreso y dueños de nuestro destino”.<sup>6</sup>

Aunque reconocía la importancia y el aporte del MNR en la lucha de liberación de los campesinos, el documento daba por frustrado el proyecto debido a la intromisión de sectores sin ninguna sensibilidad social. Pero además agregaba que ninguna de las fuerzas existentes hasta ese momento representaba o podía representar en realidad a los sectores campesinos, por ello el documento señalaba que: “Para que exista un equilibrio de intereses y de representación los campesinos deben tener su propio partido que represente sus intereses sociales, culturales y económicos”.

Pero el katarismo no asumió del todo el discurso étnico, tampoco eran los tiempos; más aún, debió asumir que necesitaba de los sindicatos obreros, especialmente de los mineros. En el año 1979 se crea la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), a la que se suman los kataristas que en ese momento registraban un amplio

---

<sup>6</sup> Manifiesto de Tiwanaku, La Paz, 30 de julio de 1973, firmado por: Centro de Coordinación y Promoción Campesina Mink’a; Centro Campesino Tupaj Katari; Asociación de Estudiantes Campesinos de Bolivia y Asociación Nacional de Profesores Campesinos.

crecimiento de sus bases por la vía de la creación de los sindicatos campesinos. La CSUTCB permitió la difusión nacional del katarismo, y desde ahí se promovió la elaboración de un nuevo proyecto de Estado boliviano que propugna el multiculturalismo y el multinacionalismo (De la Peña, 1998, p. 55), este último de menor importancia y trascendencia en el debate político actual. El momento culminante del katarismo se produce en el período de transición a la democracia (1978-1982) y durante el período de gobierno de la Unión Democrática Popular (UDP), que va de 1982 a 1985.

Pero el katarismo nunca logró grandes resultados electorales y comenzó a dividirse en conflictos faccionales cuya causa era la excesiva ideologización del movimiento, un imaginario demasiado campesinista en momentos en que los indígenas se urbanizaban, y una subestimación de la democracia representativa que contribuyó al abstencionismo electoral (Villena, 1999). Al mismo tiempo, el katarismo fue incapaz de percibir en su totalidad las transformaciones que Bolivia había sufrido después de la caída del populismo de Estado, principalmente las transformaciones estructurales de la economía que estaban generando un sector informal cada vez más numeroso (Degregori, 1998, pp. 199-203). No obstante, la influencia del discurso étnico katarista fue profunda y se dispersó en distintos grupos que coparon todo el espectro político desde la izquierda a la derecha y aun entre sectores que hasta entonces no habían tenido ningún protagonismo en la vida política del país.

En este período nacen dos partidos que lograron tener algún peso hasta mediados de los años noventa, el primero es Conciencia de Patria (CONDEPA), creado por el folklorista y propietario de una exitosa radio, Carlos Palenque.<sup>7</sup> El segundo es la Unión Cívica Solidaridad (UCS), dirigida por el empresario de la cerveza Max Fernández.

Otro sector, tal vez el que recoge con mayor fuerza el discurso étnico katarista, pero resignificado, es la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB). Según señala su página en Internet, la CIDOB es representante nacional del movimiento indígena de Bolivia y se fundó formalmente en octubre de 1982, en Santa Cruz de la Sierra, con la participación de representantes de cuatro pueblos indígenas del oriente boliviano: Guaraní-izoceños, Chiquitanos, Ayoreos y Guarayos. Además, la CIDOB es miembro de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), organización internacional que

---

<sup>7</sup> Carlos Palenque era un folklorista que se popularizó por medio de un programa radial de música, recados, cartas y opiniones, transmitido a partir de 1968, en el mismo momento en que se desarrollaban los centros culturales aymara. Dieciséis años más tarde, Palenque era el dueño de la radio y del canal de televisión más visto por los sectores populares paceños. En 1988, en las ruinas de Tiwanaku, Palenque funda CONDEPA (Degregori, 1999).

representa a los países de la Cuenca Amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana Francesa, Perú, Suriname, Venezuela).<sup>8</sup> El punto más alto en la historia de la CIDOB es la “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, encabezada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), organización creada en 1987, y que recorrió 700 km desde esa región hasta La Paz, en 1990.

La CIDOB y la CPIB venían en un proceso de movilizaciones ascendentes desde mediados de los años ochenta, levantando un discurso relacionado con el territorio, el uso y la propiedad de los recursos naturales, especialmente de las maderas preciosas de las tierras del Beni. La insatisfactoria respuesta del gobierno de Paz Zamora a este respecto dio comienzo a las movilizaciones iniciadas en agosto de 1990 (Balza, 2001). Los indígenas demandaban la dotación de territorios, la salida de las empresas madereras, la cogestión en áreas o reservas protegidas del Beni, y en otros casos, la restitución de tierras ocupadas por ganaderos (Balza, 2001, p. 32). La respuesta del gobierno a la masiva marcha, a la que se sumaron organizaciones sociales y sindicales de todo el país, fue la promulgación de cuatro decretos supremos (22609, 22610, 22611 y 22612), algunos de los cuales aún no se han aplicado del todo. El primer decreto estipulaba el reconocimiento del territorio indígena Sirionó. El segundo, el reconocimiento del Parque Nacional Isiboro Sécore como tierra de los pueblos mojeños, yucararé y chimán. El tercer decreto declaraba como área indígena la región de los chimanes. El cuarto constituía una comisión encargada de formular la Ley de Pueblos Indígenas de Oriente y Amazonía (Balza, 2001, pp. 32-33). La movilización de los pueblos indígenas del oriente boliviano tuvo además otros efectos. En el contexto de la sociedad boliviana, lo indígena se identificaba casi exclusivamente con los pueblos del altiplano y en particular con los aymara y los quechua. Los pueblos amazónicos, en cambio, eran invisibles para la mayor parte de la sociedad boliviana. La marcha fue un acto de reconocimiento que transformó profundamente las visiones existentes. Por otra parte, las ideas de territorio y territorialidad en la que los pueblos del Beni basaron sus demandas inauguraron una nueva forma de apreciar la problemática indígena, en un proceso similar al de los pueblos amazónicos del Ecuador. Además, estos episodios ocurrían mientras gobernaba el país Jaime Paz Zamora, cuyo gobierno fue permeado por las demandas étnicas y los requerimientos de organismos internacionales en orden a implementar una serie de medidas en favor de los pueblos indígenas, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la creación del Fondo Indígena del BID con sede en Cochabamba.

---

<sup>8</sup> En [www.cidob-bo.org](http://www.cidob-bo.org).

En 1993 se produce uno de los hechos más importantes en la historia del movimiento indígena boliviano: Víctor Hugo Cárdenas Conde, líder del Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTK-Liberación), es elegido Vicepresidente de la República dentro del gobierno del recién elegido Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), que accede al poder mediante una coalición entre el MRTK-L y el antiguo y ahora revivido MNR. Cárdenas es aymara nacido en Sank'ay Jawira, a orillas del lago Titicaca, hijo de un profesor rural que había cambiado su apellido original, Choquehuanca, por Cárdenas, como también lo habían hecho sus antepasados Conde, antes Condori (Albó, 2002, p. 69). Este líder siguió estudios universitarios y trabajó durante algunos años en una ONG. Desde los años setenta y especialmente durante el gobierno de Banzer, fue un activo militante katarista tanto en la CSUTCB como en el partido MRTK-L, que posteriormente se dividió por problemas con su principal líder, Jenaro Flores (Albó, 2002).

El ascenso de Cárdenas a la vicepresidencia de la nación tiene importancia simbólica, a la vez que incide en la aplicación de políticas y acciones en favor de los pueblos indígenas. La presencia de Cárdenas en el gobierno del MNR crea nuevas instancias de articulación entre las demandas y propuestas indígenas y el sistema democrático (Villena, 1999, p. 239). Entre las acciones más importantes surgidas de esta alianza están la reforma de la Constitución Política (1994), que reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia; la Ley de Descentralización Administrativa (1995), la Ley de Capitalización (1994); la Ley de Reforma Educativa (1994), que incorpora el carácter intercultural bilingüe de toda la educación boliviana; la Ley de Participación Popular (1994), a la que nos referiremos enseguida; y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996), conocida como la Ley INRA.

Durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada se produce la emergencia de nuevas organizaciones, que reivindican el *ayllu* como forma indígena de organización comunitaria, esto pese a que hoy en día una parte importante de la estructura política del *ayllu* en muchos casos ya no existe o es claramente desigual en términos de su importancia e influencia respecto de sus habitantes. De cualquier modo, este proceso en que están involucradas las acciones emprendidas por Cárdenas a través de la Subsecretaría Nacional de Asuntos Étnicos, y después por el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), ayudó a crear el Consejo Nacional de Ayllus y Markas<sup>9</sup> del Qullasuyu (CONAMAQ), como un intento de dotar a los *ayllu* de una instancia organizativa superior (Albó, 2002).

---

<sup>9</sup> Agrupaciones o asociaciones de *ayllus*.

Estos procesos tuvieron continuidad durante el segundo período de gobierno del General Banzer en representación de Acción Democrática Nacionalista (ADN), que conformó una alianza con el MIR, la UCS y CONDEPA. Banzer fue elegido democráticamente Presidente de la República y gobernó el país desde 1997 hasta el año 2000, cuando por razones de salud debió ser reemplazado por el presidente interino, Jorge Quiroga, de la misma coalición. Este gobierno de carácter modernizante y neoliberal fue motivo más que suficiente para que en sectores sindicales y campesinos se generara una amplia y dura oposición, que tuvo entre las bases de sus discursos el autoritarismo de Banzer en su primer gobierno (1971-1978), que fue de facto. El gobierno de Banzer asumió una retórica indigenista, con énfasis en la participación, la multiétnicidad y la pluriculturalidad (Calla, 1999, p. 152).

El escenario político de los años noventa presenció un cambio profundo en las estructuras de participación política. La decadencia definitiva de la COB y el cambio de giro de la CSUCTB abrieron aún más el espacio al discurso étnico. No obstante, un factor que contribuyó a ampliar la participación política de la población indígena durante los años noventa fue la Ley de Participación Popular (LPP). Como señalamos más arriba, la LPP fue promulgada en 1994 durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada y se concentró en una profunda reforma al sistema administrativo boliviano; para ello se crearon 311 nuevos municipios seccionales de cobertura urbano-rural, con asignación de recursos sobre la base del número de su población, autonomía en el manejo de recursos, ingerencia directa en la administración de la salud y la educación y la institucionalización de un aparato administrativo municipal compuesto por un alcalde y concejales elegidos (Calla, 1999, p. 153).

El contexto de reconocimiento multiétnico y pluricultural incluyó en la reforma un reconocimiento legal, por medio de la adquisición de personalidad jurídica, de los *ayllus* andinos.<sup>10</sup> De esta manera, la LPP otorga a los *ayllus* la posibilidad de manejar sus propios recursos y participar plenamente en la gestión y planificación del municipio. Aún más, la Ley permite la gestión territorial sobre la base de los usos y costumbres y mediante la figura de los distritos municipales indígenas. No obstante, la LPP plantea una serie de problemas, incluido el plano de la territorialidad y la elección de autoridades “tradicionales”, por mencionar las más importantes.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ricardo Calla señala: “La personalidad jurídica otorga reconocimiento jurídico al pueblo indígena o ayllu andino que la ha obtenido, así como obligaciones y derechos específicos” y agrega: “Hoy, gracias a la LPP, los pueblos indígenas de Bolivia se han convertido en sujetos colectivos plenos de derecho” (Calla, 1999, p. 157).

<sup>11</sup> En todo caso, la territorialización indígena se ha topado con el problema de que en muchas ocasiones los municipios no coinciden con los distritos municipales indígenas construidos



De cualquier modo, la LPP fue aprovechada desde un primer momento por los movimientos indígenas, lo que sin duda los ayudó a fortalecerse.

Las divisiones del katarismo dieron origen a varios grupos que posteriormente, algunos con más éxito que otros, se transformaron en movimientos o partidos políticos con representación parlamentaria. Uno de estos grupos es el MRTK-L cuyo representante más influyente ha sido Víctor Hugo Cárdenas. Del katarismo surge también el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA) cuya figura principal es Felipe Quispe, quien participa en el movimiento desde los años setenta. Esta rama del katarismo, según señala Albó (2002), desconfiaba más que nadie de los no indígenas, en cambio reivindicaba el término “indio”, reemplazado hacía muchos años por el de “campesinos”. Quispe estuvo ligado a una serie de grupos y movimientos de izquierda, como Ofensiva Roja de Ayllus Kataristas y el Ejército Guerrillero Tupaj Katari (EGTK). Acusado de actividades terroristas, fue encarcelado durante cinco años, pero gracias a la presión de organizaciones aymara y quechua salió liberado en 1997; desde entonces cobró notoriedad pública y comenzó a llamarse el *Mallku*, un título de autoridad andino. A su salida de la cárcel, Quispe se convirtió en Secretario General de la CSUCTB, lo que significó un viraje para esta organización obrero-campesina, que a partir de entonces pasó a ser dirigida por un líder indígena campesino. El liderazgo de Quispe cobró relevancia en las movilizaciones del año 2000, en la llamada “guerra del agua”, una lucha basada en la estrategia de los “bloqueos” de carreteras en contra de la privatización de este elemento y a la que se sumaron diversos sectores con distintas demandas y peticiones, y donde junto a Evo Morales protagonizó marchas y bloqueos.<sup>12</sup> En el año 2000, en Peñas, lugar donde fue ejecutado Tupaj Katari, Quispe funda el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP).

En las elecciones del 30 de junio, el MIP alcanzó la tercera mayoría en el departamento de La Paz (17,7% de los votos). Quispe ha centrado su discurso en la recuperación de los símbolos aymara y sobre todo de la figura del héroe colonial Tupaj o Tupak Katari. Según Bigio (2002), el discurso de Quispe es confrontacional y se identifica sólo con los indígenas; a pesar de ser parlamentario, repudia todas las instituciones republicanas. Su objetivo es reconstruir el Kollasuyo, donde los *ayllus* hagan un socialismo basado en el trueque y no en el mercado. Desea que las comunidades indígenas se autogobiernen y elijan sus propias autoridades estatales, la policía y el ejército. A pesar de que Quispe se declara marxista, ora ante

---

sobre la base de la territorialidad tradicional. Esto aparece como una contradicción para los *ayllus* legalizados, que desean utilizar los mecanismos de participación de la Ley.

<sup>12</sup> Según se desprende de la lectura de Albó (2002), la “guerra del agua” escenificó la lucha por el poder y la legitimidad de dos fuertes liderazgos, el del *mallku* Felipe Quispe y el de Evo Morales.

las montañas a la Pachamama (madre tierra) y otras deidades prehispánicas. En conclusión, Quispe expresaría un nacionalismo separatista y un irredentismo aymara radical que, según algunos analistas, puede conducir a futuro a una explosión social sin precedentes en Bolivia (Bigio, 2002, p. 12).

En un principio, Quispe trabajó cerca de Evo Morales, otro aymara radicado de joven en la región del Chapare/Chimoré, donde han ido a parar gran parte de los trabajadores de la agotada minería boliviana, extendiendo así el discurso sindical a otras regiones donde ahora se reivindica el cultivo de la hoja de coca. Las relaciones entre Morales y Quispe son complejas y muestran la existencia de fuertes liderazgos que luchan por mantenerse aun a costa de alianzas con los adversarios. Morales ha sido el principal líder de los "cocaleros", reunidos bajo la Coordinadora de la Confederación de Productores de Coca, que tiene una estrecha relación con la CSUTCB. Se trata de finqueros que luchan por legalizar la producción de la hoja de coca frente a las prohibiciones impuestas por el Estado y las presiones de los Estados Unidos. Evo Morales es diputado y fue candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2002, donde alcanzó la segunda mayoría después del reelegido Sánchez de Lozada. Este episodio tal vez sea uno de los más significativos en la política boliviana de los últimos tiempos pues, lo que para muchos fue una sorpresa, obligó a cambiar aún más las formas de hacer política, así como las alianzas e incluso las lealtades entre los grupos que se disputan el poder.

En las elecciones generales del 30 de junio de 2002, el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por el dirigente cocalero Evo Morales, alcanzó el 21% de los votos y obtuvo 36 representantes parlamentarios, convirtiéndose en una de las fuerzas políticas más importantes del país. El MAS utiliza un discurso amplio, pero que ha puesto en el centro del debate la cuestión de la hoja de coca, y aunque Morales es representante en el Parlamento de la zona del Chapare, utiliza su ascendencia aymara para reivindicar una lucha que él señala como "de todos" los obreros, mineros, campesinos, profesionales e indígenas. Lo interesante es que el MAS efectivamente captó votos más allá de sus nichos "naturales", atrayendo a sectores urbanos marginales, pero su base más fuerte, aparte del Chapare, se encuentra en los sectores urbanos y campesinos de Oruro y Cochabamba, zona de antigua influencia de los sindicatos mineros, y en La Paz. No obstante, la cuestión indígena se encuentra en el centro de las prioridades del MAS, al menos en la etiqueta de las formas políticas. El mismo Evo Morales señaló con respecto a los preparativos para la toma del mando en el Parlamento: "Nosotros vamos a llevar al Parlamento a auténticos indígenas y por ello vamos a proponer que se instruya de inmediato a la organización de un sistema de comunicación trilingüe en el Parlamento con traducción simultánea, castellano, quechua y aymara, para que nuestros compañeros se expresen en su propio idioma. Si no hay eso, no sesionare-

mos” (Walter Sánchez, 2002). Al final ni lo uno ni lo otro ocurrió, pero lo más importante de la política boliviana actual es la apelación a esos símbolos en forma insistente.

Así, uno de los aspectos de caracterización más importantes en estos líderes, incluido Víctor Hugo Cárdenas, es que en su proceso de constitución de liderazgos han echado mano de su condición étnica y particularmente de su pertenencia socioterritorial, aunque en la práctica, como en el caso de Evo Morales, esto no sea del todo real, pues el dirigente cocalero vive desde hace años en el Chapare, si bien conserva vínculos con su comunidad (Albó, 2002). Existe en estos líderes una apelación permanente a la simbólica andina, tanto por medio del terruño como de la deificación de la hoja de coca, a la que se alude por su carácter sagrado en las creencias andinas.

La utilización de los símbolos indígenas ha alcanzado su máxima expresión con las campañas del MAS y el MIP, y ahora los grupos políticos que sienten debilitado su poder con el ascenso de líderes como Evo Morales están utilizando la misma estrategia de sus oponentes. Este es el caso de la asunción del nuevo Prefecto de La Paz, Mateo Lauro Luna, ligado al MIR. Así describió un periódico boliviano el acto en que éste tomó el mando:

“El pasado martes 13, Mateo Lauro Luna asumió su cargo de Prefecto de La Paz. Lo interesante del caso es que en su encumbramiento este hombre nacido en Pacajes aprovechó toda la carga simbólica de la cultura aymara, hizo su ofrenda ante la Pachamama y los Achachilas, juró en idioma aymara frente a los amautas de Tiwanaku y se arrojó en la Wiphala [la Bandera del Tawantinsuyo]; algo que no hicieron en el Parlamento ni el MAS ni el MIP” (José Sánchez, 2002).

Lauro Luna es un líder de una amplia trayectoria política y sólida formación en varios campos, fue miembro del Partido Comunista, Secretario General de la CSUTCB entre 1996 y 1998, estuvo becado en la ex URSS donde estudió cooperativismo, realizó un curso en Cuba de formación de instructores sindicales y en Ecuador, donde se formó en educación intercultural bilingüe. Anteriormente, se desempeñó como alcalde de Santiago Callapa o Qallapa.

La política boliviana ha entrado así en un ciclo que plantea una serie de interrogantes. Tras dos décadas de entrada de “lo indio” en la arena política, queda por ver cuál es la capacidad de los distintos grupos y del sistema democrático para acoger los discursos y estrategias basadas en la etnicidad y en el carisma personal de fuertes líderes formados al amparo del sindicalismo y el katarismo de las décadas pasadas. Es indudable la centralidad de la retórica y simbolización de lo indígena en la política boliviana, pero ¿de qué manera se puede interpretar a futuro la

centralidad del fenómeno indígena en la política boliviana, a la luz de los procesos de transformación económica y política que parecen avecinarse? Sin duda, la presencia de lo étnico en la política boliviana es un reflejo a la vez que un motor de la valorización de la cultura e identidad de millones de personas en Bolivia, sin embargo ¿es suficiente para dar cuenta de la problemática que viven los sujetos en un contexto de flexibilidad y apertura económicas?

La búsqueda de un electorado esquivo que ha perdido referentes basados en propuestas ideológicas tradicionales, el avance de la economía de mercado, la flexibilización del trabajo y la informalización, junto con los conflictos derivados del cultivo de hoja de coca, están planteando un esquema político de alcances imprevistos. Cabe preguntarse cómo es que en este escenario son recogidas, en términos reales, las demandas de las comunidades o si, matices más matices menos, estamos frente a un populismo que utiliza lo indígena como medio de legitimación o como forma eficiente de comunicación con un electorado que durante 20 años ha aprendido a revalorizar las raíces indígenas librándolas de la estigmatización y el desprecio secular. Lo cierto es que, la lucha política de los movimientos sociales bolivianos, así como la acción del Estado, parecen estar desplazándose cada vez más hacia el problema del cultivo de la hoja de coca. Por una parte, el Estado pretende erradicar los cultivos denominados “excedentarios”, principalmente los del Chapare-Chimoré, amparado en la Ley 1.008 y el Decreto Supremo 26.215. Por otra, se robustece un sector fuertemente organizado y con un amplio apoyo electoral, que tiene acogida aun fuera de las zonas cocaleras y representa más bien nuevas formas de articulación de los movimientos sociales, en que lo étnico ocupa un lugar importante, pero es una más dentro de las muchas preocupaciones que le dan sentido.

### **3. Ecuador: los indígenas al poder**

El ascenso a la Presidencia de la República de Ecuador del coronel Lucio Gutiérrez (enero de 2003), uno de los principales aliados de las organizaciones indígenas que protagonizaron el levantamiento de Quito en febrero de 2001, no es en sí mismo un hecho novedoso, lo más novedoso tal vez sea que por primera vez en la historia de Ecuador dos líderes indígenas llegan a ocupar tan altos cargos como el de Relaciones Exteriores, que recayó en la persona de la diputada del Partido Pachakutik, Nina Pacari, y del principal dirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Luis Macas, como Ministro de Agricultura. Un hecho sin precedentes en Ecuador, aunque no en el continente; recordemos la Vicepresidencia de la República del aymara katarista, Víctor Hugo Cárdenas en Bolivia, a mediados de los años noventa.

El ascenso de los indígenas al poder del Estado en Ecuador no es un hecho fortuito ni menos un arreglo electoral de última hora, durante casi dos décadas las organizaciones indígenas de Ecuador han empleado una estrategia política que les ha permitido tener alguna influencia en las decisiones de su país, lo que parece válido si se considera la larga historia de marginación, opresión y negación que ha sufrido una población que alcanza al 40% o 45% de la población total del país.

¿Cómo surge este movimiento, cuáles son sus raíces históricas y qué lo hace diferente o similar a los demás movimientos del continente? La mayor parte de los autores coinciden en señalar que la emergencia del movimiento étnico ecuatoriano se asocia a un conjunto de factores, tales como el retorno de una renovada aunque débil democracia representativa desde fines de los años setenta, el ajuste estructural que transformó al Estado y el viejo sistema económico (Ardayas, 1999; Barrera, 2001). A ello se debe agregar un factor central, como es la lucha agraria iniciada por las organizaciones campesinas en los años sesenta (Botero, 2001). A continuación, revisaremos brevemente algunos de los aspectos que nos permiten ilustrar y explicar la constitución del movimiento indígena en Ecuador.

Con la Independencia de Ecuador, los indígenas quedaron al margen de la ciudadanía y no fueron incluidos como tales casi hasta finales del siglo XX (Ardayas, 1999). La supresión del tributo de indios en 1857 no fue tampoco un mecanismo de inclusión, pues se buscaron nuevas formas de controlar el trabajo y las tierras de los indios como una forma de suplantar el que hasta ese entonces había sido el principal ingreso estatal. Es así como surge el concertaje, un sistema de deuda que “amarraba” a los trabajadores indios a las haciendas. Con las reformas liberales de 1895, se introducen cambios en la hacienda que desprivatizan a los representantes locales y los intercalan entre los hacendados y la iglesia; así nace el gamonalismo. Los gamonales se constituyen en una instancia de amortiguación de los conflictos étnicos (Ardayas, 1999, p. 214), y adquieren el carácter de mediadores, asumiendo el control social de los campesinos pobres. Este panorama se va a mantener hasta el inicio de la reforma agraria de 1964.

