

# Derechos Indígenas y políticas de reconocimiento: demandas, implementaciones y reformulaciones

Claudia Briones\*  
Fernando García\*\*

Uno de los factores que caracteriza a los países de América Latina es su diversidad cultural y étnica, representada por la presencia de tres grandes sectores de población. Según los países, el sector llamado mestizo, criollo o ladino, así como el indígena y el afrodescendiente. También, con variabilidad en cada caso, las inmigraciones históricas o contemporáneas enriquecen y complejizan el panorama.

En cuanto a las políticas estatales de gestión de tal diversidad, ciertos elementos — además de la colonización luso-hispana de la región — plantean semejanzas entre todos ellos, aunque también son varios los factores que los particularizan. Se reconocen así con frecuencia mayores similitudes entre, por un lado, los llamados países de tierras altas, en su mayoría andinos, y, por el otro, los de tierras bajas, donde se incluye Brasil además de los países del cono sur. Pero, para el tema que nos ocupa, quizás un criterio de mayor relevancia para pensar el continente de modo comparativo sea el que toma en cuenta si los pueblos indígenas conforman una parte sustantiva de la población, como en Bolivia y Ecuador, o si son minorías numéricas además de sociológicas, como ocurre claramente en Brasil y Colombia. Y aún así, a pesar de esas particularidades, en todos los países se han activado en las últimas décadas movimientos indígenas con inusitada potencia para reclamar derechos tan largamente demandados como conculcados.

Dos son entonces los efectos aparentemente paradójales de esta activación de pertenencias sojuzgadas por extensos e intensos procesos

históricos de dominación económica y política. Primero, países de la región que hasta hace poco se caracterizaban a sí mismos como “monoculturales, monoétnicos, monolingües y dueños de una identidad nacional única”, han empezado a reconocer jurídicamente su composición plural. Tres hechos importantes en el campo legal y constitucional lo demuestran de manera fehaciente: las reformas constitucionales que reconocen diversos derechos diferenciados para atender su diversidad étnica y cultural de manera oficial<sup>1</sup>; la ratificación del convenio No. 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales por parte de la mayoría de países; y la aprobación de la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas al interior de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, la primera suscrita en el año 2007 y la segunda todavía en discusión. Segundo, la vitalidad y protagonismo alcanzado por demandantes indígenas que no aceptan que los reconocimientos queden como letra muerta continúan interpelando las distintas administraciones estatales por sus incongruencias entre lo que se declara y lo que se emprende, entre lo prometido constitucionalmente y las políticas públicas efectivas, al punto de aparecer actualmente como uno de los ejes de conflicto capaces de poner a prueba la capacidad de negociación de las diferentes democracias latinoamericanas.

Más allá entonces de la incidencia de dispares densidades demográficas, no cabe duda de que, entre los cambios sociales más destacables de las últimas décadas, debe considerarse la forma en que los pueblos indígenas del continente aparecen hoy

como un claro factor dinamizador de la revisión de los acuerdos de convivencia, además de constituirse en un referente de pensamiento importante para actualizar las reflexiones de ciencias sociales. En el caso de la Filosofía Política, han llevado también a extensas discusiones acerca de cómo pensar la relación entre los derechos universales y los diferenciados. Por ende, tal como lo plantea Bretón (2001) particularmente respecto de la región andina, donde los pueblos indígenas constituyen actualmente el 20% de la población (cerca de 17 millones de habitantes):

*...se constata un cambio en los planteamientos y en los discursos, así como una redefinición de los propios actores sociales: frente a las tradicionales reivindicaciones de clase con base en un discurso que solía girar alrededor de la demanda del reparto agrario, de los años setenta en adelante asistimos a la consolidación y desarrollo de un nuevo discurso que, con tanta o más capacidad de convocatoria que el anterior, pivotea sobre la etnicidad (2001:10).*

En todo caso, el punto a tener en cuenta es que esa aparentemente inusitada visibilidad — que ha llevado a hablar de etnogénesis (Bartolomé 2006) o de emergencia indígena (Bengoa 2000) — tiene una historia mucho más prolongada, sin la cual es imposible entender las formas que toman y los desafíos profundos que plantean los cambios efectivizados y los aún demandados.

### **I. Del integracionismo a la Pázcuar al reconocimiento de “Pueblos indígenas”**

Durante las primeras décadas del siglo XX, se van instalando en el continente ciertas persuasiones. Brevemente, desde mediados del siglo XIX y a lo largo de los procesos de consolidación de los estados-nación “modernos” en América Latina, la utopía de la ciudadanía universal hacía mayoritariamente presuponer que los indígenas, así como los inmigrantes y los afrodescendientes, tendrían que ser asimilados desde los idearios del progreso y la civilización. Sin embargo, el hecho de que tales promesas siempre se encarnaran de manera desigual y sectorialmente selectiva, empezaría a hacer evidente que el “problema indígena” se resistía a ser licuado. Pero, además, en contextos donde empiezan a revisarse también las

condiciones de inserción de la región en la economía mundial y a ensayarse en algunos casos modelos para la sustitución de importaciones, con requerimientos diferentes de mano de obra, el “problema indígena” comienza a mostrarse también bajo otra luz. Así, México lidera un acuerdo por el que los gobiernos de las repúblicas americanas reconocen que “el problema indígena atañe a toda América” y que por ende es conveniente “coordinar la política indigenista de los diversos países”. Conocido como la Convención de Pázcuar adoptada en 1940, el acuerdo no sólo crea el Instituto Indigenista Interamericano, sino que instaura el *indigenismo* como estrategia estatal pertinente para ciudadanizar a los indígenas. La *integración* empieza a operar como signo ideológico clave para reformular el fracaso de las políticas ancladas en la idea de asimilación.

