

---

## políticas sociales

# **R**elaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década

José Bengoa



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, agosto de 2003

Este documento fue preparado por José Bengoa, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte de una investigación sobre etnicidad y ciudadanía en América Latina y el Caribe que se desarrolla en el marco del proyecto “Desarrollo social y equidad en América Latina y el Caribe” (Proyecto GER-99114) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo de la asistencia técnica alemana (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1564-4162

ISSN electrónico: 1680-8983

ISBN: 92-1-322193-2

LC/L.1925-P

N° de venta: S.03.II.G.82

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2003. 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Propósito del estudio</b> .....	7
<b>II. Políticas indígenas y emergencia indígena</b> .....	9
A. El inicio de la emergencia indígena de los años noventa .....	10
B. El conflicto indígena en el mundo maya .....	12
C. Democratización y reconocimientos indígenas .....	12
D. El Quinto Centenario y los acuerdos regionales.....	14
E. Del indigenismo a la nueva agenda política indígena .....	15
<b>III. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el cambio de perspectivas de la cuestión indígena en América Latina</b> .....	17
A. Integración y diversidad .....	19
B. Derechos colectivos.....	20
C. El reconocimiento internacional.....	21
<b>IV. Los arreglos y cambios constitucionales</b> .....	23
<b>V. Tierras, territorios y recursos naturales</b> .....	27
<b>VI. Educación y cultura</b> .....	31
A. Programas al nivel del sistema escolar general .....	31
B. Programas de educación intercultural y bilingüismo .....	33
C. Medidas en la esfera de la cultura .....	35
D. Medidas en la esfera del reconocimiento cultural .....	37
<b>VII. Conclusiones</b> .....	39
A. Autonomía y autodeterminación indígena.....	40
B. Representatividad y representación indígena .....	41
<b>Apéndice</b> .....	43
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	47



---

## Resumen

---

El estudio que forma parte de una investigación sobre etnicidad y ciudadanía en América Latina y el Caribe tiene por propósito analizar los cambios que han ocurrido en la década de 1990 con respecto a las relaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas latinoamericanos. Se trata de pasar revista a las nuevas políticas adoptadas en estas materias, a los acuerdos a que se ha llegado por la vía legislativa como asimismo a las demandas, programas de acción y otras peticiones que están pendientes.

El punto de vista está determinado por lo que se señala en las conclusiones del documento de la CEPAL que sirve de referencia a este estudio. "La conclusión final del documento es que bajo los términos actuales en que se expresa la discriminación étnica y racial, los países de la región deben considerar las perspectivas de la diversidad y el multiculturalismo como una estrategia global para enfrentar sus desafíos del próximo siglo". El documento que aquí se presenta tiene por objeto mostrar, de manera breve y somera, los avances y retrocesos que han habido en la región en torno a constituir sociedades en que el respeto a la diversidad sea efectivo. El estudio de estos mecanismos podrá mostrar con claridad la tendencia general y permitirá obtener evidencias acerca de lo que debiera ser un programa de acción.

Este documento contribuye, igualmente, al conocimiento de los "arreglos" pacíficos que se han producido en América Latina en la última década entre agrupaciones indígenas y gobiernos. Estos arreglos pacíficos o "prácticas positivas", son de gran utilidad para comprender las políticas indígenas en la región.



## I. Propósito del estudio

---

El estudio tiene por propósito analizar los cambios que han ocurrido durante la década del noventa, en las relaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas latinoamericanos. Se trata de pasar revista a las nuevas políticas adoptadas en estas materias, a los acuerdos a que se ha llegado por la vía legislativa y a las demandas, programas de acción y otras peticiones que están pendientes. La variedad de situaciones es sin duda, muy grande y cada país ha debido adoptar, y adopta, políticas específicas frente a sus poblaciones indígenas de acuerdo a sus tradiciones, modos y costumbres y características particulares. Pero, sin embargo, existen ciertas líneas gruesas de carácter regional que puede ser de mucho interés analizar.

El punto de vista está determinado por lo que se señala en las conclusiones del documento de la CEPAL que sirve de referencia a este estudio. "La conclusión final del documento es que bajo los términos actuales en que se expresa la discriminación étnica y racial, los países de la región deben considerar las perspectivas de la diversidad y el multiculturalismo como una estrategia global para enfrentar sus desafíos del próximo siglo"<sup>1</sup>. El documento que aquí se presenta tiene por objeto mostrar, de manera breve y somera, los avances y retrocesos que han habido en la región en torno a constituir sociedades en que el respeto a la diversidad sea efectivo. El estudio de estos mecanismos podrá mostrar con claridad la tendencia general y permitirá obtener evidencias acerca de lo que debiera ser un programa de acción.

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. Etnicidad y raza como determinantes de la inequidad en América Latina y el Caribe., por Alvaro Bello y Marta Ranguel. Santiago de Chile, octubre de 1999. Página 2.

El documento tiene como objetivo principal contribuir al conocimiento de los "arreglos" pacíficos que se han producido en América Latina en la última década entre agrupaciones indígenas y gobiernos. Estos arreglos pacíficos o "prácticas positivas", son de gran utilidad para comprender las políticas indígenas en la región.

El trabajo se inicia con una reflexión documentada en la que se caracteriza la década del noventa en cuanto a las relaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas. Es fundamental en este capítulo la comprensión de los nuevos movimientos indígenas latinoamericanos que enmarcan de manera diferente la acción del Estado y las políticas públicas. Al fenómeno lo definimos como la "emergencia indígena de los noventa" en América Latina, y consideramos que se abrió con el alzamiento indígena del Ecuador y lo hemos concluido, quizá arbitrariamente, con la marcha de los zapatistas hasta el zócalo de la Ciudad de México en el año 2001. El observador tiene la impresión que a partir de ese año se ha cerrado un ciclo en las movilizaciones indígenas en casi todos los países latinoamericanos y que las organizaciones que en el período se constituyeron buscan diversos y más complejos caminos para lograr sus reivindicaciones y demandas. Sin embargo, no es el tema de este estudio pronunciarse sobre la coyuntura sino hacer un balance de lo ocurrido en la década pasada.

Los arreglos jurídicos que se han realizado en la región, tienen su base teórico política en el Convenio 169 de la OIT, por ello hemos comenzado el análisis por el proceso de ratificaciones o no ratificaciones de esta pieza jurídica principal en el cambio de las relaciones entre el Estado y los indígenas y que además, ha marcado la tendencia de las legislaciones locales.