De tal modo que la organización de los movimientos indígenas contemporáneos en Ecuador está ligada a la cuestión de la tierra después de la liberación de los huasipungos y los huasipungueros –campesinos–, tras la promulgación de la ley agraria de 1964. Hasta ese momento, los indígenas de Ecuador estuvieron marginados de la vida política y económica del país, pese a que en los siglos anteriores habían protagonizado numerosos levantamientos, rebeliones y huelgas en contra de los hacendados y los grupos de poder en general.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Véase el caso, por ejemplo, de las huelgas de los indios de Cuenca a principios del siglo XX, más o menos contemporáneas de las rebeliones ocurridas en el altiplano boliviano.

La reforma agraria ecuatoriana tiene dos fases, la primera con la Ley de Reforma Agraria de 1964 y hasta 1970, y la segunda desde 1970 a 1975, con la formulación de la ley de 1973. La reforma agraria fue realizada con el fin de capitalizar la tierra y reinsertar a los campesinos en el sistema económico (Botero, 2001). Las reformas se produjeron en medio de una activa y aguda agitación campesina, que clamaba por una reforma justa y efectiva frente a los abusos producidos en el reparto.

La primera Federación India fue creada precisamente en 1964 por los shuar y bajo el auspicio de misioneros católicos salesianos. La organización tenía como objetivo el reconocimiento de sus derechos colectivos territoriales (Espinosa, 1999; Botero, 2001) frente a la declaración de “tierras baldías” que hizo el Estado tras la ley agraria (De la Peña, 1998). Algunos años más tarde, en 1973, se funda en la provincia de Chimborazo, la Federación Regional de los Andes, *Ecuador Runakunapak Rikcharrimui*, más conocida por su sigla ECUARUNARI.<sup>14</sup> Esta organización surge al amparo de la diócesis de Riobamba, comprometida con un activo proceso de formación de líderes campesinos y escuelas radiofónicas. Una vez más y al igual que en Bolivia, Chile y México, la iglesia católica, a través de algunas congregaciones religiosas influenciadas por el Concilio Vaticano II y la teología de la liberación, cumple un papel central en la formación de cuadros dirigentes y organizaciones, creando así las bases para un proceso de etnogénesis en la base. En este proceso también tuvieron una marcada influencia los partidos y movimientos de izquierda, que bregaban en el mundo campesino para que los indígenas obtuvieran mejores beneficios del reparto de tierras.

Las congregaciones religiosas se proponían preparar cuadros dirigenciales entre los campesinos, con el fin de que negociaran en condiciones ventajosas con el Estado el traspaso de tierras comunitarias. En este proceso, poco a poco se fueron revitalizando las formas de organización tradicional, así como los lazos de solidaridad local y regional, y al cabo de un tiempo comenzaron a emerger las demandas étnicas por educación bilingüe intercultural, lo que introdujo un elemento nuevo, pero que fue rápidamente incorporado o integrado al conjunto de las demandas “materiales”.

En 1980, grupos amazónicos shuar, achuar y quichuas de la selva, movidos por las mismas razones que la Federación India, fundan la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana

---

<sup>14</sup> Significa “Despertar de los indios de Ecuador”. En la actualidad ECUARUNARI está compuesta por los siguientes pueblos: Natabuelas, Otavalos, Karankis, Kayambis, Kitus, Pueblos kichwas de Cotopaxi, Chibuleos, Salasacas, Kisapinchas, Puruháes, Pueblos Kichwas de Bolívar, Cañaris, Saraguros y Negros ([www.ecuarunari.org](http://www.ecuarunari.org)).

(CONFENIAE) y en 1986, junto con la ECUARUNARI crean la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En la conformación de esta última juegan un papel fundamental jóvenes de comunidades indígenas que habían participado en los programas universitarios de educación intercultural bilingüe, implementados en los gobiernos de centro de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado (1979-1984) (De la Peña, 1998, p. 53).

Las primeras organizaciones indígenas comienzan a adquirir importancia como actores políticos durante el gobierno del presidente Jaime Roldós, quien encabeza el retorno a la democracia en 1979, tras dos décadas de dictaduras y gobiernos de facto. Roldós inaugura una nueva fase en las relaciones Estado-pueblos indígenas con la propuesta de una “etnicidad reformista”, que inicia con la simbólica expulsión del país del Instituto Lingüístico de Verano, organismo dirigido por misioneros protestantes norteamericanos. A la par, establece un Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural (Espinosa, 1999, p. 103). En 1979, una reforma constitucional reconoce el carácter multiétnico y multicultural del Estado ecuatoriano, lo que se constituirá en una base fundamental para la formación de un discurso ad hoc en las organizaciones indígenas.

Durante el gobierno neoliberal y tecnócrata de León Febres Cordero (1984-1988), la CONAIE comienza a constituirse en un actor de importancia en la lucha indígena por la tierra. A partir de este período, las organizaciones indígenas van a comenzar a reaccionar de manera abierta frente a los procesos de ajuste estructural, que son vistos como una amenaza a sus derechos y bienes simbólicos y materiales. Por otra parte, la mala situación económica se agudiza tras los magros resultados de las reformas, que a su vez tienen un alto impacto social (Barrera, 2001).<sup>15</sup> A principios de los años noventa, los intentos por modernizar la economía del país estaban agotados, pues pese a que se había alcanzado la desregulación del sistema financiero, las reformas económicas no habían logrado modificar al conjunto del sistema económico ecuatoriano, como esperaban los reformistas neoliberales. Además, el Estado, mediante una serie de políticas monetarias fallidas, incurre en enormes pérdidas de recursos que afectan directamente a los sectores más excluidos y pobres del país.

En el gobierno del presidente Rodrigo Borja (1988-1992), las organizaciones indígenas enmarcan su acción en la conmemoración de los 500 años del Descubrimiento de América y realizan un proceso de negociación y protesta cada vez más dinámico y abierto. En los procesos de negocia-

---

<sup>15</sup> Alrededor de 1990, el 65% de la población ecuatoriana, según el Banco Mundial, vivía bajo la línea de pobreza. En el mismo período aumentó la concentración de la riqueza y la disminución de los ingresos en algunos sectores se hizo cada vez más patente (Barrera, 2001, pp. 109-110).

ción, el gobierno crea la Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonía. El 3 de junio de 1990 y tras una protesta por tierras, se inicia una de las mayores movilizaciones indígenas hasta entonces registradas en el país. Durante nueve días los indígenas ocupan las principales carreteras de la sierra ecuatoriana y realizan concentraciones en las distintas capitales provinciales. La estrategia de la protesta consistió en copar los centros administrativos de algunas cabeceras de departamento y bloquear las carreteras principales (Barrera, 2001). Asimismo, mientras que algunos contingentes se dirigen a la capital, la situación se comienza a radicalizar con el secuestro de militares y autoridades locales. Las presiones de la movilización obligan al Presidente Borja a negociar con las organizaciones un documento con 16 medidas que apuntan, principalmente, a la resolución de conflictos de tierra. El 8 de junio se realiza en Quito la “Misa del triunfo”, oficiada en castellano y quechua (Barrera, 2001).

Los principales protagonistas de la jornada eran la Coordinadora de Conflictos Agrarios y la CONAIE, así como una red de organizaciones y agrupaciones no coordinadas entre sí. Para la CONAIE, el objetivo del levantamiento, además de los conflictos de tierra,<sup>16</sup> consistía en poner en la mesa un abanico de demandas, entre las que se encontraban la de un Estado plurinacional, la solución a problemas de abastecimiento de agua y el financiamiento del Programa Nacional de Educación Bilingüe. Mientras tanto, y como ya comenzaba hacerse habitual, la reacción generalizada de la opinión pública y los medios de comunicación al movimiento se focaliza nuevamente en el peligro de secesionismo y la calificación de las demandas de tierras como extremas para el país.

Las divergencias y antagonismos en las posiciones de los distintos actores prolongan la situación de conflicto hasta el año siguiente y ésta se agudiza debido a la presencia de militares y guardias armados de apoyo a los terratenientes en los “predios en conflicto”. Esta situación genera numerosos episodios de violencia que van a contar con la condena mayoritaria de diferentes sectores del país. No obstante, el conflicto continúa a través de diferentes acciones de las organizaciones indígenas, como la “toma” del Parlamento y el llamado de la CONAIE a que los indígenas elijan sus propios representantes para un parlamento “indígena y popular”.

---

<sup>16</sup> Barrera señala que por “conflictos de tierra” se entendía “una denominación común para situaciones de diversa índole, que iban desde la legalización de la propiedad de predios en los que habitaban desde hacía años comunidades, hasta ocupaciones por parte de los indígenas de haciendas para presionar la aplicación de la reforma agraria, y/o eventualmente provocar una conveniente negociación de compraventa” (Barrera, 2001, p. 116).



Durante este período, la debilidad del sistema político y la pérdida de legitimidad del Estado permiten la generación de espacios de articulación y solidaridad no sólo entre los distintos grupos indígenas, sino entre un conjunto de actores que demandan participación y reformas políticas y económicas. Este es un factor que debe resaltarse en el análisis del movimiento indígena ecuatoriano, pues demuestra su capacidad de abrirse a otros sectores, incluyendo o asumiendo sus demandas como propias. De hecho, la fortaleza de este movimiento radica justamente en su capacidad de asumir las demandas ciudadanas de “todos los ecuatorianos”, sin abandonar sus demandas étnicas.

Una coyuntura adicional en la constitución del movimiento indígena ecuatoriano ocurre en el año 1992, con la conmemoración de los 500 años de la Conquista de América. La fecha es aprovechada por las organizaciones y comunidades indígenas, como ocurre en varios países de América Latina, para comunicar su rechazo a las reformas económicas emanadas del Estado y los grupos económicos, así como para denunciar los atropellos de que estaban siendo víctimas por parte de privados y del mismo Estado. Este era el caso de los pueblos amazónicos, quienes con el fin de manifestar su malestar realizan una marcha de 500 kilómetros desde la Amazonía, en la que su principal demanda es el reconocimiento de la propiedad de sus tierras. La marcha de los pueblos amazónicos es todo un éxito y convoca el apoyo de otros pueblos indígenas, así como de organizaciones sindicales y de la sociedad civil. Además pone en el tapete, una vez más, la cuestión de la plurinacionalidad e introduce la territorialidad como tema central de las demandas indígenas ecuatorianas.

Barrera señala que entre las principales causas de este ciclo de conflictos se encuentran el desgaste del sistema político ecuatoriano, la ausencia de actores sociales, el impacto de las políticas de ajuste estructural en el campesinado y particularmente entre los indígenas, así como la capacidad de movilización y organización de los indígenas, a lo que se suma una suerte de reemplazo de los liderazgos locales debido a la ausencia y crisis del Estado (Barrera, 2001, pp. 128-134). Este autor agrega otro factor muy importante, la resignificación y revalorización de la comunidad como espacio desde donde se articula la organización indígena, idea que es compartida por Botero (2001).

Asimismo, las estrategias de movilización, evaluadas como exitosas por los distintos actores, comienzan a conformar un referente tangible de unidad en la base, unidad que se construye sobre la idea de identidad. Por otra parte, la solidez de la CONAIE proviene de un proceso donde confluyen diversas experiencias, historias y formas de apreciar la realidad ecuatoriana, pero con elementos comunes en cuanto a un *ethos* comunitario y de relaciones con los “otros”. En este sentido, Barrera distingue tres

núcleos fundamentales. Un primer núcleo de origen indígena-campesino, vinculado con los procesos de demanda de tierras y atravesado por un discurso de clase influenciado por los partidos de izquierda. Un segundo núcleo de intelectuales y profesionales indígenas urbanos provenientes de familias de comerciantes de la zona de Cotacachi y Otavalo, algunos con residencia temporal en el extranjero. Y un tercer núcleo de amazónicos formados al amparo de la "lucha por el territorio". La articulación de estos tres núcleos sociales le da sentido, no sin contradicciones y conflictos internos, a la acción de la CONAIE.

Las movilizaciones del año 1992 en contra del gobierno del presidente Borja eran sólo el comienzo. A lo largo de los años noventa las protestas, marchas, "tomas" y bloqueos se convierten en las estrategias habituales del movimiento indígena y su participación no se limita sólo al ámbito de las demandas étnicas y campesinas. A medida que el protagonismo de la CONAIE y sus organizaciones filiales aumentaba, sus demandas se extendían a otros ámbitos como el de la seguridad social, las políticas de ajuste o las reformas constitucionales. A lo largo de este período, la CONAIE y las organizaciones indígenas en general se proponen hacer alianzas con los trabajadores, los estudiantes y distintos grupos del espectro político, lo que se lleva a cabo por medio de algunos intentos de organización más inclusiva, como el Frente de Defensa por la Vida y la Soberanía y la Coordinadora de Movimientos Sociales. Esta estrategia es especialmente clara en las movilizaciones generadas durante el gobierno de Sixto Durán-Ballén, especialmente el año 1995, en el período posterior a los enfrentamientos fronterizos con el beligerante Perú de Fujimori. En ese período, Durán-Ballén quiso llevar adelante una reforma al sistema de salud pública y al estatuto de los trabajadores del Estado, la que fue sometida a plebiscito y derrotada por la opción "No", que defendieron unos pocos sectores políticos en conjunto con las organizaciones indígenas.

Pero la estrategia de movilización ciudadana, rebelión y tomas no es suficiente para el movimiento indígena ecuatoriano. Precisamente durante estos años se produce un profundo debate en el interior de las organizaciones, a objeto de definir formas de lucha política más "institucionales" y sistémicas. Para algunos, la institucionalización significaba el fracaso de las formas de lucha hasta entonces ensayadas, para otros, entrañaba desdoblarse en diferentes frentes sin afectar al núcleo duro del movimiento, esto es, las organizaciones indígenas de base. El peligro era llevar a la base el debate político partidista, reproduciendo los viejos vicios del sistema, lo que quebrantaría las solidaridades y alianzas étnicas largamente construidas. La estrategia entonces consistió en crear un movimiento político sin debilitar al movimiento étnico representado por la CONAIE, y así actuar en dos frentes cuyos discursos y métodos de lucha pudieran ser complementarios pero no dependientes. En definitiva, se trataba de crear una caja

de resonancia del movimiento étnico en el plano de la política partidista, aunque sin hacer de ésta el centro y objetivo único de la acción colectiva indígena ecuatoriana. Así, en 1995, las organizaciones indígenas forman el Movimiento Indígena Pachakutik, surgido del Proyecto Político de la CONAIE, que adopta como objetivo inmediato la participación en las elecciones de 1996, llevando como candidato al periodista Fredy Ehlers, surgido del discurso mediático. Éste alcanzó el tercer lugar en las elecciones, lo que fue considerado como un voto histórico. Las elecciones le reditúan al movimiento ocho escaños en el Parlamento, la elección de un diputado nacional, Luis Macas, siete diputados provinciales y unas 60 autoridades locales. Este triunfo le ayuda a fortalecer su base organizacional a nivel local, regional y nacional. No obstante, el Pachakutik fue víctima del regionalizado sistema electoral ecuatoriano, que no le dio todos los votos indígenas que esperaba y atrajo más bien a un electorado disconforme con el sistema, a sectores de izquierda urbana de la sierra y, en menor medida, a votantes de las regiones propiamente indígenas como la Amazonía, por ejemplo. La costa, en cambio, ha sido tradicionalmente más populista e inclinada a la derecha, y además no se reconoce como indígena. A la costa pertenecen partidos regionales como el Social Cristiano (PSC), de extrema derecha, y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), de Abdalá Bucaram.

Mientras tanto, el recién elegido Presidente, Abdalá Bucaram continúa con la política de institucionalización de la cuestión indígena y crea el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (CONPLADEIN) y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, este último fue eliminado durante la presidencia interina de Fabián Alarcón (1997-1998). La creación de estas entidades es acogida de manera contradictoria por los diferentes grupos y dirigentes del movimiento indígena.

El gobierno de Bucaram asume una estrategia de cooptación y compensaciones, creando el Ministerio de Asuntos Indígenas, en el que asume como titular el entonces vicepresidente de la CONAIE, el indígena amazónico Luis Pandam. Esta situación provoca un gran debate y enormes fisuras en la organización. En todo caso, Bucaram se va a desgastar en una serie de intentos por reformar la industria petrolera e introducir cambios en la política tributaria. A principios de febrero de 1997, las manifestaciones en contra del Presidente, conducidas por organizaciones, sindicatos y ciudadanos comunes y corrientes, se generalizan provocando la cesación de mandatario, medida votada en el Parlamento y apoyada por la mayoría de los sectores del país, incluidas las Fuerzas Armadas. El gobierno de Bucaram había durado seis meses en el poder.

Pero la sucesión de hechos y protestas políticas no se detiene; en 1997 se realiza la "Marcha por la autonomía y la plurinacionalidad" convocada

por la CONAIE, en la que participan más de 3.000 personas que, desde diferentes regiones del país marchan a Quito. Allí organizan una Asamblea Constitucional Popular que redacta un proyecto de nueva Constitución en que se incluyen, entre otras peticiones, el reconocimiento de derechos colectivos y el derecho a consulta y veto en el caso de megaproyectos en territorios indígenas. El proyecto es sometido a un intenso proceso de negociación con distintos actores, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, pero finalmente no es considerado en la versión definitiva de la nueva Constitución aprobada en 1998. No obstante, esta nueva Constitución reconoce un conjunto de derechos a los pueblos indígenas, de hecho, incorpora la figura de "Derechos colectivos de los pueblos indígenas". De esta manera, la nueva carta se convierte, junto con la de Colombia, en una de las más completas del continente en materia de derechos indígenas.

Tras la crisis vivida en el gobierno de Bucaram, la CONAIE y su partido Pachakutik se fortalecen otra vez obteniendo diputados nacionales y provinciales en las elecciones de 1998, donde resulta elegida Nina Pacari, dirigente de la CONAIE y Secretaria Ejecutiva del recién creado CONPLADEIN (1997), que luego pasará a llamarse Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE),<sup>17</sup> entidad del Estado dependiente de la Presidencia de la República, que tendrá a su cargo la aplicación y ejecución del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), financiado por el Banco Mundial mediante la deuda pública externa.<sup>18</sup>

El CODENPE dispone de un organismo directivo denominado Consejo Nacional y está integrado por el Secretario Ejecutivo; un representante de las siguientes nacionalidades: Shuar, Achuar, Huaorani, Siona, Secoya, Cofán, Záparo, Chachi, Tsáchila, Epera y Awa; un representante de los pueblos de la nacionalidad Quichua: Saraguro, Cañari, Puruhá, Waranka, Panzaleo, Chibuleo, Salasaca, Quito, Cayambi, Caranqui, Natabuela, Otavalo; dos representantes de los pueblos Quichua de la Amazonía, y un represen-

---

<sup>17</sup> El CODENPE fue creado con personería jurídica el 3 de diciembre de 1998, mediante decreto ejecutivo N° 386.

<sup>18</sup> Esta instancia inauguró una nueva era en la política estatal hacia los pueblos indígenas, siendo acogido positivamente por organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. Desde un principio, contó con el apoyo de la CONAIE que aportó a varios de sus intelectuales y profesionales. El PRODEPINE, es una unidad ejecutora desconcentrada y semiautónoma, creada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y afros de Ecuador, contribuir a su integración democrática y fortalecer sus capacidades de autogestión a partir de sus potencialidades, visión de desarrollo y recursos, de una manera participativa y democrática. La estrategia principal del PRODEPINE es el fortalecimiento de las organizaciones de pueblos indígenas por nacionalidad; también tiene entre sus ejes el financiamiento de programas productivos y estrategias de desarrollo.

tante de los pueblos Manta y Huancavilca. El CODENPE tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- i) definir políticas para el fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador;
- ii) ejecutar y proponer, en un marco de cogestión entre el Estado y las Nacionalidades y Pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable;
- iii) coordinar los niveles de cooperación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo integral y sustentable, con los organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.

En 1998, Ecuador ratifica el Convenio 169 de la OIT tras un proceso de negociación en que participaron la CONAIE y el Pachakutik. En la aprobación del Convenio, no estuvo exenta de polémica la mención a los temas de autonomía y autodeterminación en el manejo de recursos y territorios. Esto alarmó a sectores que vieron en estos términos una base para el separatismo indígena. Espinosa (1999) señala que, junto con la autodeterminación, el concepto de autodesarrollo y el fortalecimiento de las culturas indígenas pasaron a formar parte de un “nuevo discurso indígena”, que procura el manejo de sus recursos, el reconocimiento de sus formas propias de autoridad y su participación en la toma de decisiones del Estado. Pero tal vez uno de los elementos centrales de la lucha indígena ecuatoriana de los años noventa se sintetice en la lucha por la plurinacionalidad que, como señala Dávalos (2000), “es la lucha por el reconocimiento a la diversidad, por el derecho a existir y pervivir en la diferencia fundamental frente al proyecto de la modernidad y frente a la expansión del capitalismo”. Como eje político de la acción colectiva indígena, la plurinacionalidad extiende el ámbito de demandas y discursos a otras áreas de la vida de las personas indígenas y no indígenas, haciendo de ellas una propuesta más inclusiva y no sólo indígena, aunque relevando permanentemente los principales problemas que les han aquejado como tales: discriminación, exclusión, despojo, marginación, racismo. El siguiente párrafo resume en parte este ambiente en que se mueven las organizaciones indígenas del Ecuador a mediados de los años noventa.

“Para defender la tierra y nuestros derechos hemos llevado adelante movilizaciones y mediante estas luchas se han logrado algunas conquistas, como la recuperación de tierras, el derecho al voto del analfabeto, Educación Bilingüe, bicultural; el reconocimiento al idioma indígena, etc. En este proceso cabe destacar momentos preponderantes que han definido la relación actual con el Estado, se ha reafirmado nuestra identidad, la cosmovisión, y sabiduría que han

ayudado a desarrollar propuestas para la construcción de un Estado Plurinacional, Pluricultural y Multilingüe”.<sup>19</sup>

Finalizada la década de 1990, la deteriorada situación política y económica de Ecuador no se detuvo en su proceso de descomposición y tras una serie de intentos fallidos por frenar la debacle económica del país mediante la dolarización y otras medidas, el 10 y 11 de enero de 2000 la CONAIE, junto con otras organizaciones y movimientos, llama a la formación de parlamentos populares en las provincias y de un Parlamento Nacional en Quito. El 21 de enero de 2000 se produce la toma del Congreso, con el coronel Lucio Gutiérrez a la cabeza, actual Presidente de la República; le sigue la toma de la Corte Suprema de Justicia y, durante tres horas, del Palacio Presidencial de Carondelet. Los protagonistas de esta movilización, como en ocasiones anteriores, eran los indígenas, pero a ellos se sumaban organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, estudiantes y militares disconformes que derrocan al entonces Presidente de la República, Jamil Mahuad, llamando a la creación de un gobierno de “Salvación Nacional”.

Los acontecimientos venían anunciándose luego de una serie de manifestaciones de las organizaciones en contra del gobierno de Mahuad en el transcurso de 1999. Éste había intentado contener la situación por medio del establecimiento de “mesas de diálogo”, que finalmente no dieron los resultados esperados por el gobierno. En dichas mesas se discutieron asuntos relacionados con el escaso avance que en opinión de las organizaciones indígenas se había alcanzado en materia de plurinacionalidad y se agregaron demandas de tipo económico relacionadas con las privatizaciones y las alzas de los precios de algunos productos básicos. Durante el levantamiento, los indígenas llamaron a refundar Ecuador. Pero el alzamiento provocó un profundo debate y controversia no sólo entre quienes se oponían a él, sino también entre quienes lo protagonizaron. Así, surgieron críticas sobre su validez y real efectividad para transformar los factores que lo provocaron. Al final, en las filas del movimiento indígena predominó un sentimiento de derrota y de haber sido utilizados (Unda y Barrera, 2000). Paradójicamente, mientras la mayor parte de la opinión pública estaba descontenta con el gobierno de Mahuad y opinaba que éste debía irse, los hechos de enero estigmatizaron a los indígenas representándolos como “golpistas” y “antidemocráticos”. En los meses que siguieron se produjo un profundo debate dentro de la CONAIE, y se acusó al dirigente Antonio Vargas, su presidente en ese entonces, de haber personalizado su actuación en el movimiento. Pero el levantamiento no sólo fue una expresión del descontento contra el mal gobierno, significó además un profundo cambio en las demandas y estrategias del movimiento indígena que, al pedir la diso-

---

<sup>19</sup> En [www.ecuarunari.org](http://www.ecuarunari.org).

lución de los poderes del Estado, señalan algunos autores, planteó una crítica radical a la democracia formal (Dávalos, 2000), democracia en la que ha terminado por participar de lleno.