Encontrando quizás en México su expresión más característica, el indigenismo latinoamericano apuntaba a conocer mejor “la personalidad” de los indígenas para gobernar a los ciudadanos que vivían fuera de sus normas, esto es, con normas propias. Se convocaría así a expertos para promover “investigaciones científicas” que dieran sustento al desarrollo de una “política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas”, incorporando incluso las recomendaciones hechas por los propios destinatarios de esa política. Aunque fuese implementada de manera desigual en y por los distintos países signatarios, la convención oficiaría de paraguas conceptual durante varias décadas desde el cual ensayar formas de gestionar las diferencias culturales para asegurar las nuevas promesas avizoradas, fuesen de modernización o de desarrollo (a secas).

Por falta de recursos económicos y humanos, los países signatarios de la convención tuvieron que acudir a la cooperación técnica multilateral para poner en práctica los acuerdos de política indigenista decididos en el I Congreso Indigenista Interamericano de 1940. En un esfuerzo interagencial<sup>2</sup> con los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú, en primera instancia, y luego con Colombia, Chile, Argentina y Venezuela, las Naciones Unidas, pusieron en marcha la Misión Andina en 1953, concentrada en áreas de población indígena con un claro enfoque de desarrollo comunitario como



modelo de integración y modernización de los productores rurales de países en “vías de desarrollo”.

Pero la Alianza para el Progreso y las reformas agrarias de los años sesenta irían mostrando los límites y asimetrías de ese ideario desarrollista que no alcanzaba a revertir una *dependencia* que paulatinamente empieza a devenir clave de lectura de las desigualdades del sistema mundo y, como veremos en el próximo acápite, de luchas enmarcadas en ideas de “liberación”. Este ideario impactaría incluso a parte de la Iglesia Católica que se compromete con la “teología de la liberación”, más allá de que la institución estuviese otrora tan comprometida con una evangelización puesta al servicio de “civilizar” a los indígenas transformándolos en parte de su feligresía. En todo caso, las políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas — y las iniciativas de diversas agencias de apoyo — van a ir registrando, con dispares ritmos e intensidades según los países, un cambio sustancial.

En los países andinos, durante los años setenta se cierra la etapa indigenista que proclamaba su asimilación al mundo mestizo como la única forma de salir de la pobreza y del “subdesarrollo” en que vivían. Se empiezan a llevar adelante diferentes procesos de reforma agraria que van a afectar de modos dispares la base territorial de los pueblos indígenas.

Brasil y los países del Cono Sur ingresan o continúan en un período de dictaduras militares que, apuntando primariamente a controlar las luchas políticas o armadas en pro de la “liberación nacional”, muestran aristas tan dispares como paradójales respecto de los indígenas, tanto en lo que hace a la represión de sus cuadros, como a la forma de definir su ciudadanía. Si en Brasil el Estatuto del Indio de 1973 los define como sujetos “relativamente capaces” que deben quedar bajo la tutela estatal a través de la FUNAI (Fundación Nacional del Indio) para garantizar su integración “de forma armoniosa y progresiva”, en el Chile de Pinochet el decreto ley 2568 de 1979 busca explícitamente dividir las tierras de las reservas y “la liquidación de las Comunidades Indígenas”. Al interrumpir el debate legislativo de lo que recién en 1985, luego del retorno democrático, se transformaría en la primera ley indigenista integral

del país, el llamado Proceso de Reorganización Nacional continúa en Argentina con la invisibilización históricamente característica de los ciudadanos indígenas en tanto tales. Pero, progresivamente en estos casos, los dispares efectos de los distintos terrorismos de estado irán no obstante permitiendo convergencias entre las luchas indígenas y las de los movimientos de derechos humanos.

Con el tiempo, estos dispares procesos irán sin embargo acompasándose por eventos de dos órdenes distintos que se irán imbricando e irán promoviendo más claras confluencias del activismo indígena de distintos países. En lo internacional, una de las caras de la “globalización” va quedando de manifiesto en el surgimiento de arenas interestatales de negociación y reclamo, sea a través de las luchas para la aprobación del convenio No. 169 de la OIT de 1989 y de la Declaración de Derechos de la ONU, sea para la conmemoración de los 500 años del llamado “descubrimiento” de América en 1992, o para incidir en la redacción del Convenio sobre la Diversidad Biológica iniciado en Río de Janeiro en 1992. En lo nacional, los impactos de la progresiva neoliberalización económica y política del continente redundarán paradójicamente tanto en políticas de privatización de responsabilidades sociales antes encaradas por los estados, como en ambientes propicios para emprender reformas constitucionales acordes a las metas del Consenso de Washington, en el marco de las cuales se incorporarán — e incluso se irán expandiendo, en algunos países — los derechos indígenas. Al calor de estos diversos procesos, distintos pueblos, sus comunidades y organizaciones, van a confluir en la demanda de políticas estatales con “voz propia”, sin necesidad de intermediarios o ventrílocuos no indígenas.