Se analizan a continuación los "arreglos constitucionales" esto es, las reformas a las Constituciones latinoamericanas que expresan, o tratan de expresar, una nueva relación entre los Estados y los indígenas. Muchos de estos acuerdos han surgido en procesos de paz, después de la existencia de conflictos incluso armados, lo que es necesario resaltar. En un apéndice, se ha extractado el acuerdo de San Andrés de Larrainzar en Chiapas, México, que muestra "la agenda" más completa quizá de la demanda indígena latinoamericana. A pesar que el Parlamento mexicano no ha aprobado en su totalidad este acuerdo, nos parece que es un referente para este texto y lo será sin dudar para las próximas negociaciones que sostendrán los indígenas con otros Estados latinoamericanos.

Los arreglos territoriales, en particular, se transforman en estos últimos años en uno de los asuntos más complejos en la relación entre las demandas y movilizaciones indígenas y la sociedad y los Estados latinoamericanos. Numerosas formas de arreglos o soluciones van siendo desarrolladas en la región y en este capítulo las tratamos de ordenar y explicar de manera breve. Hemos debido dejar fuera muchos detalles en estas materias altamente complejas para no alargar el documento.

Un capítulo especial se dedica a la educación y cultura indígena, ámbito en el que se ha avanzado en los últimos años de manera considerable y que expresa en cierto modo una voluntad de multiculturalismo en la región.

Finalmente en el capítulo final y de conclusiones se discuten las diversas ideas programáticas que existen en América Latina en el seno de los movimientos indígenas y las nuevas formas que buscan en su relación con el Estado. Se analiza el concepto de autonomía y de derechos civiles y políticos, esto es, los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Pensamos que la multiculturalidad efectiva que se demanda en el documento de la CEPAL, pasa por el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas.

## II. Políticas indígenas y emergencia indígena

---

Las cuestiones indígenas han ingresado con plenitud a las agendas políticas en los últimos años. Hasta hace muy poco se trataba de asuntos marginales a los que dedicaban su atención solamente especialistas, antropólogos, folkloristas o personas interesadas por la arqueología y la historia. Desde hace casi dos décadas y en particular en los años noventa, en cambio, el tema indígena se ha situado en el centro de los asuntos sociales y es objeto de políticas públicas y de la atención de quienes se dedican al manejo del Estado. También es un tema que está presente en las consideraciones de empresas e instituciones privadas.

El reposicionamiento de la cuestión indígena va de la mano de la “emergencia indígena” en América Latina. Se trata de un fenómeno nuevo consistente en la aparición de un discurso de nuevo cuño, acompañado de acciones y movilizaciones que han cambiado por completo la imagen de sumisión en la que se encontraban las poblaciones indígenas latinoamericanas. El fenómeno no sólo es continental ya que en muchas otras partes del mundo, grupos minoritarios que se autodefinen como originarios del lugar, esto es indígenas, han iniciado procesos de reconstrucción de sus identidades. Muchas veces esas identidades parecían olvidadas o sobrepasadas por la modernidad y las modernizaciones que las acompañan. Asombrosamente, los dirigentes indígenas han sido capaces de reorganizar o recrear sus discursos en el nuevo contexto de modernidad y “globalización” de la década del noventa.

Este cambio en los discursos y demandas indígenas tiene como consecuencia directa una transformación en las relaciones con el Estado. Las tradicionales políticas indigenistas de corte paternalista han sido superadas por el tipo de relación entre el Estado y los autodenominados “pueblos indígenas”. Se ha producido la “rebelión del interlocutor”. El Estado estuvo acostumbrado a actuar frente a personas sometidas, aparentemente respetuosas, que aceptaban, a regañadientes sin duda, el espacio que se les ofrecía. Ese espacio permitía, podríamos agregar solamente, un cierto nivel de reproducción folklórica de la cultura, utilizado muchas veces con fines populistas o clientelistas. A cambio de ciertas dádivas, de mucha subordinación personal, de fuertes caudillismos locales, de acciones represivas si las circunstancias lo aconsejaban, la estructura de dominación étnica se mantenía inalterada en casi todos los países latinoamericanos.

A finales de la década del ochenta, sin embargo, las cuestiones indígenas comenzaron a cambiar muy radicalmente en América Latina. Con ocasión del año 92 en que se “celebraban” los 500 años del Descubrimiento de América, los indígenas comenzaron a unir fuerzas en todos los países. Señalaron su rechazo al concepto de “Descubrimiento”. Se produjeron decenas de encuentros “panindigenistas”<sup>2</sup> donde se fueron formando dirigentes y en los que se reformuló el texto del discurso indígena. El capítulo histórico que aquí exponemos debería denominarse “desde el levantamiento indígena del Ecuador ocurrido el año 1991, hasta la marcha zapatista y su ingreso al Congreso de la República de México, ocurrido el año 2001, que son los dos hitos principales, nunca antes vistos, que enmarcan un período histórico cargado de símbolos indígenas y en que los movimientos étnicos se han convertido en los protagonistas principales, sino únicos, en la sociedad latinoamericana. Es una década completa, diez años, de emergencia indígena, de traspaso de discursos y elaboración de lenguajes, de una “utopía indigenista” que comenzó a construirse en casi todos los países de la región. Ese es el período que abarca este estudio.