Un año después del levantamiento que defenestró a Mahuad, se produce un nuevo alzamiento esta vez en contra del presidente Gustavo Noboa. Nuevamente razones de corte económico, relativas a la privatización de empresas del Estado, así como a una serie de otras medidas neoliberales, fueron el detonador del levantamiento. También emerge un tema “nuevo” como es el reclamo en contra de la corrupción, práctica que parece haberse generalizado en los últimos años. El alzamiento se produjo entre los días 21 de enero y 7 de febrero de 2001, y fue precedido por protestas callejeras y una dura represión policial, que fueron cerrando cada vez más los espacios de diálogo entre los actores, lo que se consumó con la declaración de estado de sitio en varias regiones del país. El conflicto finalizó con la firma de un acuerdo que contenía 23 medidas, la mayoría de carácter económico.<sup>20</sup>

De esta manera y a diferencia de lo que normalmente se cree, tanto el levantamiento indígena de 2001 como los anteriores estuvieron inspirados en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales y no tan solo de los indígenas. Esta actitud abierta es tal vez la que ha ayudado a sumar fuerzas al movimiento indígena ecuatoriano, convenciendo a amplios sectores de apoyar sus estrategias y movilizaciones. Es así como en el levantamiento de 2001 el lema principal fue “Nada sólo para los indios”, frase que refleja el espíritu unitario y abierto, contrario a todo esencialismo o fundamentalismo. En relación con este tema, el dirigente de la CONAIE, Ricardo Ulcuango, señala:<sup>21</sup>

“... en la CONAIE siempre estamos defendiendo a todos los pobres, siempre estamos peleando contra la corrupción, contra la explotación, entonces desde este punto de vista la acción está de alguna forma encaminando hacia la verdadera constitución de un Estado plurinacional, por eso incluso en las acciones, en los diálogos, en las propuestas, tenemos que buscar siempre el carácter nacional” (Cucurella, 2001).

---

<sup>20</sup> Hay medidas que establecen rebajas en el precio del gas y la gasolina, rebajas en el precio del transporte público de pasajeros para niños y personas de la tercera edad, la recuperación de la cartera vencida de los bancos intervenidos por el Estado, el incremento del presupuesto para la CODENPE, la participación de organizaciones sociales en el diseño de los programas de inversión social, la solución de los conflictos de tierras, agua y recursos naturales, el apoyo a migrantes, la descentralización del Estado, el diálogo sobre la reforma a la seguridad social, el rechazo al Plan Colombia, un “trato especial a todas las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, especialmente de la Región Amazónica para su desarrollo”, entre otros acuerdos y medidas.

<sup>21</sup> Ricardo Ulcuango fue presidente de ECUARUNARI entre 1996 y 1999, actualmente es vicepresidente de la CONAIE.

Finalmente, este relato lo podemos concluir con el episodio de las últimas elecciones presidenciales registradas en el año 2002, en las que salió elegido en segunda vuelta, el día 24 de noviembre de 2002, el coronel Lucio Gutiérrez, uno de los militares que encabezó el alzamiento de enero de 2000. Gutiérrez fue apoyado por una alianza compuesta por el partido que fundó después del levantamiento del año 2000, Sociedad Patriótica 21 de Enero (SP21), y el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), alcanzando el 54,34% de los votos frente a un 45,65% del candidato Álvaro Noboa, empresario guayaquileño, miembro del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el hombre más rico de Ecuador. Pese a todo, Gutiérrez no tiene mayoría en el Parlamento lo que podría ser causa de turbulencias a futuro.

Tras una década de intensos vaivenes políticos y económicos, Ecuador parece haber entrado en una fase en que es difícil imaginar el escenario político sin la presencia indígena. Por su parte, las organizaciones indígenas, agrupadas como movimiento social en la CONAIE y como movimiento político en Pachakutik-Nuevo País, muestran la fuerza e influencia de un importante sector de la sociedad ecuatoriana, pero también la debilidad de su sistema político institucional para resolver los conflictos y antagonismos que la sacuden. La estrategia de los levantamientos –si bien puede calificarse como exitosa en el marco de los movimientos sociales, pues ha fortalecido a las organizaciones otorgándoles coherencia y fuerza para desarrollar una acción colectiva particular en los niveles local, provincial y nacional–, tiene sus peligros en términos de perpetuar formas de resolución y mediación de conflictos que son explosivas y críticas para la sociedad ecuatoriana. Es claro que los levantamientos reflejan la pérdida de legitimidad y credibilidad de las instituciones democráticas y el fortalecimiento de la sociedad civil en procura de la participación en los asuntos que les atañen como ciudadanos, pero ahora esta misma ciudadanía deberá encontrar los cauces que permitan formalizar y dar solidez a sus instituciones y autoridades.

Finalmente, uno de los aspectos más importantes es el enfoque constructivo con que han asumido su tarea los pueblos indígenas de Ecuador. Botero señala que el movimiento indígena de este país intenta sentar las bases para una nueva forma de participación política de mayor democratización, a la vez que persigue la autonomía y la autodeterminación sin que ello signifique la creación de “mini Estados” (Botero, 2001). En nuestra opinión, el impulso del movimiento indígena ecuatoriano surge del propósito de mejorar la democracia sin asumir posturas fundamentalistas o nativistas. Su preocupación por ámbitos que aparentemente “no les atañen”, más que complicar el panorama refleja una opción que algunos pueden denominar “de país”, donde los fantasmas del separatismo son sólo eso, fantasmas. Al intentar el reconocimiento de la plurinacionalidad y el multiculturalismo, los



movimientos indígenas ecuatorianos le están cambiando el rostro al país y, como señalan Radcliffe y Westwood (1999), están contribuyendo a reharcer la nación, otorgándole a las identidades un papel central en la política, que no ha dejado de lado las demandas ciudadanas de “todos”. De este modo, los pueblos indígenas de Ecuador están forjando una nueva forma de construir la comunidad imaginada, de una manera más inclusiva y democrática. Asimismo, con sus demandas y acciones colectivas han colaborado a que Ecuador transite de una democracia formal y representativa a una más participativa.

Por ahora es prematuro adelantar qué es lo que significará para el movimiento indígena ecuatoriano su alianza con los militares en el gobierno. Presumiblemente, de esta experiencia saldrán buenas y malas enseñanzas para el movimiento, pero sobre todo será una prueba para la fórmula de mantener el carácter de movimiento social a través de la CONAIE, exponiendo al Movimiento Pachakutik a los avatares políticos.

Recuadro VII.2  
 ECUADOR: IDENTIDAD Y PLURICULTURALISMO EN PALABRAS  
 DE NINA PACARI, EX DIPUTADA POR EL MOVIMIENTO INDÍGENA  
 PACHAKUTIK Y ACTUAL MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES  
 DEL ECUADOR

(Extracto)

---

En el caminar de los pueblos indígenas, se han dado muchos avances para sí y para la sociedad en general. De la lucha reivindicativa han dado un salto a la lucha política. Sus planteamientos, aunque parciales e incipientes todavía, se han ido plasmando en las Constituciones políticas de Colombia, Bolivia, Guatemala, México, Perú... En el caso ecuatoriano, el reconocimiento de la pluriétnicidad y pluriculturalidad tiene un límite: se queda en el mero ámbito cultural. De ahí, el hecho de persistir en que el reconocimiento sea posible traducirlo en lo económico, político y sociocultural. Por tanto, se mantiene vigente la propuesta de construir un Estado plurinacional que cobije a todos los pueblos, a todas las culturas y a todos los sectores sociales que implica que, de la afirmación y exigencia del reconocimiento de la plurinacionalidad y pluriculturalidad, se fortalezca la perspectiva de la práctica de la Interculturalidad en todos los niveles, en la medida en que recoge tanto la diversidad al interior de los pueblos indígenas como de la sociedad en su conjunto.

Para entender y acoger la dinámica de las propuestas, muchos de los conceptos deben readaptarse a la realidad y a los nuevos tiempos. La camisa de fuerza conceptual debe ser superada. Por ejemplo: mientras para el mundo occidental, el desarrollo implica [...] destruir la naturaleza y acumular riqueza para unos pocos; para los pueblos indígenas significa conservar y desarrollar la naturaleza, la cultura, la economía en un plano de desarrollo armónico y equilibrado. Mientras en aras de la soberanía nacional se niegan los derechos a los pueblos indígenas, invocando a la misma soberanía

---

(Continúa)

## Recuadro VII.2 (conclusión)

nacional se entregan los recursos a las transnacionales. A pretexto de igualdad, se retiran los subsidios de los cuales nunca se han beneficiado los pueblos indígenas y únicamente han entregado recursos crediticios a los agroempresarios. Se invoca la igualdad luego de haber generado brechas para una desigual competitividad. En ese marco, no es posible avanzar por los caminos de la sinceridad ni del verdadero desarrollo. Y los conceptos terminan siendo el instrumento clave para acomodarse a los beneficios de quienes han dominado nuestros países.

Por eso, en la necesaria inyección conceptual, los pueblos indígenas han desarrollado algunas alternativas que permitan comprender y aceptar la diversidad. Ejemplo: "Identidad Cultural –es el derecho a seguir conservando la propia forma de ser y de vivir de cada comunidad, de acuerdo con su propia forma de interpretación tradicional de la relación del hombre con la naturaleza y con la comunidad". "Autonomía –es la capacidad que tiene un grupo (un pueblo) de darse su propia forma de organización social, económica y política. Es el derecho a tener formas propias de autoridad, de regular sus relaciones de acuerdo con sus tradiciones, de manejar la actividad económica, de conservar y desarrollar su lengua, de tener educación propia y formas propias de medicina, etc."

Es así como, frente a la globalización, en el mundo entero se han abierto propuestas desde y para lo particular, regional, específico. En este ámbito se están generando propuestas participativas de desarrollo local pero vinculantes con el desarrollo nacional. Y, en definitiva, se consolida la valoración y el planteamiento de las especificidades, nace el cuestionamiento de lo que debemos entender por "universalismo", más todavía cuando al fin del milenio asistimos al fracaso de la cultura universal homogeneizadora.

Los procesos que están imprimiendo los pueblos indígenas están trastocando la forma tradicional del universalismo para que éste, de algún modo, llegue a ser pluri, tolerante, diverso. Y en ese espacio universal nuevo quepa como complemento lo particular y puedan articularse lo global con lo local, lo general con lo particular. Por todo esto, acaso estamos asistiendo al fin del universalismo hegemónico y homogeneizador y sentando las bases necesarias para construir un universalismo humano, plural, multicolor y de nueva laya.

**Fuente:** Consejo Nacional de Cultura del Ecuador (<http://www.cultura.com.ec>).

#### 4. México: del indigenismo a las controversias constitucionales

La historia indígena de México es demasiado compleja como para pretender abordarla en toda su extensión en tan solo unas páginas, estamos lejos de tener esa ambición. Como en los otros casos, queremos concentrarnos en los últimos años para hacer un recorrido por los hechos más inmediatos que han conducido a la formación del movimiento indígena mexicano y su inserción y problemática en el contexto del Estado nacional. Sin embargo, como en los otros casos, también acudimos a algunos antecedentes históricos para mostrar que los escenarios actuales se encuentran en directa relación con los hechos del pasado.

Cuando se habla del movimiento indígena mexicano es inevitable comenzar con la llamada “rebelión de las cañadas”, el “levantamiento zapatista” de los mayas de Chiapas, anunciado el 1° de enero de 1994. Pero en realidad esta historia comienza antes y en ella están involucrados no sólo los zapatistas, que en la actualidad concentran todo el protagonismo de procesos que son de mayor amplitud y que incluyen a otros grupos indígenas del país. Nuestro interés, como en los otros casos, se concentrará en el carácter que adquiere la acción colectiva de los pueblos indígenas mexicanos y la dinámica de sus procesos de etnización en su relación con el Estado nacional. Nos interesan, particularmente, las respuestas de las organizaciones y movimientos indígenas en su diálogo de conflicto y negociación con el Estado.

En México, a poco más de 90 años de iniciada la revolución contra Porfirio Díaz, que gobernó el país con mano dura durante tres décadas (1880-1910), todavía hay quienes se preguntan qué es lo que significó este levantamiento social para los indígenas. Esta pregunta cobra vigencia en el contexto actual, en que los pueblos indígenas muestran los peores índices económicos del país, bajo una historia plagada de atropellos a sus derechos humanos básicos y donde aún se pueden apreciar de manera abierta manifestaciones de racismo y discriminación, que reflejan formas de convivencia asentadas en patrones neocoloniales.

La etnización de los pueblos indígenas de México comienza, como en otros países de América Latina, con la formación del Estado-nacional en el siglo XIX. Hasta entonces, los indígenas habían gozado de ciertos privilegios en torno de sus propiedades y formas de gobierno, y por consiguiente, habían aprovechado algunos espacios que esta relación generaba para construir una contracorriente de colonización del Estado “desde abajo”, lo que permitió la mantención de ciertos equilibrios en el uso y disposición de sus recursos, así como el manejo y mediación de los conflictos (Stern, 2000; Joseph y Nugent, 2002). El hecho de que la Corona permitiera la existencia de formas propias de gobierno y de títulos bajo los cuales se reconocía la propiedad de las tierras comunales, se explica por el modo de funcionamiento de la compleja economía colonial. Ésta se basaba en el tributo y las diferentes modalidades de prestaciones, para cuyo desenvolvimiento eran esenciales las formas de gobierno indígena que suministraban la mano de obra de las comunidades a cambio de algunos privilegios, a la vez que hacían de mediadores con las autoridades. Así surgió la “república de indios”, un espacio que operaba material y simbólicamente como territorio y gobierno relativamente autónomo, aunque dentro de las reglas del orden colonial imperante. Pero esto comenzó a cambiar con las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII que, en cuanto a la propiedad de la tierra se refiere, pretendían modernizarla acabando con las tierras comunales consideradas improductivas en un intento más bien político de

la Corona por reforzar la colonización “desde arriba”.<sup>22</sup> Estas acciones significaron una amenaza para los indios, que habían construido a lo largo de los siglos coloniales una estrategia de “adaptación en resistencia” (Stern, 2000). En el período siguiente, se repuso plenamente el esquema de colonización del “Estado desde arriba”, pese a que los indígenas participaron activamente en la revolución de Independencia, a lo que las elites respondieron en un principio con una resignificación del imaginario indígena, en especial del imaginario “aztequista”, al que atribuían virtudes que ayudarían moralmente en la restauración emprendida por el nacionalismo insurgente (Florescano, 2001). Pero con el rompimiento de la estructura centralista del Estado colonial, emergieron los conflictos regionales y con ellos se hicieron evidentes los fragmentos de que estaba compuesta la nación mexicana. Mientras tanto, los indígenas participaban como “carne de cañón” en las guerras contra los invasores norteamericanos o franceses, o engrosaban las filas de las facciones locales que una vez alcanzada la Independencia del país luchaban por mantener o conquistar el poder local o regional, como ocurrió en Yucatán, por ejemplo.

La Independencia exaltaba el pasado indígena, a la vez que utilizaba a los indígenas como la base humana que le daría el triunfo sobre la resistencia hispánica. Sin embargo, alrededor de 1820 una docena de estados de la república habían terminado legalmente con la propiedad comunal de pueblos de indios. El despojo de las tierras indígenas había comenzado. Este proceso se consolidaría con la promulgación de las leyes liberales de Benito Juárez (1856) y la Ley de Desamortización de los Bienes de las Corporaciones Civiles y Religiosas, promulgada por Miguel Lerdo de Tejada en 1856. Ambas leyes apuntaron a la liberación de las tierras y bienes comunales de los pueblos, aunque además incluían los bienes eclesiales, tanto o más importantes que los que poseían los indígenas.<sup>23</sup> La Ley Lerdo estuvo vigente hasta 1917, siendo el principal instrumento legal de despojo de las tierras indígenas y, consecuentemente, de formación de la hacienda “porfirista” contra la que se levantó la revolución de 1910. Por su parte, vale la pena señalarlo, Juárez era un indígena mixteco nacido en

---

<sup>22</sup> El período de la “modernización borbónica” coincide con una serie de levantamientos y rebeliones indígenas a lo largo de las colonias hispanas; así ocurrió en Perú, Bolivia, Ecuador y el mismo México.

<sup>23</sup> “Esta ley —señala Florescano— prohibía a los pueblos poseer o administrar inmuebles y ordenaba vender los que tenían. La venta forzada de los edificios y tierras de propiedad comunal excluía a los inmuebles destinados al “servicio público” y las tierras ejidales. La ley señalaba que quienes tendrían preferencia en la compra de las tierras comunales serían los que en ese momento las tuvieran arrendadas, que era lo que acontecía con gran parte de la propiedad de los pueblos. Poco más tarde, se promulgó la Constitución de 1857, que vino a ratificar la Ley Lerdo y el impulso de acabar con las tierras comunales” (Florescano, 2001, p. 317).

el pueblo de Guelatao, en el estado de Oaxaca, pero esta condición no le hizo dudar sobre la conveniencia de poner las tierras indígenas en el mercado e incluso especular con ellas (Mejía y Sarmiento, 1991). Entonces, la oligarquía gobernante veía en las tierras comunales indígenas una de las causas de su atraso, además de constituir una especie de isla dentro de lo que el proyecto liberal concebía como sociedad igualitaria.

Desde 1820, los indígenas se habían comenzado a rebelar contra estas medidas, oponiéndose activamente a ellas mediante alzamientos y asonadas que ocupan gran parte del período hasta 1890. Fueron unas 100 rebeliones y asonadas en total, ocurridas sobre todo en la parte central del país, pero también en la frontera norte, donde el pueblo Yaqui de Sonora, que ya había sido objeto de campañas punitivas en la época colonial, estaba decidido a mantener su independencia y autonomía al estilo de los mapuche en Chile y Argentina durante la misma época. Mientras que en el sureste se alzaban los mayas de Yucatán, en lo que se ha dado en llamar la "Guerra de castas", nombre con que se comenzó a designar a cualquier conflicto que tuviese como protagonistas a los indígenas. Las sucesivas invasiones extranjeras sufridas por México en el siglo XIX complicaron aún más las cosas. Para muchos, los indígenas "no tenían patria" y apoyaban indistintamente a cualquiera de los bandos, pero más que tratarse de una opinión mal intencionada, por defecto se ha convertido en una explicación posible. Frente a un proceso de construcción nacional que los excluía, los indígenas de México intentaban construir un proyecto propio, que no le debía lealtades al proyecto de las elites dominantes, las que por lo demás consideraban a los indígenas como sujetos de segunda categoría.<sup>24</sup>

Los levantamientos indígenas continuaron aún en el período de Porfirio Díaz, pero el interés de éste por controlar las asonadas y permitir así la apropiación de las tierras indígenas por parte de los terratenientes, hizo que la respuesta fuese más dura. Con apoyo de los "rurales", una especie de policía militarizada fuertemente armada, Díaz emprendió campañas de represión en contra de poblaciones enteras. Nuevamente, el caso más dramático fue el de los Yaquis de Sonora, quienes al intentar un proyecto de autonomía y defensa de sus tierras fueron duramente aplastados. Díaz, en un intento de genocidio, mandó a ahorcar y fusilar a los rebeldes y a los que no los deportó a regiones tan lejanas como Yucatán y Oaxaca, donde fueron incorporados a las plantaciones de henequén.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> El apoyo de algunos grupos indígenas a la toma del poder por parte del emperador Maximiliano es un ejemplo de esto. Maximiliano intentó mantener y proteger las tierras indígenas y a raíz de ello se ganó el apoyo de grupos indígenas que veían en el proyecto liberal una amenaza a sus intereses.

<sup>25</sup> La historia cuenta que muchos deportados se suicidaban en el lugar de su extrañamiento; sin embargo, otros tantos retornaron y reconstituyeron sus antiguos poblados creados bajo

La revolución de 1910 en contra de Díaz vino a revertir esta situación, al menos en el papel. En forma inmediata, y con esto vamos a entrar en el fondo del asunto, la revolución reconoció los bienes comunales indígenas y comenzó un proceso de dotación de tierras por medio de la creación del ejido para un enorme número de comunidades y familias indígenas. Estas familias habían sido despojadas en el período anterior, bajo el auspicio de las leyes liberales de Benito Juárez, las que habían otorgado legitimidad jurídica a la expropiación que los grandes hacendados hicieron de las tierras indígenas. La dotación de tierras ejidales y comunitarias fue un proceso implementado legalmente durante los gobiernos de Madero y Carranza, que se fundamentaron en la entrada en vigor del Artículo 27 de la nueva Constitución Política de 1917 y de la Ley Agraria, leyes que fueron asimismo un efecto de las demandas agrarias promovidas por los campesinos indígenas de Morelos, conducidos por Emiliano Zapata y sus aliados. Pero la dotación ejidal no fue una respuesta automática de la revolución, sino un efecto posterior, en algunos casos muy posterior y en muchos casos se convirtió en una promesa y un sueño que en realidad nunca se cumplieron. El período de mayor auge en la dotación ejidal se produce durante los gobiernos de Obregón y Calles (1918-1930), pero particularmente en el gobierno populista de Lázaro Cárdenas, un caudillo de la revolución que nacionalizó el petróleo e inició la política indigenista de Estado.

Durante este período y pese a su activa participación en la revolución, los indígenas aparecían como beneficiarios del reparto agrario, pero no como actores activos y plenamente conscientes en cuanto a su participación en el poder y la toma de decisiones. Así, el sujeto indígena quedó encubierto bajo la figura de campesino y se expresó durante largo tiempo a través de órganos de representación campesina como la Confederación Nacional Campesina (CNC), que a la larga pasaría a ser un órgano clientelar del futuro Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Aunque parezca innecesario repetirlo, la revolución mexicana si bien introdujo profundos cambios, no fue una revolución social, ni transformó las estructuras existentes. En muchos lugares donde la revolución no llegó, sobre todo en el sur, en Chiapas por ejemplo, pequeños grupos de terrateniente continuaron concentrando la mayor parte de la propiedad (Hernández, 2001). No obstante, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y mediante una activa y coherente política agraria se produce la mayor dotación de tierras ejidales y el reconocimiento de bienes comunales a los pueblos indígenas ocurridos hasta ese momento (Mejía y

---

las misiones jesuitas en los siglos XVII y XVIII. En el pueblo de Pótam, en Sonora, por ejemplo, uno de los barrios en que está organizado se llama Mérida, como la ciudad más importante de Yucatán, porque ahí llegaron los deportados a fines del siglo XIX.

Sarmiento, 1991). Junto con ello, nacen los primeros intentos de coordinar una política indigenista de Estado. El indigenismo surge así a la par de la política agraria, y a lo largo del siglo XX estarán plenamente ligados entre sí. Con la política agraria y de masas de Cárdenas “el régimen –señalan Mejía y Sarmiento– indianiza a los movimientos de los grupos étnicos y los separa de los protagonizados por los campesinos” (Mejía y Sarmiento, 1991, pp. 38-39). De esta manera, el Estado crea para los indígenas los congresos regionales de las razas indígenas, que tenían el objetivo de integrarlos a la nación ejerciendo un control directo sobre sus comunidades.

La política indigenista de Cárdenas fue muy fructífera en cuanto a la organización de un aparato de Estado que pudiese ejercer una influencia acabada sobre las comunidades; para ello se nutrió del conocimiento de destacados intelectuales surgidos de la revolución, que se pusieron al servicio del Estado a objeto de dotarlo de una infraestructura y un pensamiento que representasen los anhelos de unidad nacional basados en el mestizaje, la “raza cósmica”, como proyecto utópico integracionista.<sup>26</sup> En este contexto y basado en las ideas de Moisés Sáenz, el presidente Lázaro Cárdenas crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (DAAI) y se organiza en 1940 el Primer Congreso Indigenista Interamericano realizado en Pátzcuaro (Michoacán).<sup>27</sup> Asimismo, en 1938 se había creado el Instituto Nacional de Antropología e Historia, órgano destinado al estudio académico de los pueblos indígenas. Con estas acciones se sientan las bases para la política indigenista del Estado mexicano cuya expresión más clara, en términos institucionales, se produce con la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948.