En cuanto a los derechos reconocidos y al modo en que las distintas reformas constitucionales fueron rediseñando, según los países, el estado para acogerlos, emergen temas tanto compartidos como diferenciados. En lo que hace al reconocimiento del pluralismo jurídico y de la jurisdicción indígena, por ejemplo, Raquel Yrigoyen Fajardo (2012: 171-2) identifica ya al menos tres ciclos de reformas constitucionales. El primero se da en los años ochenta del siglo XX, e incorpora más reconocimientos en términos de pluralismo

cultural que jurídico. El segundo se inicia con el Convenio 169 de la OIT de 1989, e introduce el modelo del estado pluricultural y con pluralismo jurídico. El tercero queda habilitado por la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, pero se expresa en las reformas de Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009, los únicos hasta el momento que se reconocen como estados plurinacionales.

Así, respecto de pisos constitucionales comunes para los países andinos, el inicial reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de la Nación y el Estado, el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos colectivos (principalmente oficialización de idiomas indígenas, educación bilingüe, legalización y delimitación de territorios, consulta previa, etc.), va dando lugar al reconocimiento del derecho indígena a la par del derecho ordinario y, por lo tanto, a la vigencia del pluralismo jurídico y la participación electoral y política como movimiento o partido indígena. Respecto a los temas diferenciados, hay entre ellos muchas y diversas cuestiones, por lo que se mencionarán solamente las especificidades más destacables por país.

En el caso de Bolivia y Ecuador, lo más notable sin duda es el reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural de los estados boliviano y ecuatoriano. Ello permite la creación y consolidación de los gobiernos autónomos indígenas al interior de cada estado nación. Estas autonomías reclaman el derecho al territorio, a nombrar sus propias autoridades con sus mecanismos propios de elección, la vigencia y aplicación de sus sistemas de derecho propio, el desarrollo y fortalecimiento de sus lenguas y de los sistemas de educación intercultural bilingüe, el mantenimiento y protección de los conocimientos colectivos, su patrimonio cultural e histórico y sus prácticas de manejo de la biodiversidad, la aplicación de la consulta previa, libre e informada por parte del Estado en el caso de que cualquier plan o programa les afecte cultural, ambiental y territorialmente.

Respecto del carácter intercultural del Estado, en estos casos su reconocimiento no se agota en admitir la existencia de las diferencias culturales y en optar por la reparación de los efectos de su negación histórica (las denominadas acciones

afirmativas), sino que apunta sobre todo un cambio en las relaciones de poder. Concretamente, según Santos (2007), se trataría de cambiar todas aquellas situaciones que generan tanto la desigualdad como la exclusión. Esto es, a la par de alcanzar la equidad económica se apunta a aprender a vivir con la diferencia, afirmando las diversas identidades. En otras palabras, se propone una interculturalidad que construya relaciones (acuerdos, negociaciones y préstamos) entre culturas, como así también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar las relaciones del poder que han naturalizado la desigualdad (económica y política) y la exclusión (étnica cultural).

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, especial mención además merece el tema de la naturaleza como sujeto de derechos, donde el reconocimiento del derecho a su existencia y reparación es un ejemplo de este “interculturalizar”<sup>3</sup>. Reconocer la naturaleza, no solamente como bien de uso controlado por seres humanos como superiores a ella (bajo una lógica cartesiana), sino como parte integral de la vida, es interculturalizar la racionalidad dominante, abriéndola a otros modos de concebir. Desde la filosofía o cosmovisión indígena, la naturaleza es ser vivo, con inteligencia, sentimientos, espiritualidad, y los seres humanos son elementos de ella. La naturaleza forma parte de las visiones ancestrales enraizadas en la armonía integral entre humanos y naturaleza, una armonía que la sociedad occidentalizada ha perdido. Pensar con esta “otra lógica”, como se propone desde la nueva Constitución es, sin duda, algo muy revolucionario; no existe en ninguna otra constitución de América Latina o del mundo. No obstante, es este “constitucionalismo interculturalizado” o “interculturalidad constitucional” que es percibido por los sectores dominantes como amenaza, amenaza a la óptica racionalista, a la desigualdad económica y al control social.

Aunque Colombia y Perú no muestran — como tampoco lo hacen otros países — los avances de Bolivia y Ecuador, es importante mencionar que, a pesar de sus circunstancias internas de conflicto interno (los 60 años de guerrilla en Colombia y los diez años de Sendero Luminoso en Perú), ambos se destacan por ciertos temas específicos. En



Colombia, además de extensos procesos de demarcación de las Entidades Territoriales Indígenas,<sup>4</sup> la implementación del derecho a la justicia indígena ha sido acompañada por una profusa jurisprudencia generada por la Corte constitucional desde 1992. En Perú, el derecho de consulta previa, libre e informada cuenta inclusive con una ley explícita sobre el tema, aunque la jurisprudencia existente haya sido insuficiente.

La Constitución de Brasil reformada en 1988 se destaca no tanto por su precocidad comparativa, como por su locuacidad respecto de los procesos de demarcación de territorios indígenas. En esto, aunque el Estado brasileño conserva la propiedad de los mismos, concede a los indígenas el *usufructo exclusivo* de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en las tierras ocupadas tradicionalmente (inciso 2° del Art. 231), aunque también prevé el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y mineros en esos territorios, con la autorización legislativa y una vez oídas las comunidades afectadas, asegurando su participación en los beneficios (inciso 3° del mismo artículo). En contraste, las constituciones de Paraguay y Argentina son mucho menos locuaces, pero reconocen la preexistencia de los Pueblos Indígenas y su derecho de propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas. En su artículo 67, la constitución paraguaya exonera a los miembros de los pueblos indígenas “de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley”.