A partir de este hecho simbólico, con el que concluimos el período, y el estudio, los dos últimos años en que se inicia esta nueva década y siglo veintiuno, han mostrado el inicio de un protagonismo de nuevo tipo del cual es muy difícil establecer tendencias. Países como Bolivia y Ecuador por ejemplo, han visto desarrollarse movimientos políticos de una enorme envergadura, dirigidos por personas que se auto declaran y que son reconocidas como indígenas. En los parlamentos latinoamericanos no es extraño observar a congresistas vistiendo sus atuendos tradicionales y hablando en su propio idioma. Sin pretender señalar ninguna tendencia, no cabe duda que después de una década de “emergencia indígena” en América Latina, la presencia de los dirigentes indígenas en la política latinoamericana es cada vez mas frecuente, y su peso, sobre todo en los países de alta población indígena, más importante.<sup>3</sup>

## **A. El inicio de la emergencia indígena de los años noventa**

En Ecuador se produce el primer caso que inaugura el nuevo período de movilizaciones indígenas, comenzando la década del noventa, con el “Levantamiento Indígena” ecuatoriano. Diversos motivos y causas condujeron a que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) convocara el año 1991 a un gran paro nacional. Se cortaron caminos, jóvenes hombres y mujeres, se encerraron en las iglesias barrocas de Quito, hubo marchas y movilizaciones, discursos y comunicados. Más de alguien contabilizó las insurrecciones coloniales de indios y le agregó a la lista la de fin del siglo veinte. Los videos y documentos de lo allí ocurrido recorrieron la

---

<sup>2</sup> Utilizamos el concepto de “panindigenismo” para señalar una de las características principales de la emergencia indígena de los años noventa. Se trata de un sistema de comunicación e intercambio fluido entre dirigentes y movimientos indígenas de distintos países, que ha conducido a unificar los lenguajes, a intercambiar medios de acción, a establecer alianzas interamericanas. Los foros de Naciones Unidas, al igual que los foros interamericanos (Instituto Indigenista Interamericano, Fondo Indígena, etc.) han sido una ocasión propicia para establecer estas relaciones. En los años noventa el lenguaje de la “emergencia indígena” se ha continentalizado.

<sup>3</sup> En el caso mexicano tampoco tenemos una hipótesis sobre lo ocurrido en el último año después de la marcha triunfal de los zapatistas por todo México y el gran apoyo popular que recibieron. Es muy difícil saber si el movimiento ha sido encerrado y silenciado o se mantiene viva la fuerza que originó en la década pasada.

región, señalando un tipo de curso de acción caracterizado por lo pacífico, con tomas de caminos y asambleas en los principales pueblos, con huelgas de hambre en templos de diversas ciudades, y un discurso nuevo que interpela a la sociedad y negocia con el Estado.

Llamó la atención a partir de ese momento la aparición de un nuevo tipo de dirigente indígena, por lo general joven, con estudios universitarios y capacidad muchas veces de ironizar y hacer del movimiento político un acontecimiento alegre y no pocas veces de carácter lúdico.<sup>4</sup>

No menos importante en el caso ecuatoriano ha sido la inusual alianza entre indígenas de la costa, sierra y selva, hasta ese entonces separados por la geografía y también por trayectorias culturales profundas. Se convirtió en quizá, el mayor y más importante movimiento de carácter nacional de la década del noventa.

Un año antes los indígenas brasileños habían acampado en Brasilia exigiendo ser reconocidos en la Constitución y para la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, organizan una Asamblea, que se denominó “Kari oka”, alternativa y de gran impacto mundial. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, constituyó un nuevo e importante avance para los pueblos indígenas en su relación con las Naciones Unidas. La Conferencia reconoció que los pueblos indígenas y sus comunidades desempeñan un papel crucial en la gestión ambiental y el desarrollo, en vista de sus conocimientos y prácticas tradicionales. Se hizo hincapié en que en las actividades nacionales e internacionales encaminadas a lograr un desarrollo ecológicamente racional y sostenible se debería reconocer, promover y fortalecer el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades, y darle cabida. El capítulo 26 del programa de acción adoptado por la Conferencia (Programa o Agenda 21) se dedicó a los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas se reunieron en el Foro de organizaciones no gubernamentales, una de las más grandes asambleas de ese tipo, que coincidió con la denominada Cumbre para la Tierra, y adoptaron su propia declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo, a saber, la Declaración de Kari-Oka. Uno de los resultados de la Cumbre para la Tierra fue la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que incluye disposiciones que atañen específicamente a los pueblos indígenas.

Nos parece importante señalar este evento y los hechos posteriores, porque vinieron a consolidar la alianza entre los movimientos indígenas y los medio ambientalistas en el continente. Esta alianza se expresa en numerosos conflictos que son asumidos tanto por los indígenas, como por los “verdes”. La dirigencia indígena por su parte ha incorporado los elementos del discurso ecologista a su propio discurso indigenista, y por su parte para muchos movimientos medio ambientalistas los indígenas aparecen como los “guardianes históricos del medio ambiente”, produciéndose muchas veces una cierta idealización de los mismos. Independientemente de la profundidad de esta alianza, no cabe duda que ha permitido al movimiento indígena acercarse a amplios sectores de población y opinión pública, que consideran el respeto y cuidado del medio ambiente como un bien superior e intransable. En algunos países, como Ecuador por ejemplo, la alianza ha sido eficiente en términos de votos y obtención de representación parlamentaria.

En Colombia a comienzos de los noventa, también, se llega a un acuerdo de desmovilización del frente guerrillero Quintín Lame del grupo indígena “Paese”, que conduce a un acuerdo de paz favorable a los derechos indígenas. Se los reconoce en la Constitución colombiana, se ratifica el Convenio 169 y se establece una política frente a los “resguardos” indígenas, esto es, las tierras ancestrales. La Constitución colombiana se transforma en uno de los marcos más avanzados en materia jurídica. Gran cantidad de tierras y territorios amazónicos de grandes dimensiones quedan

---

<sup>4</sup> Contrasta esta imagen con la adusta y seria, a veces sombría, imagen de los dirigentes campesinos formados en la escuela del marxismo de los años sesenta. Se hizo famoso un juicio popular a los funcionarios del Estado realizado en la Catunga, que fue filmado en numerosos videos, en que los dirigentes bromeaban con las autoridades exigiéndoles cumplir con sus funciones, como por ejemplo atender a los indígenas en sus oficinas, cuestión evidentemente obligatoria, con una sonrisa. Esta línea de ironía post modernista fue seguida, con creces, por el movimiento chiapaneco.

sometidos a “resguardos indígenas” y con los años se ha comenzado a implementar una política de auto gobierno en muchos de estos denominados “resguardos”, palabra de uso desde la Colonia.

En Panamá se consolidan los territorios autonómicos Kunas, Guambies y Emberás, las denominadas "comarcas indígenas". En especial la Comarca Kuna, o Abya Ayala, se organiza con un sistema de autogobierno que ha sido una suerte de modelo para los dirigentes indígenas a la hora de pensar en estatutos de autonomía. Muchos otros movimientos indígenas se suceden en los primeros años de los noventa, pero será en México donde se hará más visible, mediáticamente visible, la cuestión de la emergencia indígena latinoamericana.