El indigenismo mexicano no sólo basó su labor en la cuestión agraria; su eje principal estuvo en la educación, pues se pensaba que por medio de ella se alcanzaría la tan anhelada integración y civilización del pueblo mexicano. Moisés Sáenz decía que la función educativa era la de una “agencia civilizadora”, que tenía como punto de arranque la comunidad, el espacio local donde vivían los sujetos, y agregaba:

---

<sup>26</sup> En 1917, Manuel Gamio había publicado su libro *Forjando Patria*, donde expresaba la necesidad de construir un proyecto homogeneizador para alcanzar la modernidad y la modernización del país. Gamio apoyó asimismo a la Dirección de Antropología y Poblaciones Regionales de la República, institución que antecedió al INI (Hernández, 2001). Igual influencia tuvo el trabajo de José Vasconcelos, que participó activamente en la elaboración de una política destinada a los indígenas y escribió el libro *La raza cósmica*, que plantea la formación de una raza mestiza mexicana. Otro autor importante es Moisés Sáenz, quien desde la recién creada Secretaría de Educación Pública ejerció una fructífera labor para desarrollar planes educativos, que condensó en sus libros *Carapan* (1966) y *México íntegro* (1939), este último de gran influencia en el indigenismo peruano.

<sup>27</sup> A partir del Congreso de Pátzcuaro de 1940, se fundaron institutos indigenistas en Colombia, Ecuador y Nicaragua (1943), Costa Rica (1944), Guatemala (1945), Perú (1946), Argentina (1947), Bolivia (1949), Panamá (1952) y Chile (1953).

“Ante el indio primitivo la tarea es primordialmente, aculturización; en el pueblo campesino el proceso ha de ser de difusión cultural, es decir, el de generalización de informaciones y conceptos, de hábitos y costumbres, hasta que prive en México un tipo de vida satisfactoriamente homogéneo” (Sáenz, 1939, p. 117).

Desde los años cincuenta, el indigenismo se conectó con la corriente modernizadora desarrollista cuyo propósito fundamental era transformar las estructuras productivas para desarrollar un mercado interno que pudiese ser el soporte de un mercado externo. El énfasis de las políticas se puso entonces en las acciones de apoyo al campo, con el fin de servir a los objetivos de desarrollo productivo del Estado mexicano. Para ello se establecieron normas destinadas a la protección de la pequeña propiedad, pero esta acción promovió directamente la inafectabilidad de las grandes propiedades, con lo que se ponía una traba a su desarticulación y se incentivaba indirectamente el empleo de mano obra de comunidades indígenas para esas propiedades.

Entre los años cincuenta y sesenta, los ingresos obtenidos del petróleo, nacionalizado por Cárdenas algunos años antes, permitieron la elaboración de un amplio plan de obras públicas. En pocos años, carreteras y puentes unieron las alejadas regiones indígenas con los centros poblados; junto con ello se deseaba intensificar la labor indigenista en el ámbito de la educación y en el apoyo productivo, llevando así el desarrollo y la modernización a las regiones más alejadas del país. Pero los recursos destinados a estas políticas en el período comprendido entre 1940 y 1970, no fueron manejados por el INI y a la larga se evidenció un escaso interés del Estado por atender a las necesidades de las comunidades (Oehmichen, 1999, p. 71).

A principios de los años sesenta, la sensación de autoridades e intelectuales era de frustración, porque el sueño de la integración aún estaba lejos de cumplirse, regiones enteras permanecían ajenas al progreso y todavía se seguían reproduciendo las antiguas formas de vida y las “costumbres atrasadas” que los pensadores posrevolucionarios habían pretendido erradicar. A raíz de ellos, surgieron nuevas formas de pensar el indigenismo de Estado. En este contexto es que va a tener gran impacto la obra de Gonzalo Aguirre Beltrán, quien a partir de su idea de “regiones de refugio” influirá en la nueva estrategia del INI. En su obra, Aguirre sostiene que en la sociedad mexicana coexisten dos formas de vida distintas, una moderna y otra tradicional; esta última representada por las formas de vida indígena, como continuidad de las formas antiguas, en que el sistema de cargos representa el eje fundamental desde donde se articula la reproducción de la tradición. Aguirre plantea además la necesidad de superar tal situación y para ello indica que se requiere establecer una



política que se integre a la vida de la comunidad por medio de centros coordinadores indígenas, creados junto con el INI en 1948,<sup>28</sup> y la utilización de “promotores culturales” que trabajen en los programas de desarrollo de la comunidad. Los promotores culturales debían ser personas “adiestradas en el uso y manipulación de dos culturas”, la indígena y la nacional, y ser, por tanto, miembros de las mismas comunidades, esto es, personas de origen indígena (Aguirre Beltrán, 1991 [1967]). El propósito del trabajo de los promotores debía consistir en la aculturación dirigida como mecanismo para el cambio cultural, lo que conduciría a las comunidades a su integración definitiva.

Estos planteamientos, polémicos sin duda alguna, fueron objeto de largas discusiones a lo largo de los años,<sup>29</sup> sobre todo cuando se expresaron como política oficial del INI a partir de los años sesenta. En esta misma época, se produce un profundo debate en torno de la legitimidad y efectividad de la política indigenista, al que colaboró una creciente oposición de organizaciones campesinas y obreras de corte marxista, que comenzaban a criticar abiertamente al modelo del PRI.

No obstante, la acción del INI en este plano surtió efectos probablemente no esperados. En primer lugar, los centros del INI se transformaron en espacios de diálogo entre las comunidades y el Estado, mediante los cuales y a través de un proceso de resignificación y apropiación, muchas comunidades comenzaron la reconstrucción de sus identidades étnicas (Hernández, 2001). Asimismo, los promotores y profesores bilingües pasaron de ser agentes de aculturación a líderes comunitarios que conformaron la base principal de los nuevos liderazgos indígenas de los años setenta y ochenta. Un papel muy importante es el que han tenido los maestros bilingües, quienes han sido activos participantes de la formación de nuevas organizaciones y al mismo tiempo han aportado sus discursos y formas de ver la relación entre las comunidades y el Estado. A continuación, un ejemplo que ilustra lo que decimos en palabras del maestro náhuatl de Veracruz, Manuel Ríos:

“En la actualidad somos un grupo de no más de 300 profesionistas indígenas egresados de los programas específicos de educación superior en las especialidades ya señaladas; algunos colaboramos en programas de docencia, otros de investigación y también en la administración. Creemos firmemente que la implementación de progra-

---

<sup>28</sup> El primer Centro de Coordinación Indigenista fue fundado en San Cristóbal de las Casas (Chiapas) en 1951 (Oehmichen, 1999).

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, la respuesta a estos planteamientos en la obra clásica *De eso que llaman antropología mexicana*, donde varios antropólogos, entre ellos Arturo Warman y Guillermo Bonfil, rebaten duramente los planteamientos integracionistas de Aguirre Beltrán.

mas educativos diferenciales constituye una condición necesaria más no suficiente, para garantizar el libre derecho de sobrevivencia y autodeterminación de nuestros pueblos. La educación diferencial que reclamamos se sustenta en la manera particular en que entendemos el desarrollo, la vida, el mundo, el trabajo, la comunidad, la nación, la producción, la distribución o el consumo” (Ríos, 1991, p. 218).

Surge así una nueva *intelligentsia* indígena, que interpela al Estado y le reclama espacios de participación y respeto a su cultura (Oehmichen, 1999). Como señala Hernández (2001, p. 138), el Estado, por medio de las políticas indigenistas, estableció los términos de la integración de los indígenas en el proyecto nacional, pero a su vez los movimientos indígenas y campesinos se reapropiaron del discurso indigenista adjudicándole nuevos contenidos, con lo que crearon nuevas formas de interpretar su identidad y relación con el Estado.

Una labor paralela cumplió la iglesia católica que, como en el caso de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, promovió los liderazgos y las organizaciones indígenas. Esta acción paralela se puede ver en la realización del Congreso Indígena de San Cristóbal, en 1974, y el Primer Congreso Indígena Nacional de Pátzcuaro, realizado en 1975. El primero se efectuó entre el gobierno del estado de Chiapas y la Diócesis de San Cristóbal de las Casas. El segundo fue promovido por la Secretaría de la Reforma Agraria, el INI y la CNC. El Congreso de San Cristóbal tenía entre sus principales promotores al obispo Samuel Ruiz, un hombre influenciado por la teología de la liberación, entonces en boga. La convocatoria del Congreso se hizo a través de las organizaciones cristianas de base en las comunidades mayas del estado, lo que movilizó a distintos actores que recogieron y elaboraron las demandas de las comunidades, entre las que se encontraban las demandas de tierra, comercio, salud y educación. Entre estas últimas se hallaban la educación bilingüe y bicultural y el reconocimiento de la medicina tradicional (Hernández, 2001, p. 145). De este modo, aunque de manera tenue, surgían las primeras demandas en torno de los derechos indígenas y se confirmaba a su vez la capacidad de convocatoria y organización de las comunidades chiapanecas respecto de temas que no eran los habituales, como son las demandas de tipo “cultural”.

El Congreso de Pátzcuaro de 1975, respondió principalmente a un llamado hecho por la CNC, entonces uno de los principales órganos corporativos del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para la organización del Congreso se realizaron 60 congresos regionales en los que se propuso la formación de consejos supremos indígenas que constituyeron el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI). La estructura de esta organización se hizo a partir de la figura de “grupos étnicos”, en

que la categoría lingüística pasó a ser la categoría identitaria que reagrupó a los pueblos indígenas (Hernández, 2001, pp. 146-147). Las demandas surgidas en este Congreso fueron similares a las del Congreso de Chiapas, pero además se agregó una nueva, la demanda por autodeterminación. Al mismo tiempo, la CNPI se convirtió en la extensión indígena de la CNC, y por tanto, en el órgano de representación oficial de los indígenas dentro de la estructura PRI-Estado. El carácter oficialista de este Congreso tenía como propósito final la mantención del control que el Estado necesitaba ejercer sobre las organizaciones campesinas como base clientelar; sin embargo, los congresales no dejaron de criticar la política indigenista (Oehmichen, 1999). Lo mismo ocurrió en los Congresos de 1977 y en el de 1979. De esta manera, como señala Cristina Oehmichen, el Estado se encontró con un movimiento indígena difícil de controlar.

De cualquier modo, estas instancias permitieron la creación de nuevos espacios donde se comenzaron a recrear las identidades étnicas, en un contexto que decía valorizar lo indígena. A ello se agregó una nueva estrategia del Estado, codificada dentro de lo que se denominó el "indigenismo participativo". Con el surgimiento de esta nueva estrategia se derrumbaban los afanes integracionistas del Estado y se pasaba a una nueva etapa de relaciones con los pueblos indígenas por medio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Paralelamente, surgían nuevas organizaciones que reivindicaban su autonomía respecto de las estructuras estatales y gremiales controladas por el PRI. Algunas de estas organizaciones comenzaban asimismo a bregar en el campo electoral, como la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), organización local cuya base está en la ciudad de Juchitán, que sustentó su lucha en su identidad territorial zapoteca. En esta nueva fase cobran importancia las ONG, que actúan como organismos asesores de las organizaciones, creándose así espacios de autonomía y producción de conocimientos e información fuera del ámbito estatal. Por otra parte, la expansión de las actividades productivas del Estado y los privados comienza a cobrar importancia debido a los efectos que van a tener en las tierras y territorios indígenas, con lo que emerge un discurso que reclama el respeto al territorio.

En un contexto de crisis y respuestas estatales represivas, especialmente durante los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), se crean las bases para una nueva política, la del "indigenismo participativo". Bajo esta nueva modalidad, el Estado trató de atraer a las organizaciones indígenas asumiendo sus discursos y sus demandas en torno de las identidades y la autogestión. Desde 1977, el gobierno asumió el discurso de la pluriculturalidad, especialmente en el campo de la educación, con lo que se incentivó la creación de programas en esa línea. El fortalecimiento del bilingüismo y la biculturalidad se realizó a partir

de la contratación de miles de profesores indígenas bilingües y se canalizó a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI); además, se multiplicaron los centros coordinadores indigenistas pasando de 11 en 1970 a 80 en 1980 (Oehmichen, 1999).

La influencia de la antropología no dejó de estar presente en esta nueva etapa. Varios de los académicos que habían estado en contra de las políticas del INI en el período anterior, pasaron a formar parte de los equipos y aun de las estructuras directivas de la política oficial, como es el caso de Arturo Warman y Guillermo Bonfil Batalla. Este último, junto con otros destacados antropólogos, introdujo el concepto de etnodesarrollo, de acuerdo con el cual se comenzó a articular la nueva política del INI. Bonfil y otros antropólogos introdujeron además conceptos como autonomía y territorialidad, los que fueron rápidamente apropiados por las organizaciones y los intelectuales indígenas. Asimismo, Bonfil puso en la discusión la necesidad de interpretar el verdadero sentido de la nación mexicana, dividida y tensionada durante siglos por una disputa que el antropólogo llamó “civilizatoria” y que ha confrontado a dos México, el *México profundo*, esto es, el de los indios, y el *México imaginario*, que es el de los mexicanos impulsores del proyecto dominante, que mira hacia fuera (Bonfil, 1989). Esta propuesta ha tenido un notable éxito entre los intelectuales y académicos y ha sido incorporada en los discursos y el lenguaje de las organizaciones indígenas a lo largo del continente. En nuestra opinión, se trata de una perspectiva positiva y humanista, pero esencialista y limitada en sus alcances para intentar entender la realidad.<sup>30</sup>

La base principal de la política indigenista participativa era la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que reunía a un conjunto de instituciones del Estado que debieron reorientar algunos de sus objetivos para enlazarlos con la política indigenista. Con esta estrategia, sin embargo, se diluía la especificidad de lo étnico en un conjunto de programas y acciones que involucraban a diversos organismos no especializados; el INI pasaba así a ocupar un lugar subordinado dentro de la estrategia estatal destinada a los pueblos indígenas. Asimismo, se promovía la necesidad de crear instancias de participación y organización que fuesen funcionales a la labor del Estado,

---

<sup>30</sup> He aquí una crítica a la propuesta de Bonfil en el trabajo de Claudio Lomnitz, quien señala: “La imagen de un México profundo versus uno inventado es un discurso clave dentro de cierto lenguaje nacionalista que surge de una reacción –plenamente justificada– en contra del impacto social y cultural que el capital multinacional ha tenido sobre nuestra sociedad. Sin embargo, a pesar de que existen amplias justificaciones para adoptar una reacción nacionalista ante ciertas tendencias existentes en México, la imagen de lo “profundo” versus lo “imaginario” se sostiene sobre bases sociológicas endebles y, por tanto, resulta una alternativa política poco contundente, pese a su claro atractivo ideológico” (Lomnitz, 1999, p. 122).

en especial a la política de créditos. Paralelamente, la política agraria se había estancado desde el gobierno de López Portillo. En efecto, mientras las solicitudes de restitución y dotación se acumulaban en la Secretaría de la Reforma Agraria, se preparaba lo que sería el fin del reparto agrario, cuestión que se concretó durante el gobierno de Salinas de Gortari (1992), con la modificación del Artículo 27 de la Constitución que dio por finalizado el proceso mediante la explicación de que ya no había más tierras que repartir.

La política indigenista durante el período se centró en la necesidad de transformar a los campesinos en productores para el mercado y en una intensa agenda de políticas de corte asistencialista y de combate a la pobreza. No obstante la oposición de algunas organizaciones a esta política, durante el período surgen numerosas entidades que se constituyen en torno de los programas estatales, provocando una vez más un proceso de etnogénesis cuyo principal interlocutor era el Estado. En el mismo período se conformaron numerosas organizaciones autónomas que luchaban por la protección de sus tierras y bienes comunales, como también por afirmar sus propias formas de organización. Así nacen, entre otras, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOCA), y la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ), (Gledhill, 1999; Oehmichen, 1999).

A principios de los años noventa, la estrategia del PRONASOL ya mostraba sus primeras fisuras. En tanto, el INI entraba en una fase de transformación dentro del marco de la reforma del Estado en pleno proceso de ajuste estructural.

Empero, tanto las políticas del PRONASOL como los Fondos Regionales del INI estaban teniendo una enorme aceptación, aun entre las organizaciones "autónomas". Aída Hernández señala que, en enero de 1994 en Chiapas, se constituye, en apoyo del movimiento zapatista, el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), con 280 organizaciones de las cuales 240 habían participado en los Fondos Regionales (Hernández, 2001, p. 257).

Explicar los procesos organizativos y sociales sin tomar en cuenta el papel del Estado y el partido de gobierno, que por más de 70 años condujo México, sería una ilusión. La naturaleza misma de los movimientos sociales, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción deben ser entendidos bajo la comprensión del carácter de "partido de Estado". Gledhill, por ejemplo, señala que "El PRI no es un 'partido político' acorde con la tradición liberal, sino un partido de Estado formado para consolidar el poder de los victoriosos caudillos revolucionarios. En su momento fue vehículo para construir un Estado nacional moderno, 'que incorpora a las masas' y capaz de establecer la hegemonía sobre una sociedad civil a la que se había propuesto remodelar por medios autoritarios. Se ha mantenido

en el poder por medio de un proceso electoral que se ha caracterizado por el constante fraude, así como por la manipulación del electorado y el intercambio de recursos por votos” (Gledhill, 1999, p. 183).

A fines de los años ochenta, comienza también un proceso de abierto cuestionamiento a los gobiernos del PRI, formándose una nueva entidad política que agrupa a los sectores de la izquierda tradicional y sectores descolgados del *priísmo*; se trata del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, el ambiente de principios de los años noventa parece contradictorio, porque el gobierno de Salinas asume una doble faz en sus acciones; por una parte, los sectores de gobierno apuntan a la necesidad de reconocer los avances del país en materia económica como producto de las nuevas políticas de mercado. Además, en el año 1991, el Parlamento aprueba el Convenio 169 de la OIT, siendo el segundo Estado en hacerlo, después de Noruega. En 1992, se reforma el Artículo 4º de la Constitución, reconociéndose la composición pluricultural de la “Nación mexicana”. Por otra parte, emergen con más fuerza las demandas de democratización del país frente a un poder que se ha deslegitimado progresivamente. Pero el reclamo más enérgico de los sectores campesinos e indígenas se va a producir con la ya mencionada reforma al Artículo 27 de la Constitución, en 1992.

Dicha reforma no sólo da por terminado el reparto agrario, que en la práctica ya había sido cancelado algunos años antes por el presidente López Portillo, sino que cambia el régimen de propiedad de las tierras ejidales y comunales existentes. Hasta entonces las propiedades estaban protegidas por el Estado; con la reforma se establecen mecanismos para que los propietarios de los ejidos hagan efectivos sus derechos particulares sobre ellos, siempre y cuando exista acuerdo pleno de la asamblea de ejidatarios. Para las tierras comunales (generalmente bosques y selvas) se aplican las mismas medidas, a menos que contravengan lo dispuesto para ellas en la Ley Agraria. La modificación del Artículo 27 provocó inquietud y protestas entre campesinos y comunidades indígenas, pues se interpretó como una liquidación del sector campesino en beneficio de sectores privilegiados.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Aunque no ha habido ventas masivas de tierras como se supuso en un principio, un informe de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) constató que ha habido un explosivo crecimiento de los conflictos agrarios, invasiones de terrenos, extracción indebida de maderas y despojos en los que están involucradas principalmente tierras indígenas. El informe señala que entre 1992 y 1999, la Procuraduría Agraria recibió 247.000 casos por conflictos individuales de las tierras. Señala, además, que un factor importante en la generación de conflictos agrarios se ha producido por la militarización de algunas zonas, Chiapas por ejemplo, donde la población ha sido obligada a desplazarse. El informe indica que el gobierno reconoce que los conflictos de tierras son una de las principales causas de la migración indígena. Finalmente, existen claros indicios de una creciente descapitalización del campo, lo que se ha convertido en motivo suficiente para el abandono o arrendamiento de las tierras (FIDH, 2002, pp. 28-29).

Pero los reclamos más fuertes surgieron a partir de la apreciación de que la modificación constitucional se hacía como condición no explicitada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que México negociaba en ese momento con Canadá y los Estados Unidos.

En este contexto, precisamente el día en que entra en vigencia el TLC y en un claro juego de símbolos, emerge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Al principio, el EZLN formuló demandas amplias que llamaban a democratizar el país desconociendo a las autoridades de turno, a quienes consideraba ilegítimas. Así, apelando a toda la ciudadanía, procuró recoger el descontento reinante.

De acuerdo con García de León (1998), la crisis provocada por el levantamiento zapatista de 1994 tiene al menos dos vertientes de origen, una nacional y otra local. En el nivel nacional, el zapatismo coincide con el debilitamiento y crisis de legitimidad del sistema que sustentaba hasta entonces al Estado, lo que impulsó a la sociedad civil en la búsqueda de nuevas formas e instancias de mediación. Pero la rebelión de Chiapas, señala el mismo autor, es al mismo tiempo una respuesta a los desajustes provocados por las reformas económicas neoliberales y la creciente necesidad y demanda de democratización del sistema. Entre los factores nacionales se encuentra también la modificación del Artículo 27 de la Constitución. De hecho, en los primeros comunicados del EZLN y en las negociaciones de paz éste fue un tema permanente; el EZLN planteaba que se debería derogar o modificar la reforma de 1992, para dar protección a las tierras indígenas. Sin embargo, el gobierno exigió como condición para el diálogo eliminar la discusión sobre el tema.

A nivel local se debe tener en cuenta el contexto de Chiapas. Se trata de una región alejada que ha estado ajena a las corrientes principales de la "nación mexicana"; "Chiapas es Guatemala" es una frase utilizada comúnmente y que ilustra esta situación. Esta misma condición ha permitido que las estructuras sociales y las relaciones de poder en su interior reproduzcan un enorme abanico de desigualdad social, discriminación, violencia y abusos en contra de los indígenas (Harvey, 2000). Asimismo, es una región donde los atropellos a los derechos humanos han sido una constante histórica y en que el poder abusivo de los finqueros y caciques locales, ligados en muchos casos al otrora partido de gobierno, se expresa en todos los niveles de la sociedad. Además, se trata de un territorio de geografía difícil donde los grupos indígenas han sido arrinconados en las peores tierras y en lugares casi inaccesibles, muchas veces no aptos para la agricultura, lo que hace que esta región tenga uno de los peores niveles de vida del país. Las condiciones de los campesinos indígenas, la guerra y el agotamiento de los recursos naturales han incentivado la ocupación ilegal de tierras del Estado, principalmente de reservas naturales en la selva Lacandona.

La ausencia inveterada del Estado en Chiapas, como en otras regiones indígenas de México, es un elemento clave para explicar el malestar y la violencia en la región. El Estado no se ha hecho presente en la solución de los problemas sociales más urgentes que aquejan a Chiapas, que sigue siendo una de las regiones más pobres del país, con escaso o mal equipamiento social, problemas serios en la procuración de justicia para los indígenas, y altos niveles de corrupción en los servicios públicos, especialmente de la frontera con Guatemala.

Desde otra perspectiva, esta misma situación ha impulsado, desde hace varias décadas, el trabajo de iglesias y ONG, que han incentivado la organización y participación en la base, creando así en las personas una conciencia crítica sobre su problemática y la formación de una cultura afincada en la organización de base comunitaria, opuesta al clientelismo de los partidos políticos (Harvey, 2000).

De cualquier modo, el levantamiento zapatista removió al sistema político mexicano y puso en evidencia una realidad hasta ese momento desconocida o negada por las grandes mayorías, pero sobre todo instaló la problemática indígena en el nivel nacional e internacional, generando un efecto de grandes dimensiones.

Paradójicamente, la preocupación por la problemática indígena no fue central en el principio de la rebelión zapatista, ésta surgió después, probablemente debido a la presión de las bases rebeldes compuestas mayoritariamente por indígenas mayas, y por la presión del Estado, que condicionó las negociaciones de paz a la exclusión de los “temas nacionales” bajo la difundida y errada creencia de que el “tema indígena” es una cuestión menor y local.

Por otra parte, es evidente que la emergencia del zapatismo coincide con la crisis de la izquierda y las grandes utopías. Como señala García de León, la rebelión zapatista sirve como catalizador para una izquierda que va a la deriva tanto a nivel nacional como internacional y que, a raíz del levantamiento, encuentra derroteros para reorganizar su retórica y su acción colectiva. La “estética política” del zapatismo recuerda a las antiguas guerrillas foquistas latinoamericanas, pero el contenido y carácter de sus demandas se articulan con un espectro más amplio de la sociedad civil, huérfana y ansiosa por encontrar referentes colectivos ante la insoportable inseguridad que produce el avance del mercado como eje regulador de la sociedad.