Por su parte, Venezuela y Chile van mayormente a caracterizarse por las omisiones. El primero porque, luego de haber creado el Ministerio del Poder popular para Pueblos Indígenas, ha contribuido muy poco a una de las reivindicaciones más reclamadas de estos pueblos, la legalización y delimitación de sus territorios<sup>5</sup>. Por su parte, el caso de Chile representa quizás el país con menos avances constitucionales, ya que fue el último en la región andina en ratificar el convenio No. 169 de la OIT, en el año 2008, a casi 20 años de su aprobación, a pesar de que los pueblos indígenas han mantenido una larga pugna con el Estado chileno, en especial por la disputa y control de los recursos naturales (bosques, agua, recursos mineros, etc.).

En todo caso, ni las más o menos amplias reformas constitucionales ni los más o menos congruentes cambios en las políticas estatales de gestión de la diversidad han sido concesiones estatales gratuitas. Deben más bien verse como fruto de la articulación de tensas pero también productivas relaciones, de encuentros y desencuentros, entre los movimientos indígenas de reclamo y organización, y los diversos interlocutores estatales responsables de receptarlas y convertirlas en prácticas de gestión de las heterogeneidades nacionales. Ni ayer ni hoy por tanto esas prácticas de traducción han operado en el vacío, sino en marcos económicos, políticos, culturales, ideológicos más amplios de reordenamiento de lo que en cada época se define como convivencias esperables. Por ello, ayer y hoy, la comprensión de los modos en que los pueblos y sus organizaciones fueron leyendo y diagnosticando esos marcos y organizándose, para transformar sus visiones en reclamos, es un componente clave para entender y poner los cambios registrados en sus respectivos contextos.

## II. Producciones culturales y políticas de los Pls<sup>6</sup>

Aún con antecedentes — por ejemplo la temprana conformación de la Federación Shuar de la selva ecuatoriana en 1961 — el grado de organización y participación indígena se irá haciendo notorio en la siguiente década, tanto en instancias locales, cuanto regionales, nacionales e internacionales, no sólo por su visibilidad sino por aportar otras maneras de pensar los fundamentos de lo que se venía considerando como el “problema indígena”. Así, en contraste con la primera Declaración de Barbados de 1971 — firmada mayormente por antropólogos que abogan “por la liberación del indígena”<sup>7</sup> — la segunda declaración de Barbados de 1977 es ya firmada por sus protagonistas, quienes aseveran que “los indios estamos sujetos a una dominación que tiene dos caras: la dominación física y la dominación cultural”. Considerada como punto de inicio del *indianismo* como filosofía y política promovida desde abajo para hallar otras soluciones, ese manifiesto explicita que esa doble dominación opera en un caso a través de la explotación económica, y trabaja en el otro a través de la política indigenista, del sistema de educación formal y de los medios masivos de comunicación.

El punto a destacar es que esta última declaración se da ya en un marco de organización indígena en planos supra-estatales, para influir en foros internacionales, como lo indica la creación en 1975 del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas para representar pueblos de las Américas, el Pacífico sur y Escandinavia, y la posterior constitución en 1980 del Consejo Indio de Sud América (CISA), con particular peso en los países andinos en lo que hace a promover la organización política y social indígena. A su vez, esta conformación de organizaciones supraestatales no fue independiente de la creación en cada país de organizaciones de alcance regional o nacional, como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que agrupa en 1971 a los páez y guambianos de los Andes colombianos; el ECUARUNARI de los kichwas serranos del Ecuador en 1972; el polifacético movimiento katarista ligado a los aymaras de Bolivia que va a conducir a la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979; la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) en 1975; la creación tanto del Consejo Regional Mapuche como de los Centros Culturales Mapuche en 1978 en oposición éstos a la dictadura de Pinochet; o la União das Nações Indígenas (UNI) brasileña en 1980.

Si nos limitamos a los países andinos, diríamos que durante la década de los setenta e inicios de los ochenta van a estructurarse el grueso de organizaciones regionales y nacionales actualmente existentes en la región. Hablamos, en el Ecuador, de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) creada en 1986, así como de la Confederación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN). En Colombia, de la Organización de Nacionalidades Indígenas de Colombia (ONIC), creada en 1982, la cual agrupa a casi todos los pueblos indígenas. En Bolivia, las organizaciones agrupan por separado a los pueblos amazónicos en la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) creada en 1982, mientras los altiplánicos se reúnen en tres organizaciones: la ya mencionada CSUTCB, el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Quillasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Mujeres Indígenas, Campesinas,

Originarias de Bolivia, Bartolina Sisa. En el Perú, mientras los pueblos selváticos se congregan alrededor de su propia organización — la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) — los pueblos serranos tienden a hacerlo a través de organizaciones de carácter clasista, en vez de formar organizaciones de corte étnico. No obstante, en el marco del debate para la reforma constitucional de 1993, se forma la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP), la cual no sólo reúne a las dos principales organizaciones indígenas surgidas en los ochenta en el área Amazónica y de selva — la AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) — sino que también sumará a la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI).