## **B. El conflicto indígena en el mundo maya**

La cuestión indígena más compleja de la década ha ocurrido en el antiguo territorio maya. Los mayas se dividen en diversos troncos y ramas lingüísticas, reconociéndose en una suerte de alianza maya que cruza México, Guatemala y varios otros países centroamericanos. El antiguo conflicto armado guatemalteco involucró de manera decisiva a esas poblaciones, a lo que vino a sumarse el levantamiento de Las Cañadas, en los altos de Chiapas.

En el año y día que México entraba al Tratado de Libre Comercio se produce la insurrección chiapaneca que viene a constituirse en el ícono del malestar indígena del continente. Las primeras declaraciones realizadas en lengua indígena tzotzil y no en castellano, mostraron, o trataron de expresar, el nivel simbólico de ruptura al que había llegado y estaba llegando, la cuestión indígena. A pesar de que algunos líderes, y el principal vocero del zapatismo, no es indígena, nadie duda de la raigambre etnocultural de ese movimiento que ha desafiado al poderoso Estado mexicano. Lo ocurrido en los ya casi 10 años de zapatismo y las negociaciones que se han producido entre el gobierno mexicano y los insurrectos, tienden a poner en un nuevo pie la cuestión indígena, no sólo en ese país sino en la región. La insurrección de Chiapas, con sus particularidades, capacidad mediática, sistema de negociaciones y apoyo internacional, ha colocado la temática indígena en un nivel enteramente diferente. Cualquier diseño de políticas indígenas deberá asumir la existencia de este hecho simbólico ocurrido en Las Cañadas.

Los acuerdos de paz de Guatemala, alcanzados a mediados de los años noventa, son un segundo hito que marca las nuevas relaciones entre los indígenas y los Estados latinoamericanos y han colocado al nivel más alto, quizá, la cuestión político étnica. Los acuerdos han obligado al Estado de ese indígena país a reconocer una serie de derechos que hasta ese momento parecían impensables. El contexto fue sin duda adecuado, ya que el zapatismo chiapaneco estaba en el momento de mayor fortaleza y prestigio internacional. El transcurso de algunos años, permite realizar una evaluación compleja de los resultados prácticos de esos acuerdos, sin embargo el paso jurídico y legal dado, es fundamental.

En estos dos casos se llegó a un nivel de formalización de las demandas entre los indígenas organizados y el Estado, los dos Estados, que no era conocido con anterioridad. Por cierto que el cumplimiento de esas demandas es muy parcial o incluso inexistente. Sin embargo, la década de la emergencia indígena que estamos señalando dejó de una u otra manera establecidos los niveles de la relación entre el Estado y las comunidades. En ese sentido estableció en un nivel distinto y más alto estas relaciones.

## **C. Democratización y reconocimientos indígenas**

Sería largo señalar la enorme ola de reconocimientos indígenas, por parte de los Estados, que ha habido en América Latina en la década de los noventa. En Chile se dictó una nueva legislación a fines de 1993 en que, si bien no se reconoce a nivel constitucional la existencia y derechos

indígenas, se los reconoce a nivel de ley específica. La existencia de reconocimiento jurídico a las comunidades indígenas, la constitución de un Fondo de compra de tierras, la protección a las tierras indígenas, la institución del sistema de educación bilingüe y bicultural, son algunas de las conquistas logradas por los indígenas en el contexto de la transición a la democracia chilena. En Argentina, se aprobó el Convenio 169 de la OIT por parte del Parlamento, aunque posteriormente el Gobierno no lo depositó formalmente. Sin embargo en base a este Convenio muchos Estados provinciales dictaron normas, conocidas como "Leyes del Aborigen", que han permitido regularizar tierras, ampliar tierras existentes y mejorar en algunos aspectos las condiciones de vida de los indígenas de ese país, que aunque no son un porcentaje importante de la población, están concentrados y de manera no despreciable en las provincias del noroeste y noreste argentino.<sup>5</sup>

En Bolivia durante el gobierno de Paz Zamora se desarrolló una activa política pro indígena, dictándose diversos cuerpos legales y en particular entregándose tierras a los indígenas de las regiones subtropicales. Una gran marcha por la dignidad y la tierra cruzó desde Santa Cruz el país hasta llegar a La Paz, donde la salió a recibir el propio Presidente de la República dictando el decreto que les entregaba el bosque de Chimanes. Estas reservas de bosques estaban amenazadas por la actividad empresarial forestal y se les otorgó un estatuto de protección. Lo mismo ocurrió con otros territorios indígenas. En el gobierno siguiente la presencia del líder katarista en la Vicepresidencia de la Nación, Sr. Víctor Hugo Cárdenas, vino a simbolizar la importancia que en ese país había llegado a tener el movimiento indígena.<sup>6</sup> Es necesario anotar que en los años noventa se ha visto un emerger de la población aymara, especialmente, ubicada en la región circundante de La Paz. Esta población ha tenido un desarrollo cuantitativo y cualitativo, llegando sus principales exponentes y líderes a controlar medios de comunicación, empresas de mucha envergadura, profesiones liberales, etc. A partir de esta situación los dirigentes indígenas participan activamente en todas las negociaciones y composiciones políticas de Gobierno.

En Perú la situación del movimiento indígena propiamente tal, se vio complejizada y anulada, por la presencia en particular en la sierra, del movimiento guerrillero Sendero Luminoso, de gran violencia terrorista, como es bien conocido. Con anterioridad a la aparición de Sendero, década del setenta, había comenzado un movimiento indianista de cierta importancia en el Perú. Este movimiento no pudo desarrollarse en el marco del estado de terrorismo y guerra interna que se produjo en los ochenta y comienzo de los noventa. Para el senderismo la cuestión étnica no tenía mayor relevancia y estaba supeditada a su particular concepción de la "lucha de clases", a pesar que como numerosos autores lo han demostrado muchos de sus integrantes, si no la mayoría eran indígenas o hijos de comuneros. Es por ello que las comunidades indígenas no fueron respetadas en su integridad cultural, consideradas como una entidad etnosocial, sino espacios de la lucha política y de clases y las más violentamente afectadas en la guerra. Solamente en la región de la selva se han mantenido organizaciones indígenas activas, apoyadas por ONGs de Lima, principalmente. En los últimos años posteriores a la caída del senderismo ha comenzado un débil agrupamiento de organizaciones locales.<sup>7</sup> El arribo a la Presidencia de la República del Presidente Toledo, ha sido visto mediáticamente como un paso importante en la dignidad de los pueblos indígenas. El propio Presidente luego de jurar el cargo se trasladó a Machu Pichu en un acto simbólico de claro sentido indigenista pero no necesariamente en la línea de la emergencia indígena que acá estamos señalando.