La cuestión indígena en el movimiento zapatista apareció con mayor claridad en los comunicados que vinieron en los meses siguientes. Algunos autores consideran incluso que el tránsito zapatista desde demandas nacionales –que cuestionaban la legitimidad del entonces vetusto y corrupto



partido gobernante, así como las transformaciones provocadas por el giro económico neoliberal— a demandas sectoriales o restringidas como las indígenas, habría aislado y debilitado al movimiento por lo menos hasta antes de la matanza de Acteal, en el municipio de Chenaló (García de León, 1998).

No obstante, el zapatismo puso en el tapete la problemática indígena y la necesidad de abordarla desde una óptica distinta, de mayor jerarquía, y no como un problema menor que sólo debe estar en manos de las políticas públicas. El discurso zapatista instaló la cuestión de las identidades y su relación con la demanda por autonomía y territorio como eje central de las demandas indígenas en México y otros países de la región.

Las propuestas de autonomía y protección de las identidades indígenas han sido expresadas a través de múltiples documentos, comunicados y artículos, pero se encuentra con mayor claridad en la llamada Ley COCOPA y en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. La Ley COCOPA surge de la presentación conjunta del ejecutivo federal y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación para el Estado de Chiapas, en 1995. La Ley se aprobó en marzo de ese año y tuvo como resultado la creación de la Comisión para la Concordia y la Pacificación (COCOPA). Su objeto principal era avanzar en un proceso de negociación que incluyera al EZLN como interlocutor y que tras el diálogo se pudiese despejar el camino para buscar soluciones a las causas del levantamiento.

Los Acuerdos de San Andrés fueron firmados en febrero de 1996, entre el gobierno federal y el EZLN. Se trata de acuerdos en materia de derechos y cultura indígenas, que se expresan en cuatro documentos: los dos primeros son de alcance nacional y los dos últimos se refieren al estado de Chiapas. Entre otros puntos, el gobierno se compromete a reconocer en la Constitución a los pueblos indígenas; a ampliar la participación y representación política; a garantizar el acceso pleno a la justicia; a promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, asegurando la educación y la capacitación; a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas; a garantizar la producción y el empleo; y a proteger a los indígenas migrantes. Pero el punto más polémico de los Acuerdos es el que dice relación con la autonomía indígena. En efecto, una de las principales demandas de los zapatistas y, después del levantamiento, de la mayoría de las organizaciones indígenas del país es el reconocimiento de la autonomía y la autodeterminación. Esto incluye el rediseño del Estado federal, la remunicipalización en áreas indígenas, la entrega o traspaso de recursos del Estado, la participación plena en la toma de decisiones en los asuntos que les afecte, la consulta en caso de proyectos de explotación de recursos naturales en tierras indígenas, entre otros acuerdos. La base fundamental de varios de ellos se encuentra en el Convenio 169 de

la OIT, mientras que otros, como los relacionados con la cultura y la educación, fueron elaborados en las mesas de trabajo y las reuniones que el EZLN organizó para ese fin.

El planteamiento de la autonomía ha sido el aspecto de mayor discusión, a la vez que el de mayor acogida entre las organizaciones indígenas. En estados como Oaxaca, Guerrero y Michoacán, las organizaciones indígenas han sido profundamente influenciadas por el zapatismo y durante los últimos años han reformulado sus antiguas demandas para ponerlas en la clave del EZLN. A partir de la cuestión de la autonomía, el tema territorial ha cobrado enorme importancia como emblema de las luchas indígenas de Chiapas y de México en general, pero además se ha filtrado hacia organizaciones de todo el continente. En el movimiento zapatista esta cuestión se ha manifestado mediante la creación de hecho de municipios autónomos zapatistas (Mattiace, Hernández y Rus, 2002).

Por otra parte, los Acuerdos de San Andrés y la COCOPA han sido los principales ejes sobre los que se han movido las acciones destinadas a promover la paz y evitar un conflicto armado, el que ha estado latente desde 1994 generando momentos de gran tensión debido a los retrocesos ocurridos durante el gobierno de Zedillo, quien desde 1997 acentuó la militarización en la zona, así como la represión directa o indirecta por medio de grupos paramilitares del PRI.

Finalmente, con el ascenso del presidente Fox en el año 2000 y el alejamiento del PRI de la presidencia se produce un cambio en el escenario político. Los zapatistas organizan la llamada "Marcha por la dignidad", apoyada por un conjunto de organizaciones indígenas, de trabajadores y estudiantes de todo el país. La Marcha llega a México, D.F., el 11 de marzo de 2001, alcanzando repercusiones internacionales y mostrando una clara intención de diálogo de los zapatistas para con el nuevo gobierno.

Durante su campaña Fox había prometido solucionar el conflicto de Chiapas a la brevedad. Es así como al iniciar su mandato envía al Congreso un proyecto de ley de reforma de la Constitución, proyecto que en opinión de los zapatistas debía recoger en lo fundamental los Acuerdos de San Andrés, pero esto no ocurre y el 25 de abril de 2001 el Senado mexicano aprueba la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena,<sup>32</sup> dejando fuera del texto varias de las aspiraciones fundamentales del zapatismo y, en lo sustancial, los Acuerdos de San Andrés.

Entre los aspectos controvertidos se encuentra el tema de la autonomía, que si bien es incorporado en el texto de la reforma, no se

---

<sup>32</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del 2001.

consigna del modo solicitado por los zapatistas, quienes señalan que la autonomía incluida en la reforma tiene alcances limitados y se parece más a un programa de autogestión, por lo que manifiestan su disconformidad rompiendo el diálogo con el gobierno.

La frustración de las organizaciones indígenas, que tenían la esperanza de alcanzar un cuerpo legal que reconociera la autonomía de los pueblos indígenas, produce un gran descontento y les impulsa a interponer más de 300 “controversias constitucionales” en contra de la modificación constitucional y a nombre de organizaciones y comunidades indígenas del país.<sup>33</sup> Durante el año 2002 las controversias son revisadas y las cortes determinan que no tienen competencia para modificar lo decidido por otro poder del Estado, con lo que se da por terminado el asunto.<sup>34</sup>

El fin de las “controversias constitucionales” no parece haber calmado los ánimos y para muchas organizaciones indígenas la cuestión de la autonomía en la Constitución mexicana es algo que todavía está vigente, aunque a mediados del año 2003 la presencia indígena como foco de atención política ha decaído notoriamente con respecto a los años anteriores. Esta apresurada ausencia de la cuestión étnica en la agenda nacional, después de casi una década, parece coincidir con otro importante hecho que sin duda repercutirá en los futuros escenarios políticos del país, se trata del fin de la institución indigenista más antigua de América Latina, el INI.

Después de años de debate sobre la necesidad del INI, el gobierno del presidente Fox decidió echar a andar una consulta nacional sobre pueblos indígenas, políticas públicas y reformas institucionales. Teniendo como respaldo esta consulta dirigida a autoridades indígenas, comunidades, organizaciones, líderes, profesionales e intelectuales, el Estado mexicano tomó la decisión de terminar con el INI y crear una nueva figura, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, un órgano descentralizado cuya función será coordinar la aplicación de políticas públicas en los distintos niveles del aparato público y en conjunto con los pueblos in-

---

<sup>33</sup> Presentadas, entre otros, por los municipios de Molcaxac, Puebla; Copalillo, Guerrero; Texcaltepec, Veracruz; Molcacanoc, Tabasco; Santa María Yavesía, San Juan Analco, Santa María Jaltianguis, Guelatao de Juárez, Calpulalpan de Méndez, Santiago Zacatepec, Santiago Atitlán, Santiago Amoltepec, San Agustín Tlacotepec, entre otros, del Estado de Oaxaca; así como por el mismo Estado de Tlaxcala.

<sup>34</sup> El 6 de septiembre de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio a conocer, mediante un comunicado de prensa denominado “Resuelve la SCJN Controversias Constitucionales en Materia Indígena”, el fallo en que se informa que el Pleno de la Suprema Corte resolvió por mayoría de 8 votos y 3 en contra, declarar improcedentes las controversias constitucionales presentadas por diferentes municipios del país en contra del procedimiento de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena”.

dígenas.<sup>35</sup> Para avanzar en este proceso, los mexicanos han acuñado un nuevo concepto que pretende definir lo que a futuro debiera ocurrir con los pueblos indígenas; se trata de la “reconstitución de los pueblos indígenas”. El propósito de la reconstitución es revertir la tendencia de las décadas, o aun de los siglos anteriores, que intentó desconstruir a los pueblos indígenas por medio del exterminio, el despojo o las mismas políticas indigenistas. Esta tarea espera ser emprendida con la aplicación de una política descentralizada de atención a la problemática indígena, mediante una estrategia acorde con los tiempos actuales en que las políticas sociales son el eje articulador de la relación entre el Estado y la sociedad, y donde lo que prima, por lo menos así puede apreciarse en los países en que se ha probado esta fórmula, es la preocupación por la eficiencia del Estado en la distribución de recursos y el cumplimiento de las metas de programas y proyectos. La duda que queda es si esta es realmente la respuesta adecuada a los procesos vividos por México en los últimos años.

La reconstitución de los pueblos indígenas parece una tarea difícil en un país en que han sucedido demasiadas cosas y donde los resultados han sido más bien escasos o contrarios a sus intereses. Por lo pronto, la pobreza, la marginación y la violencia parecen ser problemas que están lejos de resolverse, al igual que la demanda por autonomía y autodeterminación, el reclamo más sentido por el movimiento indígena mexicano y el menos atendido por el Estado ¿Es válida la opción elegida ante la profundización de las reformas económicas neoliberales? ¿Qué efectos tendrá la próxima aplicación del Plan Puebla-Panamá y la entrada en vigencia del capítulo agrícola del TLC sobre los pueblos indígenas? Por ahora, lo que queda claro es que frente a la demanda de renegociar el capítulo agrario del TLC, los pueblos indígenas parecen estar reasumiendo su papel de campesinos, más que de grupos étnicos, debido tal vez al complejo sistema de alianzas y organizaciones sindicales, donde las confederaciones y sindicatos del agro vinculados con los partidos políticos han mostrado una vez más el poder que tienen para sentarse a la mesa con el Estado, desplazando así, al menos por un momento, al protagonismo indígena de los años noventa.

La emergencia de un sólido movimiento indígena en el México de los años noventa mostró la capacidad de una parte de la sociedad civil para organizarse en contra del autoritarismo, el clientelismo y las múltiples formas de atropellos a sus derechos. Asimismo, evidenció la capacidad de amplios sectores de la ciudadanía para resistir o mostrar su disconformidad con los procesos de reforma económica estructural que afectan directamente

---

<sup>35</sup> El 23 de abril de 2003, la Comisión de Asuntos Indígenas de la LVIII Legislatura aprueba el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista.

a sus vidas. Sin embargo, tras una desgastadora década, queda en duda la capacidad de articulación actual del movimiento zapatista, así como de sus márgenes de maniobra y negociación en un contexto distinto, donde el Estado parece haber reconstituido algunos de sus canales corporativos.

De cualquier modo, México nunca más será el mismo después del 1° de enero de 1994. En tanto, su desafío actual parece ser el de buscar nuevos escenarios para la mediación y resolución de conflictos, así como para avanzar en la construcción de un país realmente plural y multicultural. Esto último significa no sólo atender a los factores culturales de la desigualdad sino, sobre todo, a los factores económicos y políticos que permiten la perpetuación de la pobreza y la exclusión.

Recuadro VII.3  
MÉXICO: DECLARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDIOS POR  
EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE NUESTROS  
DERECHOS COLECTIVOS

(Extracto)

---

DECLARAMOS:

Que seguimos vivos, y seguimos honrando en nuestros pueblos la digna memoria de quienes nos nacieron al mundo y, con su sabiduría y amor, nos enseñaron a ser los indios que somos: los que de la tierra venimos; los que del maíz vivimos; los que del color de la esperanza nos vestimos; los que hermanas y hermanos verdaderos somos. Somos los indios que somos.

Que en su nombre y con su palabra, palabra verdadera, sembrada desde antiguo en el fondo de nuestro moreno corazón, con dignidad y respeto decimos que Pueblos somos. Que cuando Pueblos decimos que somos, es porque llevamos en nuestra sangre, en nuestra carne y en nuestra piel toda la historia, toda la esperanza, toda la sabiduría, la cultura, la lengua y la identidad, toda la raíz, la sabia, la rama, la flor y la semilla que nuestros padres y madres nos encomendaron, y en nuestras mentes y corazones quisieron sembrar para que nunca jamás se olvidara o se perdiera. Que no somos una suma de individuos dispersos por el mundo, sino una viva armonía de colores y de voces, un constante latido de deseos y pensamientos que se nacen, se crecen y se fecundan amorosamente en un sólo corazón y voluntad, tejido de esperanza. A esta existencia y forma de pensar armónica y colectiva la llamamos comunalidad.

Que no renunciaremos a ser lo que somos. Que continuaremos defendiendo nuestra autonomía y, al defenderla, defenderemos también la de todos los todos que, como nosotros, quieran vivir con dignidad su diferencia, su color, su canto, su visión propia de la vida y de la libertad.

---

**Fuente:** Tercer Congreso Nacional Indígena, Comunidad Indígena de Nurío, Michoacán, México, 2 al 4 de marzo de 2001.



## Capítulo VIII

### **Ciudadanía, modernidad y pueblos indígenas**

¿Son la ciudadanía y el Estado nacional, como decía Bendix, un “producto final” de un largo proceso o se está en camino de una segunda “gran transformación” en las formas de organización social y política que han caracterizado a la mayoría de las sociedades occidentales desde el siglo XIX? Esta pregunta no es nueva y se viene repitiendo desde que comenzó a hacerse evidente la emergencia de movimientos étnicos a nivel mundial, y ha seguido presente en la discusión actual sobre la situación de los pueblos indígenas, las minorías étnicas y nacionales, y diversos grupos en el interior de los llamados Estados nacionales. Como veremos, algunos autores piensan que se trata del agotamiento de un ciclo, otros suponen que es un cambio de formas que no altera el fondo. En tanto la ciudadanía es, a lo menos, un producto no terminado, al que se le siguen sumando sustantivos y apellidos que pretenden reflejar la creciente complejidad de las sociedades a nivel mundial.

Quizá uno de los grandes impactos de las demandas indígenas y de su acción colectiva junto con la de otros sectores de la sociedad, es que están impulsando una redefinición de la comunidad política, es decir, de las formas de convivencia política y social que han caracterizado a los llamados Estados-nación. Esta redefinición viene acompañada de la recuperación de la noción de sociedad civil y plantea desafíos a la profundización democrática. Chantal Mouffe (1997, p. 42) señala que la ciudadanía es una identidad política común a individuos que son miembros, además, de múltiples comunidades que poseen distintas concepciones del bien, pero que

aceptan someterse a ciertas reglas cuando persiguen sus propios objetivos. La ciudadanía es, por tanto, una meta por alcanzar a fin de asegurar la profundización de la democracia, porque ésta debe compatibilizar las distintas pertenencias existentes en la sociedad con la pertenencia a la “comunidad política”.

La cuestión de la ciudadanía y los problemas de la integración social, la democracia y las desigualdades sociales no son nuevos en el análisis social. Uno de los primeros planteamientos que intentan englobar al conjunto de estas cuestiones se encuentra en los ya clásicos libros de T.H. Marshall (1964) y Reinhard Bendix (1974), cuyos respectivos trabajos se situaban en lo que hace más de 30 años se denominó sociología del desarrollo, enfoque que apuntaba al análisis de la relación existente entre industrialización, modernización y construcción del Estado nacional. Marshall fue uno de los primeros estudiosos que comenzó a utilizar la terminología de ciudadanía (*citizenship*), vinculándola con los procesos de formación de los Estados nacionales y la modernización económica. El autor señalaba que el proceso de ciudadanía se caracterizaba por la ampliación creciente de derechos individuales, antes limitados a una pequeña elite. En su libro, Marshall distinguía tres tipos de derechos ciudadanos: los económicos, los políticos y los sociales, los que eran productos del desarrollo de la ciudadanía en el siglo XIX, una época de profundos cambios en materia de relaciones sociales y de producción. El principal cambio surgido de este proceso, principalmente de la Revolución Francesa, es la emergencia del principio de igualdad individual. Según Marshall, la igualdad es un estatus que confiere la plena membresía de los sujetos a la comunidad.

Pero si la ciudadanía implicaba igualdad, ¿qué sucedía con la creciente inequidad económica y de clases? ¿Cómo podía la moderna democracia industrial sustentarse en un sistema de valores contradictorios? Bendix intentó resolver esta cuestión dentro de lo que él denominó procesos de construcción del Estado nacional. El autor pensaba que la formación del Estado nacional estaba ligada a la posibilidad de alcanzar el desarrollo, pero dicha cuestión debía operar bajo ciertas precondiciones, como la formación de una autoridad pública, una comunidad política nacional y un proceso de industrialización. Al observar los recientes procesos de formación de nuevas repúblicas en África y Asia poscolonial, Bendix se preguntaba cuál era la causa de que algunos países no hubiesen alcanzado aquella situación aun teniendo un avanzado proceso de industrialización, como India. Para ello el autor analizó las relaciones sociales, estableciendo las contradicciones o tensiones que produciría la existencia de una elite modernizante frente a la fuerza de los lazos “comunales” de la población en general. Para Bendix, este era un dato de la realidad que se debía considerar, más allá de las abstracciones con las que en ese momento se intentaba representar al Estado nacional.



Asimismo, el autor criticaba las posturas que asumían modernidad y tradición como procesos opuestos y mutuamente excluyentes, bajo la fórmula de a más modernidad, menos tradición. Cuestionaba, asimismo, las posturas deterministas y evolucionistas que veían en la industrialización un proceso uniforme por el que pasarían, indefectiblemente, todas las sociedades. Señalaba que la experiencia demostraba que las sociedades modernas conservaban diversas y divergentes tradiciones: "...nuestro concepto de desarrollo debe comprender, no sólo los productos y subproductos de la industrialización, sino también las diversas amalgamas de tradición y modernidad que vuelven 'parcial' todo desarrollo", y agregaba: "La industrialización y sus correlatos no equivalen meramente a un aumento de la modernidad a expensas de la tradición, de manera que una sociedad 'plenamente moderna' carente de toda tradición es una abstracción sin sentido" (Bendix, 1974, p. 20).

Pero Bendix volvía sobre la misma cuestión que había preocupado a Marshall: el problema de la igualdad en una sociedad compleja. El sociólogo observa que "el incremento de la igualdad legal va acompañado por la desigualdad social y económica" (Bendix, 1974, p. 81). En el siglo XIX, se creía que el reconocimiento ciudadano implicaba directamente el ejercicio de los derechos individuales, y que por consiguiente no hacía falta ningún tipo de protección legal adicional (en el trabajo, en salud, y otros). Por eso, en el siglo XIX se hicieron leyes para proteger a los niños y las mujeres, quienes no eran considerados ciudadanos en el sentido de igualdad legal y por lo tanto quedaban fuera de esta premisa. Sin embargo, la estructura política moderna, con respecto a la medieval, muestra la tendencia simultánea hacia la igualdad y la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales: "Típicamente, la constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos un signo de igualdad nacional. La propia política se ha extendido ahora a todo el ámbito nacional, y las clases bajas tienen la oportunidad de participar en forma activa" (Bendix, 1974, p. 102). Sin embargo y pese a estos avances, el autor anotaba que la extensión de la ciudadanía a las "clases bajas" si bien era un logro de importantes alcances, implicaba en muchos niveles una institucionalización de criterios abstractos de igualdad, que daban origen a nuevas desigualdades y nuevas medidas para hacer frente a tales secuelas colaterales.

A partir de los años ochenta –y probablemente como efecto de la crisis económica, las transformaciones estructurales, la distensión de la bipolaridad global y otros cambios a gran escala– la discusión sobre ciudadanía se trasladó al ámbito de la sociedad civil, desatando las amarras que la unían de manera casi natural con el Estado.

La ciudadanía, más que un privilegio otorgado por el Estado es vista como un derecho, pues se le vincula directamente con los derechos

económicos, sociales y culturales, y la exigencia de que debe haber formas no exclusivas o excluyentes de ciudadanía. En este contexto, surgen las demandas ciudadanas de las mujeres y los jóvenes y se comienza a hablar de manera creciente de la ciudadanía activa y de la ampliación de la ciudadanía. Este proceso está conectado con las transformaciones del campo político-ideológico, así como con la crisis de las formas de representación o de las formas tradicionales de interlocución de los sujetos sociales con el Estado. El debate sobre ciudadanía y pueblos indígenas surge algunos años después, pero está perfectamente ligado a este mismo proceso.

## **A. El debate sobre la ciudadanía y los derechos indígenas**

La ciudadanía, en su acepción más tradicional, alude al sentido de pertenencia de los sujetos y grupos sociales a una comunidad política, organizada a través de un Estado y una nación territorial. Según esta fórmula, la ciudadanía se ha identificado no sólo con la pertenencia, sino que bajo los postulados del nacionalismo ha pasado a ser un pilar fundamental de la lealtad al Estado nacional (Stavenhagen, 2001).<sup>1</sup> El nacionalismo, identificado con el Estado, se constituyó a lo largo del tiempo en una fórmula de inclusión ciudadana que excluye, por ser universalista, otras formas de inclusión distintas no definidas en función del Estado nacional. Las corrientes más recientes han rebatido esta postura, sosteniendo que la ciudadanía es, sobre todo, un sentido de pertenencia relacionado con un conjunto de derechos, formas de inclusión y participación que desbordan los ámbitos políticos y cívicos, ampliándose hacia la cultura y la economía. Esta visión plantea la necesidad de redefinir lo que hasta ahora ha sido la interpelación entre individuo y Estado, para pensar también en el grupo como sujeto social interpelado y titular de derechos y deberes. Esta nueva relación trae aparejada, sin embargo, la tensión entre la autonomía personal y grupal frente al Estado, así como entre los individuos y grupos que conviven en una sociedad.

Como vimos en el capítulo V, el desarrollo de los derechos humanos en el siglo XX estableció un marco básico para la convivencia social, cuyo fundamento es el principio de igualdad ante la ley de todos los seres humanos y el principio de la no discriminación por motivos de género, raza, color o pertenencia étnica. Cada uno de estos principios tiene su expresión en declaraciones, convenciones y convenios internacionales; sin embargo,

---

<sup>1</sup> Connor señala que el nacionalismo se ha confundido habitualmente con una lealtad al Estado, cuando en realidad se trata de una lealtad a la nación. Esta confusión deriva de la "costumbre" de intercambiar Estado y nación como sinónimos (Connor, 1998).

el principio de igualdad ante la ley se ha puesto en discusión, pues la realidad empírica muestra que la igualdad es más una aspiración y una abstracción que una realidad. Por otra parte, la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos contiene una contradicción y una paradoja, ya que parte del supuesto de que todos somos iguales, lo que hasta cierto punto y en el sentido de los derechos fundamentales es verdad; sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas y otros grupos (religiosos, sexuales) este principio se confrontaría con ámbitos donde el derecho individual lesiona el interés colectivo o grupal. De ahí que en el ámbito jurídico se hable del derecho de las minorías (religiosas, culturales, y otras) o de los derechos colectivos que, en todo caso, sólo pueden realizarse con relación al cumplimiento de los derechos individuales.

Esto es en cuanto al derecho en sí, pero también la sociedad ha cambiado y han surgido nuevas demandas o se han producido procesos de reinvención o reafirmación de identidades que, en opinión de los sujetos, exigen una valoración, un reconocimiento, una protección, o ambos, por parte del Estado y los ciudadanos en general. Es así como "lo indio", hasta hace poco tiempo sinónimo de atraso y pobreza, es reivindicado y reconstruido por los propios actores indígenas, quienes están sometiendo a revisión la terminología y catalogación que los otros hacen de ellos. Así, estos grupos han pasado de etnias a pueblos indígenas, reivindicando su derecho a ser considerados de acuerdo con un estatuto legal que les permita ejercer el derecho a la participación política, el control de sus recursos y la libre determinación (Alonso, 1997; Karakras, 1997; Montejo, 1997, entre otros). Tal cuestión plantea una serie de problemas para los Estados y determinados grupos de las sociedades nacionales, que ven con desconfianza tales demandas.