Progresivamente, parte de la transformación de los pueblos indígenas de actores sociales en actores políticos se irá apreciando en la conformación de movimientos y partidos políticos propios. Como ejemplos, destacamos el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Bolivia; el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) y el Movimiento Amauta Yuyai de Ecuador; las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Indígena (ASI) de Colombia; el Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA); el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) de Venezuela, y el partido Mapuche Wallmapuwen en Chile. También se irá haciendo importante la elección de candidatos indígenas en cargos de representación pública, como presidente, en el caso de Evo Morales en Bolivia, hasta los innumerables senadores, diputados, alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales en los otros países.

En muchas de estas organizaciones, es importante el papel que desempeñan los sectores indígenas urbanos, resultado del proceso de migración interna que — iniciado en la década de los sesenta — ha dado lugar a concentraciones importantes en las grandes ciudades: de serranos en Lima; de aymaras y quechuas en La Paz; de kichwas en Quito y Guayaquil; y de mapuche en Santiago. Estos grupos, que se marcharon de sus comunidades por razones económicas, de estudio o exilio político hacia los países del Norte, han contribuido con la



mayoría de los intelectuales indígenas que sostienen el movimiento y, en el caso boliviano, han creado los partidos indianistas más radicales.

En estos marcos, se advierte también, en los últimos años, el interés por retomar intentos organizativos para superar las fronteras nacionales, como los emprendidos por el CISA en 1980, sea para nuclear distintos pueblos, sea para vincular pueblos específicos más allá de los estados en que quedaron insertos. Nos referimos en el primer caso a dos organizaciones regionales que subsisten y funcionan. La primera, formada en 1995, es la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Constituida en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), la COICA aglutina a las organizaciones indígenas de nueve países<sup>8</sup>, que reúnen a cerca de 400 pueblos amazónicos. Su principal misión es coordinar los esfuerzos, sueños e ideales de las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas de la región para promover, defender y ejercer los derechos de la vida como parte integral de la naturaleza y del universo. La segunda es la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), creada en el Cuzco en el año 2006, y formada por 14 organizaciones regionales andinas de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Su principal objetivo es el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, en particular la autodeterminación, el territorio, la consulta y consentimiento previo, libre e informado, contra la criminalización de las demandas y la militarización de los territorios. Su propuesta central es la construcción del buen vivir y de los Estados plurinacionales.

En el segundo caso, destacamos la iniciativa katarista de recrear la nación aymara, poniendo en contacto a través del Parlamento de la Nación Aymara de 1996 a aymaras del sur del Perú, del norte de Chile y del altiplano boliviano. Similares intentos han realizado los quechuas/quichuas, al reunirse en Cuzco, Tiwanaku y Quito, con el afán de juntarse nuevamente como nación, o la Asamblea del Pueblo Guaraní para vincular integrantes de Paraguay, Bolivia y Argentina. En todo caso, el proceso de migración de pueblos indígenas a países vecinos también ha provocado encuentros de intercambio con sus pares, como ha ocurrido con el pueblo otavalo de la Sierra norte-

ecuatoriana, que reúne anualmente a grupos emigrantes provenientes de Colombia y Venezuela.

Finalmente y aunque es una iniciativa que compromete a los estados en su manutención, es importante mencionar como muestra de la internacionalización del tema la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, por la participación que en él han tenido distintos referentes de los pueblos. Creado para reemplazar al Instituto Indigenista Interamericano, en funcionamiento desde 1942, este espacio es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Creado en 1992 durante la celebración de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, España, el Fondo Indígena es una institución que sustenta la representación paritaria en igualdad de condiciones entre los delegados gubernamentales e indígenas de los Estados miembros (22 países, 19 de la región y 3 extra regionales), basados en la construcción de consensos necesarios para el desarrollo económico, social, político y cultural con identidad de los pueblos indígenas, los cuales participan directamente en los planes, así como en los órganos de gobierno y dirección.

### III. Implementaciones y reformulaciones

A pesar de las diferencias entre los distintos países, no hay duda de que, en paralelo al peso de las luchas indígenas para obtener el reconocimiento de sus derechos, las demandas que se han ido formulando fueron siendo escuchadas, receptadas y gestionadas en el marco de nuevos reordenamientos planetarios. Por lo pronto, no es un dato menor que las culturas indígenas hayan empezado a verse no simplemente como derecho, sino fundamentalmente como un recurso. Quizás ésta sea la punta del *iceberg* para advertir que los reconocimientos acontecieron en momentos de redefinición de las formas de acumulación del capital y, consiguientemente, del papel de los estados y de los organismos multilaterales en esos procesos.

Como transformación a la vez económica, política y cultural, el neoliberalismo que en las últimas

décadas pareció instalarse como oscuro objeto del deseo del sistema-mundo no llegó a todos sus rincones ni con igual intensidad ni con los mismos efectos. Pareciera sí haber ido extendiendo algunas convicciones así como efectos contradictorios. Entre ellos, los derivados de buscar ampliar derechos y fortalecer las sociedades civiles implementando políticas focalizadas; o los de transformar el campo de las economías nacionales en coto de decisiones técnicas más que políticas, orientadas por la certeza de que corresponde movilizar *cualquier* recurso para saldar las finanzas.