<sup>5</sup> Con excepción de la minoría mapuche de Neuquén en el sur del país.

<sup>6</sup> En Bolivia se habla de movimiento indianista, más que de movimiento indigenista. El indianismo vendría a ser la ideología postindigenista. La primera habría sido de carácter paternalista, dirigida por no indígenas, y la segunda habría sido una ideología realizada y construida por los propios "indios". El indianismo reivindica la palabra "indio", diciendo: "como indio nos dominaron, como indios nos liberaremos".

<sup>7</sup> En el 2000 se ha realizado una importante reunión en el Cuzco, dando lugar a una coordinación de comunidades y organizaciones indígenas, tanto de la sierra como de la selva. Lidera esta organización la COICA, Coordinadora Indígena de la Cuenca del Amazonas, entidad de mucho prestigio y que se proyecta al conjunto de países que tienen intereses en la cuenca amazónica.

## D. El Quinto Centenario y los acuerdos regionales

A nivel regional gubernamental, la década del noventa comenzó con la llamada "celebración" del Quinto Centenario que condujo a los Presidentes de Iberoamérica a reunirse y declarar el respeto hacia las poblaciones y pueblos indígenas. Hubo numerosas reuniones declarativas que a pesar de su carácter retórico, fueron construyendo un ambiente cada vez más favorable para la causa y cuestión indígena.

En el año 1992, en el marco de la Cumbre de Presidentes de Iberoamérica, se firmó en Madrid solemnemente el acuerdo para crear el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. El Fondo Indígena, como se lo denomina, fue instalado en La Paz y ha sido un importante modelo y espacio de debate en programas de desarrollo.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, destinó recursos humanos y financieros para apoyar proyectos en esta área.<sup>8</sup> Igualmente la Organización de Estados Americanos decidió encomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la elaboración de un proyecto de Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este proyecto fue elaborado y debatido ampliamente y está para la consideración del plenario de la OEA, próximamente.<sup>9</sup> Es un proyecto complejo y ha existido una fuerte oposición entre la posición de los pueblos indígenas y los gobiernos.

En el marco del Quinto Centenario organizaciones como la Iglesia Católica fueron muy activas en declarar el necesario respeto por los derechos de los pueblos indígenas. Numerosas reuniones ecuménicas, se realizaron en ese marco, creando una conciencia nueva acerca de los problemas en que viven las actuales poblaciones indígenas. Es necesario hacer notar que este conjunto de declaraciones de diversas instituciones a nivel regional, condujo a la construcción de una mirada "pro indígena" en amplios sectores de población en América Latina. Las ideas más bien despreciativas del indígena que dominaban en la población, se han ido transformando en imágenes de carácter positivo, que apoyan aunque pasivamente la lucha indígena. Se podría argumentar que con posterioridad a la década del noventa los indígenas adquirieron un aura positivo y su causa es bien recibida por amplias capas de población no indígena.<sup>10</sup>

En este proceso de emergencia de la cuestión indígena a nivel internacional, un papel central ha tenido las Naciones Unidas y en particular el Grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas que funciona en Ginebra desde comienzos de la década. Se trata de una reunión anual de una semana de duración a la que asisten centenas de dirigentes de todas partes del mundo. Existe un Fondo Fiduciario para pagar los pasajes y estadía y por tanto son numerosas las personas que anualmente se dirigen a esa reunión. El Grupo de trabajo depende de la Subcomisión de Derechos Humanos antes llamada de Prevención de Discriminaciones y protección de minorías, y de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Tiene este Grupo de trabajo un mandato muy amplio pero muy pocas atribuciones ejecutivas, por lo que se transformó simplemente en una tribuna, un lugar donde los dirigentes manifestaban sus demandas, señalaban las dificultades, acusaban a los gobiernos y auto afirmaban su personalidad. La existencia de sistemas de comunicación fluidos entre las organizaciones, los dirigentes, las ONGs y una enorme red de contactos, condujo a que esta reunión tuviera mucho impacto en orden a homogeneizar lenguajes, construir propuestas, establecer

---

<sup>8</sup> El Banco Mundial también ha reconocido la necesidad de proteger a los pueblos indígenas y, en septiembre de 1991, adoptó la directriz operacional 420 a fin de establecer las políticas y procedimientos aplicables a los proyectos destinados a esos pueblos. La directriz proporciona orientación de política para garantizar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo y evitar que tengan para ellos posibles consecuencias negativas

<sup>9</sup> También cabe mencionar a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que han iniciado proyectos destinados a los indígenas. En julio de 1996, en cooperación con la OMS, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas dedicó parte de su período de sesiones a la cuestión de la salud y los pueblos indígenas.

<sup>10</sup> Es por ello que el apoyo de las poblaciones urbanas a la causa zapatista ha sido tan grande. Desde un inicio se vio imposibilidad de cualquier acción represiva o militar ofensiva contra los zapatistas, quienes además, supieron manejar de una manera magistral y mediáticamente esa simpatía popular.

horizontes comunes de acción. A partir de esa experiencia los indígenas lucharon por tener un espacio de mayor capacidad de decisión en el sistema internacional y han construido lo que se denomina como el Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, una sección de las Naciones Unidas que se reúne cada cierto tiempo en Nueva York. Será muy difícil saber lo que ocurrirá con esta instancia y no son pocas las personas que consideran que allí puede existir un peligro de burocratismo e inacción que frustré muchas de las expectativas que se han formado los indígenas que dirigen estos asuntos internacionales. El Grupo de trabajo en la medida que tenía un mandato muy poco definido posibilitaba ser una instancia de diálogo y debate muy abierta que fue muy funcional en el período que estamos tratando.<sup>11</sup>

## E. Del indigenismo a la nueva agenda política indígena

Al hablar de políticas indígenas, por tanto, es necesario e indispensable captar la nueva situación en la que se encuentran las poblaciones o pueblos indígenas del continente al comenzar el siglo veintiuno. El indigenismo fue consecuencia de las ideas que la sociedad latinoamericana tuvo sobre los indígenas a comienzo del siglo veinte. Esa situación cambió radicalmente. Por ello las políticas indigenistas del Estado se han transformado en obsoletas, sin apelación, ya que no dan cuenta de los cambios ocurridos y que aquí hemos brevemente señalado. Lamentablemente, es necesario señalarlo, la mayoría de las políticas que los Estados tratan de desarrollar tienen su base en las viejas ideas integracionistas o directamente asimilacionistas del antiguo indigenismo latinoamericano.