En la actualidad, existe un intenso debate en procura de fórmulas que permitan pensar el futuro de los Estados nacionales que se hallan en crisis, según algunos, o en revisión, según otros (Habermas, 1999b). La mayor parte de los planteamientos apuntan a la necesidad de ir más allá de la igualdad abstracta y asumir una política de reconocimiento de las diferencias culturales, que pueda expresarse en torno de estados pluriétnicos y multiculturales. El problema surge en el momento de definir si el reconocimiento debe tener tan solo un sentido moral, aun cuando las conductas morales tengan una expresión cognitiva (Habermas, 1999b); o bien se va más allá y se plantean transformaciones en el ámbito normativo que regulen la convivencia social. A continuación revisaremos algunos fragmentos de esta discusión.

Existen al menos dos corrientes de discusión con relación a los derechos indígenas y las nuevas formas de ciudadanía. Una que se viene dando desde hace varias décadas y se ha manifestado dentro del ámbito de

las ciencias sociales, las humanidades, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales del Sistema de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), en general. La otra corriente de discusión, que comienza a evidenciarse en los años ochenta, se ha ido generando dentro del liberalismo,<sup>2</sup> aunque de ella participan en la actualidad un número bastante amplio de intelectuales y políticos de distinto pensamiento político.

La primera corriente ha planteado, desde hace algunos años, una crítica a los modelos coloniales y neocoloniales bajo los que se han construido las relaciones entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales en los Estados de América Latina,<sup>3</sup> También ha criticado el carácter y los efectos de las políticas de administración de las diferencias, basadas en la asimilación o aculturación planificada como método para mantener los equilibrios sociales y alcanzar la igualdad de las personas en todos los ámbitos de la vida (social, económico, político, cultural). El centro de esta crítica señala, asimismo, que los Estados y las sociedades nacionales se han construido sobre una base que ha negado las diferencias convirtiéndolas en desigualdades, por lo general sociales y económicas, y echando mano a la discriminación, el racismo y la opresión de los “otros”.<sup>4</sup> De acuerdo con este planteamiento, se señala, se deben revisar los términos excluyentes según los cuales se han construido y articulado las sociedades latinoamericanas, para avanzar en la búsqueda de Estados y sociedades que reconozcan su matriz diversa y heterogénea. Tal cuestión debiera repercutir, en definitiva, en el mejoramiento de la calidad de vida y el respeto a los derechos y formas de vida de las personas y comunidades excluidas, entre otros impactos y cambios esperados.

---

<sup>2</sup> Algunos sostienen que se trata de una disputa entre liberales y comunitaristas del mundo anglosajón. Estos últimos, sin embargo, provienen de la tradición liberal y se declaran como tales; por lo tanto, es de suponer que, en gran parte, se trata de un debate en el interior del liberalismo.

<sup>3</sup> De las Naciones Unidas destaca el Informe de José Martínez Cobo (1987).

<sup>4</sup> Un trabajo pionero en esta línea es el de Guillermo Bonfil Batalla y de varios de los antropólogos que firmaron la llamada Declaración de Barbados por la liberación indígena (1971). Dos trabajos de Bonfil en esta línea son: “El Concepto de Indio en América: una Categoría de la Situación Colonial”. El trabajo de Bonfil ha tenido una gran influencia en las organizaciones y los intelectuales indígenas, quienes han incorporado sus conceptos e ideas de manera muchas veces literal, como etnodesarrollo, control cultural, y otros. Una crítica al trabajo de este antropólogo mexicano, véase en Claudio Lomnitz (1999).

## B. El multiculturalismo y la administración de las diferencias culturales

El multiculturalismo está convirtiéndose en una panacea, es decir, en uno de aquellos conceptos donde cabe todo y nada, en una palabra mágica que con sólo nombrarla supuestamente se puede dar respuesta a los grandes problemas de los Estados posnacionales. En este apartado intentamos entender los alcances del multiculturalismo y sus verdaderas posibilidades para enfrentar la problemática indígena en los países de América Latina.

El surgimiento del multiculturalismo se inscribe dentro de los procesos de resignificación de la cultura (y del concepto de cultura) como principio normativo respecto de la política y las formas de organización social.<sup>5</sup> Es notorio observar cómo de pronto la cultura se ha convertido en un principio cuya “pretensión de validez” adquiere –o retoma– plausibilidad para interpretar a las sociedades en su conjunto y buscar explicación a las fracturas que ponen en peligro la integración sistémica, e incluso en algunos contextos, la integración social (Giddens, 1995). De este modo, las explicaciones culturales de la realidad y los conflictos de la sociedad se han vuelto cada vez más frecuentes, hasta llenar una larga lista de procesos y fenómenos sociales a veces muy disímiles entre sí (Crowley, 2002). Así, se ha pasado del “choque de civilizaciones”, como expresión escatológica del futuro al que nos conducen los conflictos de supuestos “grandes bloques culturales”, a las “guerras culturales” como elemento constitutivo de la política mundial del nuevo milenio (Eagleton, 2001).

Multiculturalismo es un concepto surgido en Canadá a principios de los años setenta, con el fin de abordar el tema de los inmigrantes, las minorías y los grupos étnicos y nacionales. Constituye una reacción frente a la evidente crisis de legitimidad de la asimilación multicultural (*melting pot*) en los Estados Unidos, cuestión anunciada ya hace algunas décadas por Nathan Glazer (1963). En la actualidad, el multiculturalismo es definido, a lo menos, de tres maneras distintas. Una es descriptiva y explicativa, y se refiere al multiculturalismo como un proceso sociológico y cultural, un hecho social que existe en la mayoría de los Estados nacionales. En efecto, la mayor parte de los Estados existentes en el mundo, por no decir la totalidad, están compuestos por una heterogeneidad social y cultural. La

---

<sup>5</sup> La discusión sobre el concepto de cultura, después del fallido certificado de defunción de la antropología posestructural, es realmente significativa, porque ha retomado tópicos antiguos y ha pesquisado en los fenómenos actuales –como el problema de las identidades, los nacionalismos y las nuevas formas de acción colectiva– nichos donde desarrollarse y resignificarse.

segunda perspectiva es normativa y aboga por el respeto, valoración y aceptación de la diversidad cultural de los individuos y grupos en un marco de derechos y deberes diferenciados. El multiculturalismo normativo o multiculturalismo de Estado, sería, por tanto, una forma de administrar las diferencias culturales en el marco de los Estados nacionales o dentro de regiones o microrregiones específicas. Su propósito sería la superación de las desigualdades que se generan en la sociedad como resultado de las diferencias culturales. En este sentido, el multiculturalismo como enfoque normativo constituye un proyecto basado en la tolerancia y el respeto a la diversidad y la diferencia.

Existe también un multiculturalismo filosófico o doctrinario, vale decir, un conjunto de enfoques y posturas éticas que entienden el multiculturalismo como una forma de comprensión y ordenamiento de la sociedad, en función de ciertos valores o principios políticos. El multiculturalismo filosófico es tal vez uno de los más difundidos en la actualidad y está representado en el debate por los llamados liberalismos 1 y 2 (Taylor, 2001). Mientras que el liberalismo 1 afirmarí su fe en el individuo, el racionalismo, el universalismo y el utilitarismo mediante una justa distribución de la justicia; el liberalismo 2, denominado comunitarismo, considera que existe un debilitamiento de la vida pública como consecuencia de la promoción liberal del individuo en tanto depositario de derechos naturales anteriores a la vida social (Mouffe, 1997). En el debate actual se procura redefinir el carácter de la comunidad política y el Estado, a partir de la resignificación de las ideas de bien común y de “vida buena”, pero también sobre la base de la búsqueda concreta de mecanismos jurídicos e institucionales que alienten y propugnen definiciones en el ámbito de un multiculturalismo normativo.<sup>6</sup>

Por nuestra parte, entendemos el multiculturalismo como una realidad empírica y una forma de organizar o administrar las diferencias culturales en el interior de los Estados nacionales. El multiculturalismo se opone al asimilacionismo de Estado (Parekh, 2000) y a la negación de las diferencias culturales, intentando redefinir los términos por los cuales se ha organizado hasta ahora la sociedad y la comunidad política. Como realidad empírica, el multiculturalismo es una característica antigua de los Estados nacionales, incluso podríamos decir que ha sido una característica permanente de la sociedad antes de la formación de los Estados modernos. Dentro de los procesos de formación de los Estados nacionales en distintas

---

<sup>6</sup> Existen diversas interpretaciones y lecturas respecto del multiculturalismo según las distintas corrientes políticas. Al respecto, Kincheloe y Steinberg distinguen el multiculturalismo liberal, el multiculturalismo plural, el multiculturalismo esencialista de izquierdas (Kincheloe y Steinberg, 1999, Introducción, p. 25 y ss.).

latitudes del mundo, es posible mencionar en términos muy generales tres casos, a los que se recurre frecuentemente: América Latina, África y Europa.

En primer término están los Estados nacionales surgidos de las colonias lusohispanas en América Latina a principios del siglo XIX, la mayor parte de ellos con abundante población indígena, diferentes lenguas y distintas formas de organización social y política. A este multiculturalismo basado en la población indígena se pueden agregar, al menos en un primer momento, los grupos criollos y peninsulares, los mestizos y la población afrodescendiente. Las políticas liberales del siglo XIX intentaron en varios de estos países exterminar a la población indígena o incorporarla de manera violenta (véanse, por ejemplo, los casos de Chile y Argentina alrededor de 1880). En el siglo XX, la estrategia liberal dio paso a nuevas políticas de integración y administración de la diferencia, mediante las cuales se pretende una "asimilación amistosa"; surgen entonces el indigenismo de Estado y sus diferentes corrientes nacionales, como una de las primeras y más importantes políticas de administración de las diferencias culturales.

Las formas de multiculturalismo "de hecho" se diversificaron aún más con los procesos de colonización e inmigración europea en varios países de América, sobre todo del Cono Sur, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que recibieron considerables contingentes de población italiana, alemana, polaca, gallega y española, entre otras. Es cierto que una parte importante de esta población diluyó luego sus diferencias en el "crisol de la nación", como se solía decir antiguamente, dejando de afirmar sus diferencias en pos de una asimilación voluntaria. Pero todavía hoy, aunque de manera más bien simbólica, recrean una diversidad de orígenes, y formas de pensar y ser.

En Europa, la creación de los Estados nacionales surgidos de reinos y principados, como Alemania y Austria, o de fuertes Estados centralizados, como Francia, se construyeron sobre la base de numerosos grupos étnicos o minorías nacionales, como se les denomina en la actualidad. El pensamiento nacionalista nace justamente como una respuesta moderna ante la diversidad y necesidad del capitalismo de constituir grandes y homogéneas formas de organización social, como son los Estados nacionales (Gellner, 1991; Hobsbawm, 1997). La diversidad "inicial" de los países europeos, si bien se vio disminuida o invisibilizada por las políticas de Estado, especialmente por un Estado benefactor que enfatizó la igualdad social, ha vuelto a resurgir en las décadas recientes con la masiva migración hacia Europa de población procedente de todo el mundo, pero especialmente de las ex colonias africanas y asiáticas.

Un tercer ejemplo es el de los países africanos y asiáticos emergidos del escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, en un proceso de reconfiguración del orden geopolítico mundial. El caso africano es uno de

los más recurridos ejemplos de la construcción de Estados-nación sobre bases culturales y políticas endebles, donde a partir de los límites administrativos coloniales –de por sí muy difusos– se crean fronteras y límites nacionales que aglutinan a diversos grupos tribales, muchos de ellos irreconciliables por razones religiosas o políticas, y se separa a otros desconociendo sus expresiones territoriales históricas (Bendix, 1974). Esta creación de Estados nacionales, sin considerar la dinámica multicultural preexistente, ha tenido profundas y negativas consecuencias con respecto a la estabilidad política de las regiones africanas y asiáticas (Stavenhagen, 2000), según hemos podido apreciar recientemente en casos como los de Ruanda, Angola o Senegal, o en los conflictos derivados de la creación del Estado israelí en Medio Oriente, o en las múltiples particiones y reordenamientos de frontera entre India, Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka, por dar unos pocos ejemplos.

Pese a la existencia de antiguas sociedades multiculturales, producto de la convivencia de grupos autóctonos e inmigrantes, la preocupación por sus consecuencias sociales y políticas en el interior de los Estados nacionales es reciente y proviene de países en desarrollo como Canadá, los Estados Unidos y la mayor parte de los países que conforman la Unión Europea. El factor común de ellos es la conformación de sociedades a partir de la inmigración, hecho que los diferencia enormemente de los países de América Latina, donde el multiculturalismo se asocia a la existencia de poblaciones indígenas y afrodescendientes. Esto plantea la necesidad de entender que lo que existe no es un multiculturalismo, sino varios “multiculturalismos”, con distintas dinámicas y características propias según los contextos.

Si las sociedades han sido empíricamente multiculturales, ¿qué es lo que hace que las diferencias se conviertan de pronto en un tema de interés político y filosófico? En el caso de Europa, esta emergencia se relaciona directamente con el incremento de la inmigración. En los Estados Unidos, como ya lo señalamos, se vincula con el cuestionamiento de la asimilación cultural y el fracaso de las políticas de acción afirmativa (*affirmative action*). En América Latina, en tanto, esta cuestión estaría ligada a la formación de los nuevos movimientos sociales indígenas y la reforma del Estado, aunque en verdad el traslado algo mecanicista del multiculturalismo al debate actual sobre las identidades y los conflictos indígenas, no permite ver del todo su relación con la realidad y se mantiene aún en un plano retórico y discursivo.

Para algunos autores, esta “eflorescencia social” que es el multiculturalismo y su racionalización en la sociedad contemporánea, corresponde a una crisis de sentido que apunta a la fragmentación de los grandes sistemas simbólicos que sostenían a la sociedad. Una de las manifestacio-



nes más claras de esta fragmentación se encontraría en la crisis del Estado benefactor (Rosanvallon, 1995), que ha dejado en evidencia las desigualdades sociales. Desde otra perspectiva, Andrew Linklater cree que todas las sociedades son multiculturales y lo que sucede hoy en día es que éstas se encuentran en una fase de conflictos y demandas emanadas del desconocimiento y negación de la diversidad, puesto que quienes detentan el poder creen ver en dicha negación y en la asimilación, la estabilidad y reproducción futura de la sociedad. En consecuencia, la irrupción de la diversidad y su impacto en las sociedades actuales reflejarían las transformaciones normales de la comunidad política (1998, p. 86). Siguiendo a Richard Rorty, el autor señala que el progreso moral de la sociedad requiere de la extensión de las fronteras de la comunidad, para que las diferencias entre internos (*insiders*) y externos (*outsiders*) pierdan su significado moral. El reconocimiento sería en principio un importante medio de extensión de la ciudadanía como expresión política de la extensión de la comunidad. El autor habla de fundar una "comunidad dialógica". Se trata de crear una nueva universalidad que defienda el ideal de que todos los seres humanos tengan igual derecho a participar en el diálogo (social y político), a fin de determinar los principios de inclusión y exclusión que gobiernen la política global (Linklater, 1998, p. 107). De esta manera, para Linklater el problema se resuelve, de manera voluntarista en nuestra opinión, mediante un diálogo social entre las partes, donde ningún grupo pretenda asimilar al otro. Una forma de lograrlo es deconstruyendo el asimilacionismo y mostrando sus debilidades e inviabilidad política.

El problema de la propuesta de Linklater es que es demasiado abstracta y por ello mismo deja fuera de su planteamiento al hecho de que las desigualdades y diferencias se desarrollan y producen dentro de campos de poder y lucha por recursos, entre otros. Lo claro es que los grupos dominantes y subordinados no se hallan en dichas posiciones porque el destino los haya conducido hasta allí. Por consiguiente, es difícil pensar que una ética dialógica pueda romper las firmes ataduras en que se sustentan las desigualdades. Se podría pensar en una ética dialógica más bien dentro de un marco de negociación y diálogo político entre partes en conflicto, pero no como un proyecto en sí mismo.

Para Habermas (1999b), el multiculturalismo refleja la fragmentación simbólica de la sociedad como producto de una crisis de legitimidad del Estado nacional, aunque el autor cree que el multiculturalismo es una dimensión o una capa más de la llamada "lucha por el reconocimiento", donde caben las demandas de los grupos feministas y ecologistas, entre otros, cuestión sobre la que volveremos más adelante. El autor señala que la crisis del Estado nacional plantea el desafío de encontrar un equivalente funcional para las formas de integración social que requiere la sociedad actual. Frente al "vaciamiento de la soberanía" basada en los términos del Estado

nacional, se requiere encontrar y legitimar nuevas formas de soberanía. El mérito del Estado nacional radicó en la solución de dos problemas en uno: hizo posible una nueva forma de integración social con respecto a la que existía en la época anterior a la Era Moderna, sobre la base de un nuevo modo de legitimación (Habermas, 1999, p. 88). El problema del Estado nacional surge porque en el seno de éste se encuentra incrustada la tensión entre el universalismo de una comunidad jurídica igualitaria y el particularismo de una comunidad con un destino histórico (1999b, p. 91). El éxito del Estado nacional se asienta en el hecho de que por largo tiempo logró reemplazar los vínculos corporativos, en proceso de desintegración desde la época premoderna, por lazos de solidaridad entre los ciudadanos, logro que se ha puesto en peligro cuando se ha intentado dar centralidad al nacionalismo como ideología del Estado nacional bajo la idea de una comunidad homogénea, única y por sobre todo principio y valor de solidaridad. Así, la comunidad política ha sido transformada por la ideología nacional en una comunidad cuasinatural homogénea y excluyente. Habermas encuentra la respuesta a esta cuestión en la búsqueda de nuevas formas de ciudadanía, en el universalismo y la reafirmación de los derechos humanos, y en un nuevo concepto de lealtad colectiva: el “patriotismo constitucional”. Finalmente, Habermas señala que uno de los peligros de las sociedades multiculturales es el fundamentalismo, cuestión que no ha podido ser resuelta por las formas liberales de derechos, libertad y participación. La única manera posible de salvarse del fundamentalismo es por medio del disfrute profano de los derechos sociales y culturales, esto es, mediante la constitución de una nueva forma de ciudadanía que sea integradora y promueva la solidaridad entre los extraños.

### **C. La búsqueda de nuevas formas de organización de la sociedad: multiculturalismo normativo y pueblos indígenas**

Veamos ahora, entonces, cómo es que se expresa el debate sobre el multiculturalismo normativo y cuáles son los alcances de la “política de reconocimiento” que, como veremos, para algunos autores están estrechamente ligados entre sí. El problema de la igualdad y la diferencia se encuentra en el eje de este debate, pero ¿cómo resolver el problema de la igualdad en una sociedad compleja? ¿Es posible alcanzar la igualdad en una sociedad diversa? ¿Se puede construir una sociedad donde se respeten simultáneamente igualdad y diferencia? Estas son algunas de las preguntas que pretenden responder autores como Walzer (2001), Taylor (2001) y Kymlicka (1996) para el mundo anglosajón, o Villoro (1999), Stavenhagen (1999) y De la Peña (2001), para el caso de América Latina.

Las ideas de Walzer son un punto de partida en la actual discusión liberal sobre los problemas de la igualdad, la diferencia y la inclusión del "otro" en las sociedades plurales. En su libro *Las esferas de la justicia*, el politólogo plantea que la igualdad, a diferencia de los ideales de libertad y fraternidad, se ha convertido en un concepto abstracto y retórico que no se ha expresado en prácticas y medidas concretas. Una forma de cambiar los enfoques abstractos por los concretos es pensando una sociedad regulada por el intercambio o distribución de bienes a los que, en la concepción de Walzer, las personas o grupos les dan diversos significados. Walzer propone el reconocimiento de una "igualdad compleja", en contraposición a una "igualdad simple". La primera implica el reconocimiento de los diversos significados y valores que los sujetos otorgan a los bienes que se distribuyen, y la idea de que los procesos de distribución operan en esferas autónomas, según los distintos significados atribuidos a los bienes. El respeto de estas y otras reglas permitiría que la "justicia distributiva" funcione según atributos de igualdad y no de tiranía. Asimismo, posibilitaría varias formas distributivas autónomas, lo que conllevaría el respeto del pluralismo, excluyendo la posibilidad de la imposición de modelos hegemónicos como hasta ahora ocurre en los sistemas de igualdad simple. En los últimos trabajos de Walzer, la cuestión del pluralismo se ha hecho más explícita, abordando también el problema de la autonomía individual frente al grupo, la tolerancia, las políticas de reconocimiento y otros temas relacionados.

Charles Taylor (2001) reintroduce el concepto *roussonian* de dignidad del ciudadano para intentar explicar y resolver el problema de las diferencias y desigualdades en una sociedad multicultural. Se trata de la "política del reconocimiento" cuya base son los conceptos de dignidad y autenticidad. El autor señala que el concepto de dignidad es la forma moderna en que los sujetos quieren ser reconocidos tanto en la esfera íntima como en la pública. El concepto de dignidad reemplaza al viejo concepto de honor como forma de organizar las jerarquías sociales. Las transformaciones sociales que implicaron el tránsito de sociedades jerarquizadas a sociedades democráticas abrieron paso a un concepto universalista y totalizador de dignidad; esa es la forma en que los sujetos, según el autor, desean ser reconocidos en una sociedad democrática. La autenticidad, por su parte, constituye una forma moral de pensar la diferencia y la identidad. En efecto, Taylor indica que existe una estrecha relación entre el reconocimiento y la identidad, y que ambas cosas se retroalimentan. Los individuos y los grupos desean ser reconocidos, pero bajo sus propios términos, "verdaderamente reconocidos" no "falsamente reconocidos", de forma digna y sobre la base del reconocimiento de su autenticidad, de su diferencia. El falso reconocimiento no sólo implica una simulación, sino que puede constituir un agravio y la base de injustas opresiones.

El “moralismo ciudadano” de Taylor nos parece cercano a las posturas de Habermas respecto de la inclusión de la diferencia en las sociedades modernas. Habermas señala que la moral significa igual respeto para cada cual y responsabilidad solidaria universal de uno para con el otro. El sentido de esta moral elimina aquella estructura relacional de alteridad y diferencia, y borra la falsa disyuntiva entre comunidad y sociedad: “hablo de fundamentación moral en primer lugar, descriptivamente con relación a la rudimentaria práctica de fundamentación que tiene su lugar en las interacciones cotidianas del mundo de la vida” (Habermas, 1999b, p. 29). Las reglas morales no son sólo componentes subjetivos de las conductas humanas, sino sobre todo componentes centrales de las relaciones intersubjetivas, a la vez que poderosos dispositivos de organización de la sociedad, lo que les da una fuerza como mecanismos empíricos de toma de decisiones y obligaciones.<sup>7</sup> No queremos extendernos en la discusión sobre estas posturas, sólo decir que es indudable que las desigualdades y diferencias culturales en el seno de la sociedad poseen un componente subjetivo e intersubjetivo, que regula, organiza y jerarquiza las relaciones y posiciones sociales. El problema es ¿cómo se concretiza la evidencia de éstos, es decir, el reconocimiento?, ¿cómo se puede pensar la diferencia desde un punto de vista moral en sociedades tan segmentadas y estratificadas como las nuestras, en “sociedades de indígenas”?, podríamos decir.

Lo que es claro, en todo caso, es que los movimientos indígenas están transidos por la dignidad y la autenticidad. En las páginas anteriores hemos visto que la demanda indígena no sólo apela a la satisfacción de determinadas necesidades materiales, sino también al reconocimiento y la legitimación dentro del espacio público y en la vida cotidiana. Eso explica, como hemos dicho, que la acción colectiva indígena apele a los mismos códigos con que se la ha excluido o estigmatizado: lo indígena. Al resemantizar y resignificar las diferencias en favor propio, los indígenas están haciendo el ejercicio de intentar ser reconocidos bajo sus propios términos.

Pero existen algunos problemas. Es común escuchar en la discusión que el reconocimiento de derechos a los pueblos se contrapone con el respeto a los derechos humanos universales, por cuanto en las sociedades

---

<sup>7</sup> “Aquí formulamos proposiciones que tienen el sentido de exigir a los demás un determinado comportamiento (es decir, plantear una obligación), de comprometernos con una cierta acción (contraer una obligación), de hacer reproches a los demás o a nosotros mismos, de reconocer errores, de presentar excusas, de ofrecer una reparación, etc. En este primer estadio los enunciados morales sirven para coordinar las acciones de diversos actores de modo vinculante. La “obligación” presupone ciertamente el reconocimiento intersubjetivo de normas morales o de prácticas comunes que fijan para una comunidad de modo convincente aquello a lo que están obligados los actores así como lo que han de esperar unos de otros” (Habermas, 1999b, p.29).

indígenas existen prácticas que vulneran dichos derechos. Mientras algunos señalan que los derechos colectivos se contraponen a los derechos individuales, otros argumentan que estos últimos, en el caso de algunas sociedades y grupos, no se pueden realizar sino con el pleno goce de los otros. El trato a las mujeres y los niños, el respeto a las minorías religiosas, los castigos físicos, y otros, son temas comunes en esta discusión.