Por ello distintos investigadores han coincidido en que el conjunto de derechos logrados por los pueblos indígenas en la década de los años ochenta y noventa se inscriben, una vez vistos a la distancia, en el denominado multiculturalismo neoliberal (Hale 2002) o multiculturalismo constitucional (Van Cott 2002; Clavero 2006). Más que reconocer la existencia de la diversidad cultural, este novedoso horizonte hegemónico en realidad incorporó la gestión de la dimensión étnica dentro del Estado, como parte de un intento de reforma estatal que apuntaba a abrir la puerta a otro tipo de reformas económicas y políticas, para mejorar la eficiencia del Estado, siguiendo los planteamientos del denominado Consenso de Washington.

En uno de sus últimos trabajos, al hacer un balance sobre el estado de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, Clavero (2008) concluye que hay una gran distancia entre la norma constitucional y su aplicación, especialmente por la ausencia del carácter vinculante de la legislación. Dicho en el lenguaje del enfoque de derechos y garantías planteado por las Naciones Unidas (CEPAL 2006), se reconocen los derechos, pero ese reconocimiento no ha sido acompañado por las garantías sociales (políticas públicas, programas y proyectos) que asegurarían su cumplimiento. En esa misma línea de argumentación, el ex Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen (2008), coincide en afirmar que el ciclo de reformas legales que caracterizó a la década de los ochenta y noventa puede evaluarse como “muchas reformas, pero pocos resultados”.

La implementación de los derechos logrados por los pueblos indígenas en la región andina se encuentra con una nueva situación política. Tres países — Colombia, Perú y Chile — van a elegir gobiernos enmarcados en el multiculturalismo neoliberal y una concepción organicista de la democracia. Los otros tres países — Venezuela, Bolivia y Ecuador — van a elegir gobiernos progresistas de izquierda<sup>9</sup>, con una concepción pluralista de la democracia y enmarcados en una etnogubernamentalidad que, como desde 2003 también en Argentina, se ancla en un horizonte “nacional y popular”.

Una primera evidencia es que en los tres primeros países las implementaciones van a ser limitadas. Las más importantes han girado alrededor del reconocimiento, todavía incompleto, de territorios indígenas; la creación de instancias y programas gubernamentales dedicados casi exclusivamente al desarrollo indígena, en especial de educación bilingüe intercultural y de salud intercultural; la aprobación de legislación relacionada con la consulta previa, libre e informada; la generación de jurisprudencia respecto de la vigencia de la justicia indígena y la participación política y electoral con candidatos indígenas en los gobiernos locales.

Los otros tres países son los que más expectativas han creado, en especial luego de la aprobación de sus nuevas constituciones. Un balance luego de 15 años de implementación deja una sensación de avance, retroceso y vaciamiento de los derechos indígenas en estos tres casos. Los principales avances se ubican en el reconocimiento de las autonomías indígenas, hasta ahora solamente en el caso de Bolivia, sin embargo en el caso ecuatoriano algunas nacionalidades indígenas han avanzado sus propias experiencias, con los llamados “gobiernos comunitarios”. Se han dado cambios también por la elección de diputados indígenas bajo la modalidad de cuotas en Bolivia y Venezuela, aunque en el Ecuador no se aprobó este requerimiento. En los tres países se han elegido indígenas como autoridades de los gobiernos locales, lo que no obstante también ha ocurrido en Chile, a la par de un notable incremento de los presos políticos mapuche, encarcelados bajo la Ley Antiterrorista en este país.

Los retrocesos están por su parte relacionados con varios temas. El primero tiene que ver con la



aplicación de la justicia indígena pues, en lugar de generarse mecanismos de coordinación y cooperación con la justicia ordinaria, se han aprobado leyes que más bien desconocen o interfieren con el derecho propio (por ejemplo, la ley de deslinde jurisdiccional en Bolivia), o crean jurisprudencia que cumple la misma función (sentencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, caso La Cocha). En caso de iniciarse actividades de explotación de los recursos naturales, la aplicación de la consulta previa, libre e informada ha colisionado con el afán de los tres gobiernos de impulsar un modelo económico extractivista y de desposesión. En el Ecuador, además, a título de transversalizar la interculturalidad en todo el sistema educativo, se ha desmantelado a la educación bilingüe intercultural, aunque no pasa lo mismo en los otros dos países.

Finalmente el vaciamiento de derechos se encarna en tres hechos claves. Primero, en la criminalización de la protesta indígena, acompañada con graves acusaciones de sabotaje y terrorismo contra los dirigentes indígenas cuando ejercen el derecho a la resistencia aprobado constitucionalmente. Segundo, los diferentes gobiernos han mantenido como política hacia el movimiento indígena una serie de acciones dirigidas a dividir a las organizaciones de base a través del uso clientelista de programas estatales que ofrecen un conjunto de subsidios de tipo económico y prebendas políticas. Por último, el principio de progresividad en la conquista de sus derechos atraviesa más bien cierta regresión en el disfrute de otros derechos constitucionales y humanos.