La diferencia principal entre las políticas indigenistas y los desafíos actuales, es que en las primeras no existía el actor indígena. Éste era un “beneficiario” de las políticas, las cuales eran desarrolladas por principalmente no indígenas. Resultado de estos procesos ocurridos en la última década, es que los indígenas son hoy un actor principal en la escena político social latinoamericana, y no hay política indígena que se pueda realizar sin su activa participación o directamente por ellos. La “cuestión indígena” ha debido ser incorporada a las “agendas políticas” de todos los programas de gobierno latinoamericanos, en especial donde la población indígena es importante. Aunque a muchos sectores de las elites dominantes latinoamericanas no les guste esta temática, o la encuentren “exagerada”, no pueden menos que incorporarla a sus programas.

Los indígenas han tenido históricamente demandas frente a la sociedad y el gobierno. Sin embargo no siempre esas demandas ponían por delante los aspectos étnicos, esto es, la diferencia existente entre la cultura indígena y la cultura global o criolla. Lo que caracteriza a la demanda indígena actual, la nueva agenda, es combinar diversas peticiones de orden económico y material con la exigencia de respeto por la diversidad cultural y crecientemente gestión de la propia especificidad étnica. Cuestión indígena y demanda indígena son dos conceptos claves para entender la nueva situación que denominamos “emergencia indígena en América Latina”.

La cuestión indígena se ha establecido en las agendas políticas. Los gobernantes o candidatos a gobernar, deben hoy por hoy proponer caminos de entendimiento o solución frente a la “demanda indígena”. Pero en los últimos años el asunto ha rebasado absolutamente el plano estatal. Las relaciones entre “empresas” y grupos indígenas, han comenzado a preocupar a muchos sectores empresariales. Un artículo reciente señala:

*“Tomar en cuenta la opinión de los indígenas es un factor decisivo para el éxito o fracaso de una empresa cuando se trata de invertir dentro de lo que se considera su territorio en América*

<sup>11</sup> El Grupo de trabajo ha producido una enorme documentación que puede ser consultada en los sitios de las Naciones Unidas. Aunque muchos de estos documentos no tienen aprobación oficial de los Estados, son una suerte de guías para la acción. Se deben buscar o en el sitio del Grupo de trabajo o en el de la Subcomisión de Protección y Fomento de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

*del Sur. La historia demuestra que ignorarlos puede llevar al fracaso cualquier iniciativa y afectar irremediabilmente la imagen corporativa a nivel internacional".<sup>12</sup>*

La "demanda indígena", sin embargo, no se contenta solamente con reivindicar beneficios para quienes pertenecen a las comunidades indígenas, sino que propone crecientemente cambios que afectan al conjunto de la sociedad nacional y al Estado.

Al proponer una sociedad multiétnica y multicultural los indígenas no sólo han cuestionado su propia situación de pobreza y marginalidad, sino que han cuestionado también, las relaciones de dominación de la sociedad latinoamericana basadas en la discriminación racial, en la intolerancia étnica y en la dominación de una cultura sobre las otras. Los indígenas han cuestionado las bases del Estado Republicano Latinoamericano, construido sobre la idea de "un solo pueblo, una sola Nación, un solo Estado". La unidad artificial y colonial de Pueblo, Nación y Estado, presente en todas las Constituciones latinoamericanas, ha negado la existencia de pueblos indígenas, de la diversidad étnica y cultural de las sociedades del continente.

La emergencia de la cuestión indígena está significando una propuesta de "democratización fundamental" para el conjunto de la sociedad y el Estado Latinoamericano. Por su carácter global tiene componentes utópicos importantes, lo que la ha transformado en muchos casos en un ideario de esperanza de cambio para muchas personas del continente en el momento actual.

En este contexto la reflexión sobre "políticas indígenas" se vuelve muy compleja. El Estado se encuentra ante un grupo social emergente que tiene demandas en permanente cambio. No se trata por tanto de solucionar tal o cual asunto particular, sino de responder a un movimiento de reconstrucción de su propia dignidad.

Los indígenas de hoy, hunden cada vez más su problemática en la historia latinoamericana, y demandan una restitución simbólica y material de los oprobios y daños cometidos. A partir de esta constatación, como veremos más adelante, la política del Estado debería constituirse en el ámbito del reconocimiento, de la resolución de conflictos por medios pacíficos y consensuados, el diálogo, y la recuperación conjunta de los valores demandados. La emergencia indígena pone una situación compleja en la determinación de cuáles deberían ser las políticas a desarrollar por parte del Estado.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Hasta la vida por la tierra. Empresas vs indígenas en América Latina, por Inés Chocano La Rosa. Reproducido por El Diario el Mercurio. Documentos. Sábado 20 de febrero de 1999. Las publicaciones empresariales comienzan a llamar la atención sobre este fenómeno. La cantidad de conflictos entre empresas y comunidades indígenas no es despreciable. Un listado, a pesar de que no es necesariamente completo, sería el siguiente:

**Colombia:** La comunidad Uwa contra la Empresa "Occidental" por exploración petrolera (se puede ver caso en el Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas de ONU, Ginebra. 1998). Comunidad Emberá Katio contra la empresa Urta por represa hidroeléctrica.

**Ecuador:** Juicio de las comunidades del oriente contra Texaco por la contaminación realizada entre 1971 y 1990. Las comunidades del oriente contra Arco, por explotación petrolera.

**Perú:** La comunidad ashuar contra Texaco por derrames petroleros. La comunidad "Achoa" contra Arco por explotación petrolera.

**Bolivia:** La comunidad ayorea y "chiquitanos" (indios chiquitos) contra el Gobierno por construcción de Hidrovía; las comunidades guaraníes, ayoreos y chiquitanos contra el Gobierno por gasoducto.