¿Cómo resolver el problema de los derechos colectivos en una sociedad democrática?, ¿cómo lograr que éstos no vulneren los derechos humanos universales en el marco de la sociedad multicultural? Sobre esta materia, uno de los planteamientos más difundidos y originales de los últimos años es el del canadiense Will Kymlicka (1996), quien para organizar su propuesta de ciudadanía multicultural se basa, principalmente, en la realidad de Canadá y los Estados Unidos.

La propuesta de Kymlicka procura compatibilizar los derechos colectivos e individuales sin afectar a los supuestos básicos del liberalismo: las libertades y derechos individuales, bajo un modelo que denomina de "ciudadanía diferenciada". Este modelo opera sobre la base de un sistema de "restricciones internas" y "protecciones externas" (Kymlicka, 1996, pp. 58 y ss.). Mientras las primeras tienen como objetivo proteger al grupo del impacto desestabilizador de disenso interno (como el deseo de algunos miembros de no seguir las prácticas tradicionales), el objetivo de las segundas es proteger al grupo del impacto de las decisiones externas (como por ejemplo, las políticas del Estado, los megaproyectos que afectan a sus territorios y recursos, y otros). El autor ubica estas dos dimensiones dentro de los llamados derechos colectivos, aunque cada una posee características propias; la primera alude a las relaciones intragrupales, mientras que la segunda se refiere a las relaciones intergrupales. El problema es cómo restringir y proteger a la vez tanto los derechos del individuo dentro del grupo, como de la sociedad y el sistema en que éstos se insertan. El modelo de Kymlicka intenta encontrar la coexistencia de formas distintas de convivencia, de reglas y de derecho; se propone compatibilizar los derechos humanos universales con los derechos humanos específicos de grupo.

El planteamiento de Kymlicka parece adecuado para buscar formas que posibiliten acercar los diversos "derechos" que se ponen en juego en la sociedad multicultural, lo que permitiría la existencia de un derecho de las minorías y los grupos étnicos, pero con apego a las reglas nacionales vigentes cuyo componente básico es el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas. Así, esta fórmula constituiría un modo ampliado de ciudadanía. ¿Pero cuál es la limitación de esta propuesta? ¿Se contrapone o se complementa con la demanda de autonomía de los pueblos indígenas? La limitación es probablemente de tipo político, en dos sentidos. Esta es una propuesta liberal en el marco de una democracia estable, pero ¿qué

sucedería en países donde las formas no liberales de organización social, participación y gerencia social son, en algunos espacios, predominantes con respecto a las formas liberales? ¿Cómo sustituir las formas propias de gobierno y las prácticas sociales que atentan contra los derechos humanos, sin afectar a la autonomía y los derechos de grupo?

Por su parte, De la Peña (2001) señala que el problema de la diversidad y la igualdad debe resolverse en el marco de los procesos de ampliación de la ciudadanía y establece dos tipos de ciudadanía, una formal y otra sociocultural. La primera tiene que ver con la capacidad de los sujetos de ejercer ciertos derechos cívicos (votar, pagar impuestos, cumplir con los rituales patrióticos, entre otros), mientras que la segunda entraña compartir valores y creencias fundamentales de la sociedad en que se vive. El autor reconoce, además, tres tipos de etnicidad o identidad étnica, una basada en el Estado nacional, otra compuesta y otra separada. Cada una de ellas, en combinación con los tipos de ciudadanía, generaría un tipo de convivencia específica. La combinación que mejor se adecuaría a la realidad de los países latinoamericanos con alto número de población indígena, como México, Guatemala, Ecuador o Chile, sería la ciudadanía sociocultural basada en una identidad nacional, pero donde se reconozca y se regule la existencia de otras identidades.

En tanto, el filósofo mexicano Luis Villoro (1999) estima que no es necesario pensar en un concepto de ciudadanía diferenciada como el de Kymlicka. Por el contrario, el autor piensa que los conceptos de autonomía y ciudadanía deben ser considerados como complementarios y no como opuestos, de esa forma se evitaría “dividir” a la ciudadanía, que es un principio básico para garantizar la igualdad a todas las personas. Según Villoro, la idea de ciudadanía diferenciada implica el peligro de separación o antagonismos dentro de un Estado nacional. El ciudadano es, por definición, sujeto de derechos iguales para todo individuo, cualesquiera sean sus diferencias culturales o sociales; la autonomía, por el contrario, establece sujetos que pertenecen a comunidades con derechos diferenciados. De esta manera, la sola satisfacción de los derechos de autonomía bastaría para la realización de la igualdad de derechos del conjunto de ciudadanos, sin tener que diferenciar la ciudadanía, lo que podría dar lugar a privilegios y ventajas para ciertos grupos.

Finalmente, Rodolfo Stavenhagen sostiene que después de dos siglos de democracia republicana liberal formal, los países latinoamericanos están llamados a replantear la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, dando cuenta de las diferencias culturales existentes por medio del establecimiento de la ciudadanía multicultural. El autor señala que la ciudadanía multicultural en cuanto a los pueblos indígenas debe incluir:

“... su reconocimiento como pueblos con personalidad jurídica y con derecho a la libre determinación, las comunidades indígenas como entes de derecho público y con derechos autonómicos, las lenguas indígenas como lenguas nacionales, la delimitación de territorios propios y protegidos, el derecho al manejo de recursos y sus proyectos de desarrollo, el respeto a sus normas internas de gobierno local y sus usos y costumbres o derecho consuetudinario, la libertad religiosa y cultural de la comunidad, y la participación y representación política a nivel regional y nacional. La ciudadanía en cuanto a pueblos indígenas se refiere, deberá tener dos puntos de referencia esenciales: la unidad del Estado democrático y el respeto a los derechos humanos individuales al interior de las unidades autonómicas que se establezcan” (Stavenhagen, 1999).

#### **D. Multiculturalismo y comunalidad indígena: ¿opuestos o complementarios?**

Aunque la discusión acerca de la naturaleza y normativa del multiculturalismo ha enriquecido los debates teóricos sobre la diversidad cultural, se está lejos de un consenso acerca de los verdaderos alcances de esta “fórmula” nacida en una realidad muy diferente a la de Latinoamérica, aunque con una gran fuerza para nombrar realidades. Con respecto a estas cuestiones, parece necesario plantearse algunas preguntas: ¿cómo asumir la veracidad del argumento multicultural en un contexto donde precisamente la cultura está sirviendo de argumento de exclusión y opresión, bajo el paradigma del “choque de civilizaciones” y de las “guerras culturales”? De las lecturas comentadas, queda la duda de ¿hasta qué punto el argumento multicultural se compromete con las desigualdades económicas y sociales, tanto o más fuertes que las desigualdades culturales? ¿A quiénes sirve el argumento multicultural? ¿Para quiénes es verdaderamente útil? ¿Es útil para los grupos y movimientos étnicos?

Para muchos autores, el multiculturalismo normativo está lejos de ser la solución a los problemas de las sociedades diversas o plurales; es más, algunos consideran que el multiculturalismo no es otra cosa que el maquillaje cultural del neoliberalismo, su “coartada cultural” (Vázquez, 2003, p. 51). Según esta crítica, el multiculturalismo, significaría más que una política, un criterio de desempeño para el liberalismo económico, una forma de hacer más eficientes y adecuadas a los tiempos las reformas económicas que afectan a las grandes mayorías y a los sectores más excluidos, procurando el compromiso de los sujetos o una mínima respuesta positiva a los cambios y transformaciones que se están operando. Asimismo, en el caso de América Latina, el multiculturalismo sería una respuesta

retórica del Estado y los grupos de poder ante los levantamientos, rebeliones, movilizaciones, desacuerdos, demandas y malestares manifestados por los indígenas y sus organizaciones. Aún no es posible observar en el continente experiencias concretas de políticas multiculturales, multiétnicas o pluriculturales, que –se supone– deben comprender al conjunto de la sociedad a partir de cambios estructurales en los sistemas de administración del Estado, la educación, la implantación de sistemas de pluralismo jurídico, y otros.

Además, con el tiempo, el concepto de multiculturalismo ha sido “cargado” de más y más significados, adjudicándosele la contención de todas las diferencias sociales y culturales existentes en la sociedad. Un ejemplo de esto es la suposición de que el multiculturalismo contiene a todas las “diferencias”: las de género, raza, cultura, edad y capacidad física (Kincheloe y Steinberg, 1999). En nuestra opinión, esto hace al concepto menos eficaz para entender los procesos que se supone representaba en un principio.

También hay quienes ven en el multiculturalismo una estrategia errada para dar solución a los conflictos sociales, pues al visibilizar o hacer más evidentes las diferencias, contribuye a profundizar las desigualdades derivadas de éstas. En la medida en que el multiculturalismo se basa en supuestos principalmente culturales, deja de lado los factores económicos, que tienen mayor peso que la cultura en la generación de desigualdades e inequidades. En ambos sentidos, el multiculturalismo contribuiría más a la fragmentación social que a la integración y la convivencia, señala Giovanni Sartoris (2001). El autor italiano plantea que la condición fundadora de la ciudadanía es la institución del “ciudadano libre” y de ella se deriva una igual inclusividad. Por el contrario, la ciudadanía diferenciada convierte a la inclusividad en una “desigual segmentación” (Sartoris, 2001, p. 103). La ciudadanía diferenciada o basada en el multiculturalismo “tribalizaría” a la sociedad, profundizando las desigualdades entre grupos previamente desfavorecidos. La apuesta de Sartoris es por tanto el pluralismo, manifestado como una “sociedad abierta” que sería enriquecida por pertenencias múltiples. En cambio, el multiculturalismo significa el desmembramiento de la comunidad pluralista en subgrupos de comunidades cerradas y homogéneas (Sartoris, 2001, p. 127).

La aplicación mecánica, retórica y discursiva del multiculturalismo ha puesto en una nebulosa el sentido de las demandas de los grupos étnicos quienes, en nuestra opinión y teniendo en cuenta las demandas principales (véase el cuadro 2 del anexo), no se sienten necesariamente representados por la propuesta multicultural. Salvo algunas excepciones, como la de Ecuador, el multiculturalismo aparece más como un discurso del Estado, los organismos internacionales y los intelectuales, pero ¿es



realmente la demanda central de los grupos étnicos? La mayoría de los intelectuales y políticos asumen, casi a ciegas, el proyecto multicultural como una posibilidad de superar el conflicto indígena. Si bien algunas organizaciones indígenas han incorporado en su discurso los códigos del multiculturalismo, usados como sinónimos de pluriétnicidad, multinacionalismo, y otros, en general, el discurso indígena plantea demandas por reconocimiento (político, territorial, identitario, lingüístico, entre otros) y no tanto la conformación de una nación multicultural. Nuestra apreciación es que es necesario clarificar esos dos ámbitos y entender cómo se relacionan entre sí. Por una parte, es cierto que –haciendo un ejercicio– la “política del reconocimiento” puede dar pie a una sociedad o un estado multicultural. Pero ¿es una ciudadanía multicultural o una ciudadanía étnica a lo que aspiran los movimientos indígenas? Primero habría que aclarar los conceptos. La ciudadanía multicultural es una forma de ciudadanía ampliada, tal como está planteada por Kymlicka o De la Peña. La ciudadanía étnica, en cambio, la entendemos como una forma de ciudadanía restrictiva que reconoce a los grupos étnicos, les restituye bienes simbólicos y materiales, les otorga canales de participación, pero no se hace cargo del resto de la sociedad. En el fondo, amplía los derechos y deberes ciudadanos a los grupos étnicos, dejando intactas las estructuras de convivencia con los otros grupos. Esto, que puede parecer algo trivial, es muy importante, porque el multiculturalismo dice abordar la complejidad sociocultural de la sociedad y no a un solo grupo. ¿Es eso lo que persiguen los movimientos étnicos?

Por otra parte, el multiculturalismo nace en el seno del Estado liberal y es ahí donde parece más cómodo. ¿Qué sucede en aquellos contextos en que el liberalismo es “imperfecto”, donde la democracia y las formas de hacer política entre los diferentes actores y sujetos se puede calificar de no liberal (*iliberal*). Teniendo en cuenta los ejemplos descritos de Chile, Bolivia, Ecuador y México, es posible concluir que las demandas indígenas, así como las estrategias que las vehiculizan, no concuerdan plenamente con las formas liberales de hacer política. Es más, se trata en muchos casos de estrategias diametralmente opuestas a las formas hasta ahora conocidas, pero esto es sólo una parte del asunto. Las estrategias y las formas de articular la lucha étnica y sus demandas pueden ser una manera peculiar, distinta de hacer política, pero no quiere decir que representen un rompimiento sistémico con la democracia o las formas liberales de hacer política. La paradoja reside no en las estrategias, sino en el contenido mismo de las demandas, en los elementos que componen los proyectos políticos indígenas. Los movimientos indígenas apelan a la comunidad, los rituales y creencias ancestrales, a los modos corporativos de participación y toma de decisiones, asimismo, demandan que se les reconozcan sus formas de gobierno y autoridades tradicionales que, desde una lógica comunal,

privilegian el consentimiento de la asamblea antes que el voto, la representación y la elección directa.

Algunas preguntas siguen abiertas puesto que aún no existen países latinoamericanos que hayan dado curso a verdaderas políticas y reformas de corte multicultural, de modo que es difícil saber cómo se aviene esta fórmula con las formas no liberales de hacer política existentes en el seno de muchos países de la región, así como en las estrategias y demandas de los movimientos indígenas. Por lo demás, si los grupos étnicos reivindican sus propias formas de hacer política, de organizarse, distribuir el poder, participar y tomar decisiones, surge la pregunta de si el comunalismo indígena es compatible con la democracia liberal actual. Y si no lo es queda claro que una de las metas por alcanzar es, justamente, la ampliación de la ciudadanía en un marco de profundización democrática, o de democracia radical, como propone Mouffe. Es evidente que las propuestas indígenas están en directa relación con las limitaciones y problemas actuales porque atraviesan los sistemas democráticos. En cierta forma, la democracia se ha convertido en un discurso que está lejos de cumplir con el desempeño que se le atribuye y las expectativas que genera.

De ahí que algunos movimientos y organizaciones indígenas postulen un proyecto propio, una “vía india”, que privilegia las formas propias o que excluye, a lo menos discursiva y simbólicamente, a otras formas de organización, gobierno y participación que no sean las fijadas por la asamblea indígena comunal. Esta es la propuesta del sociólogo aymara Félix Patzi, asesor del Movimiento Indígena Pachakutik (MIP), quien propone la formación de un gobierno comunal indígena, en oposición al sistema político liberal. El sistema comunal, según Patzi, reúne en una misma instancia las gestiones política y económica, que son reguladas por los miembros de la comunidad constituida en asamblea. Las autoridades de la comunidad no son elegidas para representar a la comunidad, sino “mandatadas” por ésta. En la propuesta de Patzi, la representación tradicional aparece como un potencial de personalismo y corrupción, en cambio el “mandatado”, de acuerdo con un sistema rotativo de elección, es el que lleva la voz de la comunidad. En el tema de los recursos económicos, la propuesta de Patzi, establece la gestión comunal de los recursos, pero bajo un control efectivo familiar.<sup>8</sup>

Otra persona cercana al MIP, el intelectual boliviano Álvaro García Linera, plantea en esta misma línea el reconocimiento de la autonomía y

---

<sup>8</sup> Intervención de Félix Patzi en las Jornadas Latinoamericanas “Movimiento indígena: resistencia y proyecto alternativo”, organizadas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de la Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, del 28 al 30 de mayo de 2003, México, D.F.

la libre determinación de los pueblos indígenas de Bolivia, con el fin de que las comunidades o confederaciones de éstas puedan acceder a la autogestión y el autogobierno. Asimismo, propone la elección de autoridades ejecutivas y la formación de estructuras de deliberación regional por parte de las comunidades culturales resultantes de la federación de pueblos y etnias indígenas, esto es, federaciones provinciales, federaciones de *ayllus*, o ambas, con sus sistemas de cabildo o sistemas de elección individual de representantes, que podrían cumplir el papel de “gobierno regional mínimo” (García Linera, 2003, p. 38). La propuesta de García Linera es, como él mismo apunta, “expansiva”,<sup>9</sup> esto quiere decir que pretende integrar a los habitantes no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica, como sujetos con los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional (ibídem).

Entre los purhépecha de la sierra de Michoacán, en México, después de una década de conformación de movimientos étnicos que demandaban autonomía y territorio, se ha retornado a un proceso de recomunalización (Vázquez, 2003), a partir de la formación de una organización territorial denominada Consejo de Autoridades Purhépechas de la Meseta. El Consejo, que agrupa a más de 40 comunidades, demanda ser reconocido como un “cuarto nivel de gobierno” dentro del estado de Michoacán, teniendo como fundamento y justificación para ello la naturaleza comunal de sus representantes, esto es, los representantes de los bienes comunales, es decir, las autoridades agrarias, elegidas sobre la base de una toma de decisiones en la asamblea comunal y el consenso.<sup>10</sup>

Democracia efectiva, democracia profunda, comunalismo, comunización, ¿cuáles son las formas que deben adquirir los procesos de organización política y social, ya no sólo de las comunidades indígenas, sino del conjunto de las sociedades multiculturales? ¿Es posible construir sociedades donde convivan distintos sistemas de organización y toma de decisión política? ¿Es viable la construcción de un sistema expansivo de organización basado en comunalidad indígena? Pero ¿no es acaso la comunidad indígena un producto de las relaciones económicas, políticas y sociales de los indígenas con la sociedad nacional y el Estado? Sin negar la validez del planteamiento indígena, que en todo caso posee un alto utopismo moral (Melucci, 1999), es necesario preguntarse si no hay una excesiva idealización de la comunidad, de la asamblea comunal, como un órgano opuesto al corrupto y decadente sistema democrático.

---

<sup>9</sup> Intervención de Álvaro García Linera en las Jornadas Latinoamericanas “Movimiento indígena: resistencia y proyecto alternativo”.

<sup>10</sup> Álvaro Bello, notas de campo personales, mayo de 2003.

Los planteamientos comunialistas “olvidan” la existencia de los conflictos internos de las comunidades, los faccionalismos, las luchas de poder y la corrupción, que se expresan incluso en las comunidades más alejadas de los centros de poder. Olvidan que las sociedades indígenas, como cualesquiera otras, son protagonistas de disputas por el poder y el control de recursos, que la contienda hegemónica con el Estado toma diversas formas, donde las comunidades y sus habitantes generan espacios de negociación, resistencia o apropiación de los recursos y políticas que les son “aplicadas”. No se trata de estigmatizar a las estrategias indígenas, hacer este tipo de críticas aparece por lo general como algo políticamente incorrecto; se trata más bien de matizar los argumentos del debate para no caer en posturas maniqueas. Es claro que los proyectos indígenas son el resultado de su historicidad y contexto; asimismo, son el reflejo de las luchas políticas y las relaciones con el poder del Estado. No surgen como creaciones de escritorio o invenciones carentes de todo cálculo o realismo político; sin embargo, es evidente que plantean un desafío al conjunto de la sociedad, desafío que en las circunstancias actuales, difícilmente puede ser asumido por el multiculturalismo retórico que ronda en la región. La realidad indica que se deben buscar fórmulas que apunten a la realidad intercultural de las relaciones sociales y políticas.

## Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Regiones de refugio. Obra antropológica IX*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Albó, Xavier (2002), *Pueblos indios en la política*, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).
- Alonso, Marcos Matías (1997), "Delegado indígena mexicano: durante el tratamiento del Tema 7, sobre los derechos de humanos de los pueblos indígenas", *Anuario indigenista*, vol. 36, México, D.F.
- Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Appadurai, Arjun (2001), *La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización*, Buenos Aires, Trilce/Fondo de Cultura Económica.
- Arango, Raúl y Enrique Sánchez (1997), *Los pueblos indígenas de Colombia*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación/TM Editores.
- Aravena, Andrea (1999), "Identidad indígena en los medios urbanos: procesos de recomposición de la identidad étnica mapuche en la ciudad de Santiago", *Lógica mestiza en América*, Guillaume Boccara y Silvia Galindo (comps.), Temuco, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera.
- Ardayas, Gloria (1999), "Movimiento indígena, Estado nacional y modernización", *Sociedades multiculturales y democracia en América Latina*, Jorge Nieto Montesino (coord.), México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Proyecto DEMOS.
- Assies, Willem (1999), "Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina", *El reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (comps.), México, D.F., El Colegio de Michoacán.
- Ayala, Carlos (1995), "El estado constitucional y autonomía de los pueblos indígenas", *Estudios básicos de derechos humanos II*, Antonio Cançado y Lorena

- González (coords.), San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Comisión de la Unión Europea.
- Aylwin, José (2001), *El acceso de los indígenas a las tierras en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2000), *Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas*, <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/ayl3.html>.
- Bacal, Azril (1997), "Citizenship and national identity in Latin America: the persisting salience of race and ethnicity", *Citizen and National Identity*, T.K. Oommen (comp.), Londres, Sage Publications.
- Balza, Roberto (2001), *Tierra, territorio y territorialidad indígena*, Santa Cruz, Apoyo para el Campesino Indígena del Oriente Boliviano (APCOB)/SNV/Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Barié, Cletus (2000), *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, D.F., Instituto Indigenista Interamericano.
- Barth, Fredrik (1976), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bartolomé, Miguel Alberto (1997), *Gente de costumbre, gente de razón*, México, D.F., Siglo XXI/Instituto Nacional Indigenista (INI).
- Barrera, Augusto (2001), *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, Centro de Investigación CIUDAD/Observatorio Social de América Latina (OSAL)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Bastos, Santiago (1998), "Los indios, la nación y el nacionalismo", *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Claudia Dary (comp.), Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Bartra, Roger (1998), "Sangre y tinta del kitsch tropical", *Fractal*, N° 8.
- Baud, Michael y otros (1996), *Etnicidad como estrategia en América Latina y el Caribe*, Quito, Abya-Yala.
- Bello, Álvaro (2003), *Notas de campo*, enero-mayo.
- (2002a), "Políticas públicas y pueblos indígenas en Chile", *México indígena* (nueva época), N° 1.
- (2002b), "Migración, identidad y comunidad mapuche en Chile: entre utopismos y realidades", *Asuntos indígenas*, N° 3-4.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile.
- (2000), Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe (LC/R.1967/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bengoa, José (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- Bendix, Reinhard (1974), *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Betto, Frei (s/f), *Indio quiere apoyo*, [www.alainet.org/active/show\\_text.php](http://www.alainet.org/active/show_text.php).
- Bigio, Isaac (2002), "Felipe Quispe: de "terrorista" a líder parlamentario", *El juguete rabioso*, año 3, N° 60, 21 de julio al 3 de agosto.
- Bobbio, Norberto (1997), *El futuro de la democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bonfil, Guillermo (1992), "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial", *Identidad y pluralismo cultural en América Latina*, Guillermo Bonfil, Buenos Aires, Fondo Editorial CEHASS/Universidad de Puerto Rico.
- (1989), *México profundo, una civilización negada*, México, D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Editorial Grijalbo.
- Botero, Luis Fernando (2001), *Movilización indígena, etnicidad y proceso de simbolización en Ecuador*, Quito, Abya-Yala.
- Bourdieu, Pierre (1999), *Razones prácticas*, Barcelona, Anagrama.
- (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Burguete, Araceli (2002), "Remunicipalización en Chiapas: reorganización territorial inconclusa", *Memoria*, N° 157.
- Caballero, Juan Julián (1998), "Notas para un proyecto de autonomía de los pueblos indígenas", *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Miguel A. Bartolomé y Alicia Barabas (coords.), México, D.F., Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Calla, Ricardo (1999), "Indígenas, Ley de Participación Popular y cambio de gobierno en Bolivia (1994-1998), en América Latina", *El reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (comps.), México, D.F., El Colegio de Michoacán.
- Cardoso de Oliveira, Roberto (1998), "Etnicidad, eticidad y globalización", *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Miguel A. Bartolomé y Alicia Barabas (coords.), México, D.F., Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2000b), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- Cerna, Christina (1995), "La universalidad de los derechos humanos y la diversidad cultural: la realización de los derechos humanos en diversos contextos socioculturales", *Estudios básicos de derechos humanos II*, Antonio Cançado y Lorena González (coords.), San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Comisión de la Unión Europea.
- Comaroff, John (1987), "Of totemism and ethnicity: consciousness, practice and the signs of inequality", *Ethnos*, vol. 52, N° 3-4.