En lo que respecta a Argentina y a pesar de las particularidades comparativas del caso con los procesos de reconocimiento de los derechos indígenas tanto en Venezuela como en Bolivia y Ecuador, afinidades políticas de otro orden parecen sugerir convergencias con lo acontecido en estos países en términos de los avances, retrocesos y vaciamientos señalados. Por un lado, se suceden desde 2003 tres administraciones (la de Néstor Kirchner de 2003 a 2007, y las de Cristina Fernández de Kirchner de 2007 a 2011 y de 2011 a 2015) que despliegan distintos tipos de iniciativas comparativamente inéditas para el país. Estas iniciativas irán por tanto acompañadas de una

creciente adhesión indígena, al menos hasta 2010. Por otro lado, se empezarán a hacer visibles disidencias entre las organizaciones adherentes, sobre todo con la profundización del modelo neo-desarrollista con base en el cual se busca seguir sosteniendo el crecimiento que inicialmente registró la economía nacional con estas administraciones, luego de una crisis de proporciones desconocidas (Briones 2015). Los términos del desacuerdo con esa profundización y otros reclamos irresueltos han quedado claramente de manifiesto tanto con la Primera Marcha de Mujeres Originarias por el Buen Vivir realizada en abril de 2015, como por un acampe en pleno centro porteño de la QOPIWINI — asociación que nuclea a los pueblos Qom, Pilagá, Wichi y Nivaclé de Formosa. Al día de hoy, este acampe lleva siete meses, sin que se avizore la satisfacción de su demanda de ser recibidos por la presidenta.

#### IV. Interculturalidad y desafíos a futuro

Desde los años noventa, los pueblos indígenas han argumentado que la diferencia entre ellos y los demás pueblos que conforman los países no es solo cultural, sino – y más importante aún– histórica, política y económica, es decir, es una diferencia colonial. Se trata por tanto de una lucha que no sólo pretende dejar atrás ese legado histórico, sino que, y a la vez, se orienta hacia la creación y construcción de un proyecto social para los países de la región, un proyecto de autoridad política y de vida con justicia, equidad, dignidad y solidaridad.

La perspectiva del multiculturalismo neoliberal o constitucionalismo multicultural que ha presidido por varios años las políticas de reconocimiento de los derechos indígenas de varios países ha tendido a plantearlos como “derechos étnicos”, “derechos especiales” y/o “derechos de inclusión”. Haciendo foco en las diferencias, el problema de estas perspectivas pasa por destacar “lo ganado” por y para los pueblos indígenas. Su óptica se funda en lo que hace o lo que ha hecho el Estado para los pueblos indígenas. Por el contrario, desde perspectivas ancladas en un horizonte más inclusivo de los sectores postergados, los reconocimientos se caracterizan menos por enfatizar las diferencias, que por subordinarlas a lo que en cada momento se defina como poniendo en riesgo el bienestar de las “mayorías” que rara vez

son indígenas. Con la tendencia a la baja en el precio de las *commodities* y el petróleo — recursos ambos que han sido clave para las políticas redistributivas de los países donde se ha implementado esta visión alternativa — esa subordinación ha empezado a incrementarse y a mostrar facetas muy preocupantes.

Ahora bien, más allá de las discrepancias entre ambas formas de imaginar el conjunto, ni en uno ni en otro caso pareciera que los estados nación ponderen cabalmente lo que han hecho o lo que están haciendo estos pueblos para la labor conjunta de repensar y refundar el Estado. Ni en uno ni en otro caso se termina de advertir que, más que añadir o sumar más derechos a la estructura y lógica estatal establecidas, lo que los pueblos señalan es que, necesariamente, sus derechos y sus reclamos no podrán ser satisfechos sin la voluntad real de poner en cuestión esa estructura y de intervenir en ella. ¿Cuál sería entonces una perspectiva que, además de trabajar por la inclusión, se preocupe y comprometa a fondo con la interculturalización y la transformación estructural del Estado para todos?

Como lo plantea Walsh (2008), esa otra perspectiva debería basarse en interculturalizar de una manera transversal, es decir, debería tomar las demandas, los derechos y las propuestas indígenas como dando fundamentos para repensar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad, dando la vuelta a la estructuración social-colonial vigente, construida a partir de la uni-nacionalidad y la visión, interés y posición blanco-mestizo predominante. Desde esa perspectiva habría que pensar la relación entre el carácter intercultural y plurinacional del Estado, visto como lo señala Albó (2008:130), como “procesos trenzados” y, como también señala Santos

(2007), como una relación entre principios ideológicos, y no como la una condición de la otra.

Se hace por tanto indispensable pensar el Estado plurinacional desde un doble marco: el identitario nacional más amplio, y el de su relación con el proyecto político de la interculturalidad. En ese sentido *todas* las políticas públicas deberían tener el sello de lo intercultural y no, como equivocadamente se ha pensado, y se sigue pensando, sólo aquellas dirigidas hacia los pueblos indígenas, a los afrodescendientes, o a las colectividades de origen extranjero. Esto no comporta crear equivalencias entre distintas “diferencias”, como si todas fuesen idénticas o histórica y socialmente equiparables. Comporta sí revisar nuestras maneras de pensar nuestras heterogeneidades y su compleja imbricación para propender a remediar de un modo más integral las diversas injusticias que entranan nuestra convivencia social.

Cabría entonces detenerse seriamente a pensar o a re-pensar a qué nos están invitando los pueblos indígenas cuando insisten en que nos esforcemos por imaginar juntos “un mundo donde quepan varios mundos”, basado en formas no banales del “buen vivir” para todos. Si nuestra escucha atenta y no prejuiciada derivara en aprender a superar lógicas binarias que plantean la política como un inevitable juego de suma cero — donde algunos tendrían que perder o resignar lo que otros quieren ganar o administrar — los diversos países de América Latina en su conjunto deberían sin duda reconocer no sólo ya las deudas históricas heredadas y acrecentadas para con ellos, sino embarcarse en un compromiso a futuro por mejores futuros, quizás la única nueva deuda que sí valdría la pena tomar colectivamente ■



## Referências Bibliográficas

Albó, Xavier. (2008). *Movimiento y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: PNUD-CIPCA.