**Chile:** Pehuenches contra ENDESA por construcción de represa; comunidades aymaras contra empresas mineras por captaciones de aguas subterráneas.

**Venezuela:** Comunidades indígenas de la Gran Sabana Imataca y la Paragua contra el Gobierno por la instalación de un tendido eléctrico entre Venezuela y Brasil; Comunidades indígenas de Imataca por explotaciones mineras en su región.

**Brasil:** Comunidades Xerente y Karajá contra la construcción de la Hidrovía de Araguaia Tocantins y la Hidroeléctrica de Lajeado; comunidades Terena, guató, kaviewev y Parecí por el gasoducto de Urucum; Guaraní Tuqui contra el Estado por la construcción de la represa de Itaparica; Guaraniés, Kangan, y por la construcción de la represa de Porto Primavera; diversas comunidades por la construcción de la represa de Tukurui.

**Paraguay:** El pueblo Mbya Guaraní contra el Estado por Yaciretá; las comunidades de Chamacoco, angait, lengua, aveguaraní, maca, toba-com, contra el Estado por la construcción de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

**Argentina:** La comunidad mapuche Katripayín contra YPF en el Neuquén; la comunidad Kolla contra la Provincia de Salta por la construcción del gasoducto norandino Petrobrás. Comunidades Lhaka Honhat contra el Gobierno de la Provincia de Salta por la construcción del corredor bioceánico en la zona del Chaco.

<sup>13</sup> Quizá el principal cambio en las políticas indígenas tiene que ver con el cambio de interlocutor. El dirigente indígena tradicional ha cambiado radicalmente. Hoy día no es el dirigente agrario, muchas veces iletrado que se relacionó con el Estado. Hoy en día, es un dirigente que es miembro del movimiento "panindigenista" que aquí hemos analizado, que tiene formación educacional a veces universitaria, que se relaciona tanto con el mundo urbano y con el mundo rural. La complejidad del asunto es evidente.

### **III. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el cambio de perspectivas de la cuestión indígena en América Latina**

---

La Organización Internacional del Trabajo comenzó a preocuparse de la cuestión indígena en los años posteriores a su creación como consecuencia de las condiciones de trabajo de los trabajadores migratorios. En esos años el tema de los trabajadores que viajaban a las temporadas de cosecha azucareras, cafetaleras, algodoneras, etc. fue asumido con mucha dedicación por este organismo internacional en el marco de lo que se denominaba "trabajo forzado". El Instituto Indigenista Interamericano, por su parte, había sido formado en la reunión de Patzcuaro, México el año 1941. En conjunto estas dos organizaciones comenzaron a luchar por la creación de un tratado o convenio internacional que protegiera a estos trabajadores. Es así que en 1952, después de largas tratativas, la OIT en Ginebra aprobó el Convenio 107 que es en la práctica el primer cuerpo de derecho internacional que menciona y trata acerca de los indígenas.

Este convenio fue ratificado por pocos países y no tuvo un papel de gran importancia en la salvaguarda de las comunidades indígenas.<sup>14</sup> Es por ello que a mediados de la década del setenta comenzó un proceso de revisión del Convenio 107 y que culminó en la elaboración de un convenio internacional totalmente diferente que finalmente aprobado llevó el número 169. El debate de esta revisión, publicado en voluminosas actas, constituye una discusión jurídica de primera importancia sobre las materias indígenas y dio origen al actual debate acerca de estos temas.<sup>15</sup>

El Convenio 169 cambió los términos jurídicos en la relación entre los Estados y los indígenas. En primer lugar define, por primera vez, un sujeto indígena diferente y diferenciado de la generalidad de la población del país de que se trata. El Convenio 107 hablaba de poblaciones, comunidades, tribus y diferentes acepciones para denominar a los indígenas. El debate condujo a aceptar el concepto jurídico de "pueblo" para definir y señalar a las agrupaciones sociales indígenas. Con ello se afirmaba la continuidad existente entre los antiguos pueblos indígenas que existían en muchas partes del mundo con anterioridad a los procesos de colonización, y los pueblos indígenas actuales, herederos tanto en su cultura como en sus derechos.

Se señala que el Convenio 169 se aplica a:

" ... los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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".

Se afirmaba también, al denominarse con la categoría de "pueblos", una igualdad relativa entre todos los pueblos de la tierra. Ésta ha sido una definición muy importante y por cierto controvertida. El Convenio define a los pueblos indígenas con todas las atribuciones jurídico internacionales que tienen los pueblos y que reconocen los Pactos y Tratados. Sin embargo, junto a reconocer que el concepto de pueblo es el que mejor se aviene a las características de estas sociedades indígenas, se estableció una salvaguardia referida a lo que tiene relación con el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos, esto es, su derecho a la secesión, a la independencia y a la formación de un sistema estatal.

"La utilización del término "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 a dicho término en el derecho internacional".

Mediante esa salvaguardia, el Convenio 169 dejó el tema indígena fuera del sistema internacional de descolonización, ubicándolo en una suerte de espacio intermedio, esto es, son pueblos en cuanto tienen el derecho a tener una personalidad propia, autonomía cultural, etc. y por tanto, en igualdad de condiciones con otros pueblos (el pueblo chileno, mexicano, peruano, etc.), pero no tienen todos los atributos que le otorga el derecho internacional a los pueblos, en particular el derecho a ejercitar de manera plena la libre determinación, cuestión reservada solamente en el

---

<sup>14</sup> El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (núm. 107), adoptado en 1957, fue el primer intento de codificar los derechos de estos pueblos en la legislación internacional. El Convenio núm. 107 cubría una amplia gama de temas relativos a los derechos a la tierra, a las condiciones de trabajo, a la salud y a la educación. Veintisiete países solamente lo ratificaron.