- Connor, Walker (1998), *Etnonacionalismo*, Madrid, Trama.
- Corrigan, Phillip y Derek Sayer (1985), *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*, Oxford, Oxford University Press.
- Crowley, John (2002), "Los usos de la cultura o los límites sociológicos del multiculturalismo normativo", *Revista mexicana de sociología*, vol. 64, N° 2, México, D.F., abril-junio.
- Cucurella, Leonela (2001), "...Cuando los gobiernos no entienden...", entrevista a Ricardo Ulcuango, *Nada sólo para los indios, el levantamiento indígena del 2001: análisis, crónicas y documentos*, Kintto Lukas y Leonella Cucurella (comps.), Quito, Abya-Yala.
- Cunningham, Mirna (1998), "La autonomía regional multiétnica en la Costa Atlántica de Nicaragua", *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Miguel A. Bartolomé y Alicia Barabas (coords.), México, D.F., Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Daes, Erica-Irene (1997), "Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra", *Anuario indigenista*, vol. 36, diciembre.
- D'Andrea, Dimitri (2000), "Las razones de la etnicidad entre globalización y eclipse de la política (traducido por Gilberto Jiménez)", *Identità e conflitti*, Furio Cerutti y Dimitri D'Andrea (comps.), Milán, Franco Angeli.
- Dávalos, Pablo (2000), "Ecuador: las transformaciones del movimiento indígena ecuatoriano", *Boletín ICCI-RIMAI*, año 2, N° 11, febrero.
- De la Peña, Guillermo (2001), "Notas preliminares sobre la "ciudadanía étnica": el caso de México", *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, Alberto Olvera (coord.), México, D.F., El Colegio de México.
- (2000), "La modernidad comunitaria", *Desacatos*, N° 3, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).
- (1999), "Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada", *Desacatos*, N° 1.
- (1998), "Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: apuntes comparativos sobre tres países latinoamericanos", *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Claudia Dary (comp.), Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- De Vos, George (1995), "Ethnic pluralism: conflict and accommodation", *Ethnic Identity, Creation, Conflict, and Accommodation*, Lola Romanucci-Ross y George De Vos (comps.), Walnut Creek, Altamira Press.
- Degregori, Carlos Iván (1999), "Pueblos indígenas y democracia en América Latina", *Sociedades multiculturales y democracia en América Latina*, Jorge Nieto Montesino (coord.), México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Proyecto DEMOS.
- (1998), "Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia", Claudia Dary (comp.), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).



- Deruyttere, Anne (1997), "Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo", Foro de las Américas (8 de abril de 1997), [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Díaz-Polanco, Héctor (1998), "Derechos indígenas en la actualidad", *Revista Memoria*, N° 117, [www.memoria.com.mx](http://www.memoria.com.mx).
- (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, D.F., Siglo XXI.
- Durston, John (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: dñadas, equipos, puentes y escaleras*, Libros de la CEPAL, N° 69 (LC/G.2185-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.74.
- Eagleton, Terry (2001), *La idea de cultura*, Barcelona, Paidós.
- Espinosa, María Fernanda (1999), "Políticas étnicas y reforma del Estado en Ecuador", *El reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (comps.), México, D.F., El Colegio de Michoacán.
- Faust, Franz (1990), "La identidad en el pensamiento", Imagen y memoria de las jornadas regionales de cultura popular, Gloria Triana (comp.), Bogotá, D.C., Presidencia de la República, Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)/COLCULTURA.
- Favre, Henry (1999), *El indigenismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos) (2002), *Informe: los pueblos indígenas en México*, N° 331/3, junio.
- Florescano, Enrique (2001), *Etnia, estado y nación*, México, D.F., Taurus.
- Foerster, Rolf y Jorge Vergara (2000), "Etnia y nación en la lucha por el reconocimiento. Los mapuches en la sociedad chilena", *Estudios atacameños*, N° 19, San Pedro de Atacama, Universidad Católica del Norte.
- Foerster, Rolf y Sonia Montecino (1988), *Organizaciones, líderes y contiendas mapuche (1900-1970)*, Santiago de Chile, Ediciones CEM.
- Franco, Rolando (1997), *Democracia y desarrollo*, Santiago de Chile, inédito.
- García Canclini, Nestor (2003), "La modernidad latinoamericana debe ser revisada, entrevista realizada por César Cansino", *Metapolítica*, vol. 7, N° 29, mayo-junio.
- García de León, Antonio (1998), "Los bordes críticos del sistema", *Fractal*, N° 8.
- García Linera, Álvaro (2003), *Estado multicultural y multicivilizatorio: una propuesta para la extinción de la exclusión indígena*, inédito.
- Gellner, Ernest (1994), *Encuentros con el nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1991), *Naciones y nacionalismo*, México, D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)/Alianza Editorial.
- Giddens, Anthony (1995), *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Giménez, Gilberto (2002), "Paradigmas de identidad", *Sociología de la identidad*, Aquiles Chihu (coord.), México, D.F., Porrúa.
- (2001), "Cultura, territorio y migraciones: aproximaciones teóricas", *Alteridades*, año 11, N° 22, julio-diciembre.

- (2000), "Territorio, cultura e identidades: la región socio-cultural", *Globalización y regiones en México*, Rocío Rosales Ortega (coord.), México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Porrúa.
- Glazer, Nathan (1963), *Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Gledhill, John (1999), *El poder y sus disfraces*, Barcelona, Bellaterra.
- Gómez, Magdalena (1997), "El derecho indígena frente al espejo de América Latina", *Pueblos indígenas y estado en América Latina*, V. Alta, D. Iturralde y M.A. López-Bassols (comps.), Quito, Abya-Yala.
- Gros, Christian (2000), *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, Bogotá, D.C., Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Habermas, Jürgen (2000), *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós.
- (1999a), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- (1999b), *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós.
- (1993), *Identidades nacionales y postnacionales*, México, D.F., REL.
- Harvey, David (1998), *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Harvey, Neil (2000), *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*, México, D.F., ERA.
- Hernández, Rosalva Aída (2001), *La otra frontera: identidades múltiples en Chiapas poscolonial*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Porrúa.
- Hobsbawm, Eric (1997), *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Barcelona, Crítica.
- Hobsbawm, Eric y Terence Ranger (2002), *La invención de la tradición*, Barcelona, Crítica.
- Hoekema, André y Willem Assies (1999), "La administración de recursos entre autonomía y autogestión", *El reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (comps.), México, D.F., El Colegio de Michoacán.
- Hopenhayn, Martín (2002), "Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización", *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Marco Antonio Calderón, Willem Assies y Ton Salman (comps.), Zamora, El Colegio de Michoacán, IFE estatal.
- Hopenhayn, Martín y Álvaro Bello (2001), *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, serie Políticas sociales, N° 47 (LC/L.1546-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.87.
- Hroch, Miroslav (2000), "Real y construida: la naturaleza de la nación", *Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*, John Hall (comp.), Madrid, Cambridge University Press.
- INI (Instituto Nacional Indigenista) (2000), *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, tomo 2, México, D.F., Instituto Nacional Indigenista/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) (2002), *El mundo indígena 2001-2002*, Copenhague.

- (2001), *El mundo indígena 2000-2001*, Copenhague.
- Joseph, Gilbert y Daniel Nugent (2002), *Aspectos cotidianos de la formación del estado*, México, D.F., ERA.
- Karakras, Ampam (1997), “Propuestas y demandas indígenas a los Estados”, *Pueblos indígenas y estado en América Latina*, V. Alta, D. Iturralde y M.A. López-Bassols (comps.), Quito, Abya-Yala.
- Kincheloe, Joe y Shirley Steinberg (1999), *Repensar el multiculturalismo*, Barcelona, Octaedro.
- Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Buenos Aires, Paidós.
- Lechner, Norbert (1998), “Condiciones de gobernabilidad en América Latina”, *Chile 97. Análisis y opiniones*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Linklater, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Lomnitz, Claudio (1999), *Modernidad india: nueve ensayos sobre nación y mediación en México*, México, D.F., Planeta.
- Margolis, Ana (1992), “Vigencia de los conflictos étnicos en el mundo contemporáneo”, *Estudios sociológicos*, vol. 10, N° 28, enero-abril.
- Mariman, José (2000), *Cuestión mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional*, [www.xs4all.nl/~rehue/art/jmar1.html](http://www.xs4all.nl/~rehue/art/jmar1.html).
- Marshall, T.H. (1964), *Class, Citizenship, and Social Development*, Nueva York, Doubleday & Company, Inc.
- Martínez Cobo, José (1987), “Conclusiones, propuestas y recomendaciones”, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, vol. 5, Nueva York, Naciones Unidas.
- Mattiace, Shanan, Rosalva Aída Hernández y Jan Rus (2002), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Mejía, María Consuelo y Sergio Sarmiento (1991), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, D.F., Siglo XXI.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, D.F., El Colegio de México.
- Mendoza, Carlos (2001), “Guatemala más allá de los acuerdos de paz: la democracia en un país multicultural”, *Working Paper Series*, N° 250.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Coordinación) (2000), *Grupo de trabajo para los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, Ediciones Comunicaciones.
- (1999), *Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena*, Santiago de Chile.
- Montejo, Paulino (1997), “Identidad como pueblos, tierra y autonomía”, *Pueblos indígenas y estado en América Latina*, V. Alta, D. Iturralde y M.A. López-Bassols (comps.), Quito, Abya-Yala.
- Mouffe, Chantal (1997), *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, México, D.F., Ensayos 2, IFE.

- Mumby, Dennis y Robin Clair (2000), "El discurso de las organizaciones", *El discurso como interacción social: estudios sobre discurso II. Una introducción multidisciplinaria*, Teun van Dijk (comp.), Madrid, Gedisa.
- Naciones Unidas (2002), *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Declaración y Programa de Acción*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- Oehmichen, Cristina (1999), *Reforma del estado, política social e indigenismo en México (1988-1996)*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Antropológicas (IIA).
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) (1997), "Situación de los territorios indígenas en Colombia", *Anuario indigenista*, vol. 36.
- Oommen, T.K. (1994), "Raza, etnicidad y clase, análisis de las interrelaciones", *Revista internacional de ciencias sociales*, N° 139, marzo.
- Pacari, Nina (2002), "La libre determinación en el contexto de un Estado plurinacional: la experiencia de Ecuador", *Seminario "Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas"* (Nueva York, 18 de mayo 2002), Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.
- Parekh, Bhikhu (2000), *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Peirce, Charles S. (1974), *La ciencia de la semiótica*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Pérez Ruiz, Maya (2002), *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México (1994-2001)*, tesis para optar al grado de Doctor en Antropología Social, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa).
- Peysner, Alexia y Juan Chackiel (1999), "La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina", *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000* (LC/L.1204-P), Susana Schkolnik (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.9.
- Pinto, Jorge (2000), *De la inclusión a exclusión: la formación del estado, la nación y el pueblo mapuche*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (USACH).
- Plant, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994), "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico", *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas* (LC/DEM/G.146, serie E, N° 40), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.
- Radcliffe, Sarah y Sallie Westwood (1999), *Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina*, Quito, Abya-Yala.
- Raffestin, Claude (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, París, Librairies Techniques.

- Regino, Adelfo (1998), "La reconstitución de los pueblos indígenas", *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Miguel A. Bartolomé y Alicia Barabas (coords.), México, D.F., Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Ríos, Manuel (1991), "La formación de profesionistas indígenas", *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, Arturo Warman y Arturo Agueta (coords.), México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Porrúa.
- Rivas, Alex y Rommel Lara (2001), *Conservación y petróleo en la Amazonía ecuatoriana: Un acercamiento al caso huaorani*, Quito, Ecociencia/Abya-Yala.
- Rivera Salgado, Gaspar (1998), "Radiografía de Oaxacalifornia", *La jornada*, 9 de agosto.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social: repensar el estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- Sack, Robert (1997), "El significado de la territorialidad", *Región e historia en México (1700-1850)*, Pedro Pérez Herrero (comp.), México, D.F., Instituto Mora.
- Sáenz, Moisés (1939), México íntegro, Lima, Imprenta Torres Aguirre.
- Sánchez, Walter (2002), "Dos Bolivias, dos poderes", *El juguete rabioso*, año 3, N° 59, 7 al 20 de julio.
- Sánchez, José (2002), "Mateo Luna, la tercera vía aymara", *El juguete rabioso*, año 3, N° 62, 18 de agosto al 1° de septiembre.
- Sartoris, Giovanni (2001), *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.
- Sebeok, Thomas (1996), *Signos: una introducción a la semiótica*, Buenos Aires, Paidós.
- Sieder, Rachel (1998), "Repensando la democratización y la ciudadanía: el pluralismo y la reforma institucional en Guatemala", *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Claudia Dary (comp.), Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Smith, Anthony D. (2000), *Nacionalismo y modernidad*, Madrid, Istmo.
- (1997), *La identidad nacional*, Madrid, Trama.
- (1981), *The Ethnic Revival*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (2001), *La cuestión étnica*, México, D.F., El Colegio de México.
- (2000), *Conflictos étnicos y estado nacional*, México, D.F., Siglo XXI/Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- (1999), "Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas", *Sociedades multiculturales y democracia en América Latina*, Jorge Nieto Montesino (coord.), México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Proyecto DEMOS.
- (1992), "La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos", *Estudios sociológicos*, vol. 10, N° 28, enero-abril.
- Stern, Steve (2000), "La contracorriente histórica: los indígenas como colonizadores del Estado, siglos XVI a XX", *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del*

- siglo XXI*, Leticia Reina (coord.), México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Instituto Nacional Indigenista (INI)/Porrúa.
- Stuchlik, Milan (1974), *Rasgos de la sociedad mapuche contemporánea*, Temuco, Ediciones Universitarias de la Frontera.
- Taylor, Charles (2001), *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Thompson, John B. (2002), *Ideología y cultura moderna: teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Touraine, Alain (1999), *¿Qué es la democracia?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1987), *El regreso del actor*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Unda, Mario y Augusto Barrera (2000), "Elementos iniciales para una evaluación del levantamiento del 21 de enero", *Boletín ICCI-RIMAI*, año 2, N° 11, febrero.
- Urrea, Fernando (1994), "Pobladores urbanos redescubiertos: presencia indígena en ciudades colombianas", *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas* (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.
- Urteaga, Patricia (1999), "Derechos territoriales y Ley Indígena: una aproximación alternativa", *El reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (comps.), México, D.F., El Colegio de Michoacán.
- Valencia, Alberto (2000), *La migración indígena a las ciudades*, México, D.F., Instituto Nacional Indigenista (INI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Vázquez, Luis (2003), "Construcción y deconstrucción de los pueblos indígenas bajo el nuevo espíritu del capitalismo", *Memoria*, N° 170.
- Velázquez, Emilia (2001), "El territorio de los popolucas de Sotepan, Veracruz: transformaciones en la organización y apropiación del espacio", *Relaciones*, vol. 22, N° 87.
- Vergara, Jorge Iván y otros (1999), "Las tierras de la ira: los sucesos de Traiguén y los conflictos entre comunidades mapuches, empresas forestales y Estado", [www.xs4all.nl/~rehue/art/taller1.html](http://www.xs4all.nl/~rehue/art/taller1.html).
- Villena, Sergio (1999), "Etnicidad y política en Bolivia: la democracia en la cuerda floja de lo pluri-multi", *Sociedades multiculturales y democracia en América Latina*, Jorge Nieto Montesino (coord.), México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Proyecto DEMOS.
- Villoro, Luis (2002), "Multiculturalismo y derecho", *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Esteban Krotz (comp.), México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- (1999), *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, D.F., Paidós.
- Wade, Peter (2000), *Raza y etnicidad en Latinoamérica*, Quito, Abya-Yala.

- Waldmann, Peter (1997), *Radicalismo étnico: análisis comparado de las causas y efectos en los conflictos étnicos violentos*, Madrid, AKAL.
- Walzer, Michael (2001), *Las esferas de la justicia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1998), *Tratado sobre la tolerancia*, Buenos Aires, Paidós.
- Warman, Arturo (2001), *El campo mexicano en el siglo XX*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Wieviorka, Michel (1994), "Racismo y exclusión", *Estudios sociológicos*, vol. 12, N° 34, enero-abril.
- (1992), *El espacio del racismo*, Barcelona, Paidós.
- Zárate, Eduardo (1999), "La reconstrucción de la Nación Purhépecha y el proceso de autonomía en Michoacán", *El reto de la diversidad*, Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (comps.), México, D.F., El Colegio de Michoacán.
- Zúñiga, Gerardo (2000), "La dimensión discursiva de las luchas étnicas. Acerca de un artículo de María Teresa Sierra", *Alteridades*, año 10, N° 19, enero-junio.





## **Anexo**



Cuadro 1  
DEMANDAS INDÍGENAS 2000-2002

País	Demandas indígenas
México	Autonomía y autodeterminación Reconocimiento de derechos colectivos Tierras y control de recursos naturales
Guatemala	Tierras Medidas y acciones contra la discriminación Participación y representación política Educación bilingüe intercultural Derechos de las mujeres indígenas Cumplimiento de los Acuerdos de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
Nicaragua	Tierras y control de recursos naturales Demarcación y titulación de territorios indígenas Control sobre las concesiones para la explotación de recursos naturales en tierras indígenas
Costa Rica	Reconocimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado Discriminación de las mujeres Respeto y consulta a los pueblos indígenas con relación a la puesta en práctica de megaproyectos que afecten al medio ambiente de sus territorios
Panamá	Reconocimiento legal de territorios indígenas Irradiación del conflicto colombiano Megaproyectos en la selva del Darién afectan a comunidades indígenas Indígenas Kuna y Emberá demandan al Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos a la propiedad de la tierra</li> <li>- Derecho a la vivienda</li> <li>- Derecho a la salud</li> <li>- Derechos culturales</li> </ul>
Colombia	Autonomía territorial frente a la guerra Protección de derechos territoriales y medioambientales Protección frente a los efectos de la guerra, desplazamientos de población, asesinatos masivos, y otros
Venezuela	Participación política Protección de tierras y recursos naturales Cumplimiento de los principios estipulados en la Constitución y las leyes
Brasil	Cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas como garantiza la Constitución Demarcación de todas las tierras indígenas Retirada de invasores de las tierras indígenas Reconocimiento de los pueblos resurgentes y de sus territorios Protección contra la invasión de los territorios de los pueblos aislados Respeto por el derecho exclusivo de los pueblos indígenas al usufructo de todos los recursos naturales en las áreas indígenas, con atención a la "biopiratería" Detención de proyectos hidroeléctricos en marcha Fin de la discriminación, expulsión, masacres, amenazas, actos de violencia e impunidad contra indígenas Reconocimiento en la educación de la "verdad histórica" del Brasil en relación con los indígenas Participación en la reglamentación sobre el patrimonio genético

(Continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

País	Demandas indígenas
Ecuador	Autonomía Participación política Protección de territorios y recursos indígenas Demanda por un Estado plurinacional Replanteamiento del sistema democrático
Perú	Propuesta de gobernabilidad local basada en pactos civiles interculturales Planes de vida Ley indígena Regulación de las explotaciones de hidrocarburos en tierras indígenas Aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sistemas de administración de justicia indígena Pautas de administración de áreas culturalmente protegidas Protección y reconocimiento de derechos de propiedad territorial indígena Educación intercultural bilingüe Sistema intercultural de salud Participación en el manejo y beneficio de áreas naturales protegidas Protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario Respeto y protección de conocimientos colectivos indígenas
Bolivia	Demandas por derechos de agua Demandas políticas y sociales Demandas por la protección de tierras comunitarias de origen indígena Titulación de tierras indígenas
Paraguay	Demandas por tierra y protección de derechos territoriales Participación en la reforma a la Ley indígena Demandas por mejoras en salud, educación, desarrollo sostenible, acceso a la justicia, y otros
Argentina	Demandas por restitución de tierras y derechos territoriales indígenas Defensa jurídica adecuada Recursos para el funcionamiento de la institucionalidad indígena Participación directa en todos los temas que les conciernen Becas estudiantiles
Chile	Ratificación del Convenio 169 de la OIT Reconocimiento constitucional Autonomía, autogestión y autodeterminación Educación intercultural bilingüe Restitución de tierras Protección de territorios y recursos naturales Detención de megaproyectos (hidroeléctrica, carreteras)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), *El mundo indígena 2000-2001*, Copenhague, 2001; *El mundo indígena 2001-2002*, Copenhague, IWGIA, 2002; Gregor Cletus Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, D.F., Instituto Indigenista Interamericano.

Guyana Francesa, Honduras y El Salvador no reconocen derechos a los pueblos indígenas.

Cuadro 2  
MARCO JURÍDICO RECIENTE SOBRE DERECHOS INDÍGENAS  
E INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

País	Legislación, leyes secundarias, convenciones, acuerdos, planes	Institucionalidad indígena estatal
México	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1990) Reconocimiento constitucional (1992) Reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena (2001)	Instituto Nacional Indigenista (INI) (desde 1948 hasta 2003) Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (dependiente de la Presidencia de la República, 2000)
Guatemala	Reforma constitucional que declara la protección de los grupos étnicos del país (1986) Acuerdos de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1996)	Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (Decreto N° 65, 1990)
Nicaragua	Reforma constitucional que declara el pluralismo político, social y étnico de la nación y la naturaleza multiétnica del pueblo de Nicaragua y establece medidas varias sobre derechos indígenas (1987/1995) Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley N° 28, 1987)	
Costa Rica	Ley Indígena (1977), con varias modificaciones Decreto N° 16.597-G que impide la venta de tierras indígenas Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1993) Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas (1994) Ley de Defensa del Idioma Español y Lenguas Aborígenes Costarricenses (1996)	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) (1992)
Panamá	Ley N° 5 que declara el 12 de octubre Día Nacional de Reflexión sobre la situación de los Pueblos Indígenas (2002) Ley N° 41: Declara el 5 de agosto de cada año "Día Cívico de Conmemoración de Simral Colman" (héroe de la Revolución Kuna de 1925)	Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (2000)
Colombia	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1991) Reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas: "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica cultural de la Nación" (1991) Decreto N° 1088: Regulación de la Creación de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas (1993)	
Venezuela	Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (1999) Ratificación del Convenio 169 de la OIT (2000) Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2000)	Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional (2001) Comisión de Demarcación y Reconocimiento de Hábitat y Tierras Indígenas (2001)
Guyana	Constitución de 1980 (reformada en 1996) establece el respeto a la diversidad cultural, la prohibición de la discriminación y la protección a los <i>amerindians</i>	

(Continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

País	Legislación, leyes secundarias, convenciones, acuerdos, planes	Institucionalidad indígena estatal
Brasil	Disposiciones sobre las acciones de protección ambiental, salud y apoyo de las actividades productivas para las comunidades indígenas (Decreto N° 1414, 1994) Estatuto de la Sociedades Indígenas (1994)	Creación de la Comisión de Defensa de los Derechos Indígenas (Decreto N° 828/91)
Ecuador	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1998) Reforma constitucional que declara al país multiétnico y pluricultural (1998)	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) (1992) Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN) (1997) Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) (1998)
Perú	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1993) Reconocimiento constitucional (1993) Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas (2001)	Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (2001) Mesa de Diálogo y Cooperación para Comunidades Nativas (2001) Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPAA) (2001)
Bolivia	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1991) Reforma constitucional que declara a la nación como multiétnica y pluricultural (1994) Ley de participación popular que reconoce formas de gobierno indígena (1994)	Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO) Consejo Consultivo Nacional de Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia (1998)
Paraguay	Estatuto de Comunidades Indígenas (1981) Reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo (1992) Ratificación del Convenio 169 de la OIT	Instituto Nacional del Indígena (INDI) (1981)
Argentina	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (2000)	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (creado por ley en 1985, mediante fallo judicial se ordenó su puesta en marcha el año 2000)
Chile	Ley Indígena (1994) Mesa de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2000)	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (1994)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), *El mundo indígena 2000-2001*, Copenhague, 2001; *El mundo indígena 2001-2002*, Copenhague, IWGIA, 2002; Gregor Cletus Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, D.F., Instituto Indigenista Interamericano.

Guyana Francesa, Honduras y El Salvador no reconocen derechos a los pueblos indígenas.