Bartolomé, Miguel. (2006). As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Mana*, Río de Janeiro, 12(1). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132006000100002>.

Bretón, Víctor. (2001). “Desarrollo y Diversidad Cultural”, ponencia presentada en el foro Los Caminos de la Diversidad, FLACSO - Ecuador, marzo de 2001.

Briones, Claudia. (2015). Políticas indigenistas en Argentina: entre la hegemonía neoliberal de los años noventa y la “nacional y popular” de la última década. *Antípodas*, Universidad de los Andes, Colombia, 21: 21-48.

CEPAL. (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Clavero, Bartolomé. (2008). *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos Indígenas entre constituciones mestizas*. México: Siglo XXI Editores.

Hale, Charles. (2002). « Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala », *Journal of Latin American Studies* 34 (3): 485-524.

Santos, Boaventura de Sousa. (2007). *La reinvencción del Estado y el Estado plurinacional*. Santa Cruz, documento inédito.

Stavenhagen, Rodolfo. (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México: UNESCO.

Van Coot, Donna Lee. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Walsh, Catherine. (2008). “Interculturalidad y plurinacionalidad, elementos para el debate constituyente”, en Walsh, Catherine (editora) *Interculturalidad, Estado y Sociedad*. Quito: Ediciones Abaya-Yala.

Yrigoyen Fajardo, Raquel. (2012). “Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista.” En *El Estado de Derecho hoy en América Latina*. Helen Ahrens (comp.). México: Fundación Konrad Adenauer. pp.: 171-193.

## Notas

<sup>1</sup> Guatemala 1985 y 1992, Nicaragua en 1986, Brasil en 1988, Colombia en 1991, México en 1992 y 2001, y Paraguay en 1992, Perú en 1993, Argentina y Panamá en 1994, Bolivia en 1994 y 2009, Ecuador en 1998 y 2008, Venezuela 1999). Otros países (El Salvador, Honduras, Chile, Belice, Surinam) no han reformado sus constituciones, pero han promulgado legislaciones que operacionalizan algunos de esos derechos.

<sup>2</sup> Las agencias que intervinieron fueron la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Internacional para la Infancia (UNICEF), y el Programa Mundial de Alimentos (PAM).

<sup>3</sup> En Bolivia, “los Derechos de la Madre Tierra” para el Vivir Bien quedan reconocidos y garantizados por la Ley 071 de 2010. La misma establece como responsabilidad del

Estado Plurinacional y de la sociedad, garantizar “las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Madre Tierra puedan absorber daños, adaptarse a las perturbaciones, y regenerarse sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, reconociendo que los sistemas de vida tiene límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tienen límites en su capacidad de revertir sus acciones (Art. 2. Inciso 3).” En cuanto a la interculturalidad de esos derechos, se sostiene que “El ejercicio de los derechos de la Madre Tierra requiere del reconocimiento, recuperación, respeto, protección, y dialogo de la diversidad de sentires, valores, saberes, conocimientos, prácticas, habilidades, trascendencias, transformaciones, ciencias, tecnologías y normas, de todas las culturas del mundo que buscan un convivir en armonía con la naturaleza (Art. 2. Inciso 6).” El Artículo 7 establece que la Madre Tierra tiene derecho a la vida; a la diversidad de la vida; al agua; al aire limpio; al equilibrio; a la restauración; a vivir libre de contaminación.

<sup>4</sup> La Constitución Nacional de Colombia de 1991 define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas en sus disposiciones sobre organización territorial (Art. 286); y reconoce que las mismas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que, dentro de los límites de la constitución, tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287).

<sup>5</sup> A pesar de que la constitución venezolana de 1999 declara la inalienable propiedad comunal de los territorios que serán demarcados por el Estado con la participación de las comunidades; reconoce y garantiza el derecho a sus indígenas de mantener y desarrollar su cosmovisión, valores, espiritualidad y lugares sagrados y de culto (Art. 121); la práctica de su medicina tradicional y terapias complementarias (Art. 122) y sus propias prácticas económicas y productivas basadas en sus valores comunitarios ancestrales (Art. 123); e introduce además el concepto de la pro-

iedad intelectual colectiva de las tecnologías indígenas y la prohibición de registro de patentes de recursos genéticos y conocimientos ancestrales (Art. 124).

<sup>6</sup> Sería imposible realizar una presentación completa de esas producciones, por lo que este acápite sólo introduce algunos elementos, con una intención más ilustrativa más que exhaustiva.

<sup>7</sup> Además de responsabilizar a los estados, a las misiones religiosas y a la propia Antropología de que los pueblos indígenas continúen “sujetos a una relación colonial de dominio que tuvo su origen en el momento de la conquista y que no se ha roto en el seno de las sociedades nacionales”, esos firmantes reclaman como solución que el indígena sea “protagonista de su propio destino”.

<sup>8</sup> Los países son: Surinam, Guyana, Guyana Francesa, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil.

<sup>9</sup> Venezuela desde 1999, Bolivia desde 2006 y Ecuador desde 2007.

**\* Claudia Briones**

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Río Negro), ARGENTINA.

**\*\* Fernando García**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, ECUADOR.