<sup>15</sup> A partir de 1985, la OIT realizó consultas para examinar la posibilidad de revisar el Convenio núm. 107. La primera discusión se realizó en 1986, en una Reunión de expertos, lo que permitió discutir durante la Conferencia de la OIT (1988 y 1989) una versión revisada de dicho Convenio. Éste fue adoptado en 1989 como el Convenio núm. 169. Hasta junio de 1996, el Convenio ha sido ratificado por diez países, a saber, en orden de ratificación, Noruega, México, Bolivia, Perú, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Honduras, Dinamarca y Guatemala.

derecho internacional, a los pueblos independientes o colonizados o en situaciones coloniales o neocoloniales, internacionalmente reconocidas.<sup>16</sup>

El Convenio 169 al definir de ese modo a los pueblos indígenas<sup>17</sup> estableció un nuevo marco de relaciones entre los estados y las comunidades indígenas.<sup>18</sup> No se trata de segmentos de la población del país que deban ser tratados como grupos rezagados, pauperizados, tradicionales o con diferencias folklóricas respecto al resto de la población. No se trata tampoco de minorías étnicas, grupos enclavados en las sociedades mayores, como pueden ser los extranjeros o migrantes. Se trata de una sociedad con personalidad propia, con derechos adquiridos en su calidad de ser herederos de los "pueblos indígenas" habitantes anteriores u originarios a la colonización y a los consecuentes procesos de mestizaje derivados de ella.

Es por ello que las políticas del Estado dirigidas a los indígenas, según el Convenio 169, se van a guiar por dos principios fundamentales.

## A. Integración y diversidad

El primero se refiere al principio de integración de los Estados. Todas las políticas indigenistas y el Convenio 107 tenían por objetivo, explícito o implícito, integrar las poblaciones indígenas al resto de la sociedad mayor o la sociedad global. Eran "políticas integradoras". Se

<sup>16</sup> Como es sabido los pueblos colonizados, reconocidos como tales por el Comité de descolonización de las Naciones Unidas, tienen un estatuto especial, pueden tener misiones diplomáticas, participan como observadores en las sesiones de la ONU y gozan de la protección internacional del organismo. Es el caso de los saharahui, del Sahara Occidental, los palestinos y otros "pueblos sin Estado" o en situación de transición.

<sup>17</sup> La definición de indígenas y pueblos indígenas siguió relativamente de cerca los estudios que realizó para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías de las Naciones Unidas el Relator Especial Sr José Martínez Cobos. En 1970 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías recomendó que se llevara a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. En 1971, el Sr. José R. Martínez Cobo (Ecuador) fue nombrado Relator Especial para dicho estudio, en el que se debían proponer medidas nacionales e internacionales para eliminar la discriminación. Su informe final fue presentado a la Subcomisión durante los años 1981 a 1984. El Relator Especial abordó una amplia gama de cuestiones de derechos humanos. Entre éstas se incluían una definición de las poblaciones indígenas, el papel de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales, los principios básicos y la eliminación de la discriminación en materia de derechos humanos, así como áreas especiales de acción en esferas tales como la salud, la vivienda, la educación, la lengua o idioma, y la cultura y las instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, los derechos y prácticas religiosos, y la igualdad en la administración de justicia. Sus conclusiones, propuestas y recomendaciones son un hito importante en el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>18</sup> Mientras que el Convenio 107 de la OIT se refería a las *poblaciones indígenas y tribales*, los grupos indígenas insistieron en que se los reconociera como *pueblos*, término que fue acogido en el Convenio 169. La diferencia de terminología no es semántica, y en verdad es susceptible de tener importantes implicaciones, especialmente en el derecho internacional. Para los grupos indígenas el término *poblaciones* posee connotaciones peyorativas, o cuando menos restrictivas pues expresa la idea de un conglomerado de personas que no comparten una identidad precisa y se encuentran en un estado transitorio de subdesarrollo con respecto a una sociedad dominante. En contraste, el término *pueblo* tendería a respetar mejor la idea de que existen sociedades organizadas, con cultura e identidad propias, destinadas a perdurar, en lugar de simples agrupaciones de personas que comparten algunas características raciales o culturales.

Sin embargo, el término *pueblos* plantea muy serias dificultades cuando se lo refiere al Derecho Internacional, pues se lo asocia con *el derecho de libre determinación, en virtud del cual pueden establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural*, como lo declara el Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Culturales, 1966, de la ONU. Como destaca Rodolfo Stavenhagen *tal vez no exista en los instrumentos internacionales texto que haya generado mayor controversia que éste*. La ONU ha sido clara en el sentido de que el derecho de libre determinación no puede ser invocado contra estados soberanos e independientes que se comportan conforme a normas de las Naciones Unidas, y no puede servir de pretexto para la secesión ni para poner en peligro la integridad territorial de los estados. También ha considerado que las *minorías* a que se refieren diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos no son consideradas como *pueblos* y no tienen el derecho de libre determinación. Sin embargo los movimientos indígenas insisten en autodenominarse *pueblos*, y consideran que no son minorías en el sentido que les reconocen aquellos instrumentos internacionales, pues los mismos fueron redactados teniendo en cuenta la situación de las minorías en Europa.

En realidad, la noción de *pueblo* carece de una definición con alcances jurídicos, por lo que puede aplicarse tanto a una entidad social (un grupo humano que comparte identidades étnicas, sociales y espirituales) como política. Como explica Stavenhagen, la insistencia de los interesados en definirse como *pueblos indígenas*, sumada a los derechos de autodeterminación que se reconocen internacionalmente a los *pueblos* es uno de los motivos principales por los que el debate sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas se halla estancado en la ONU. Ver: **Arturo S. Bronstein** *Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para reflexión. Documentos de la OIT, 2001.*

consideraba que el carácter indígena era transitorio y que la solución de las cuestiones indígenas pasaba por la integración. Finalmente no habría diferencias entre las poblaciones indígenas y no indígenas<sup>19</sup>. El Convenio 169 se plantea de una manera diferente. Al concebir a los pueblos indígenas como entidades sociológicas y jurídicas de carácter permanente, las políticas y relaciones de los Estados no tienen por objeto la integración, sino la salvaguarda de esas culturas, su reproducción como entidades diferentes al resto de la población no indígena. Se establece el derecho de todo pueblo a mantener las diferencias. Y mantenerlas en forma estable.

## **B. Derechos colectivos**

La segunda consecuencia de este Convenio frente a las relaciones del Estado con los indígenas es que éstos son considerados como sujetos colectivos y por tanto libres y con derechos. Para la puesta en práctica de políticas públicas y para todos los asuntos que los afecten el Convenio establece el requerimiento de consulta, la participación activa, libre, informada, etc. de los propios interesados. Se establece en este Convenio el principio de legitimidad de las políticas de los Estados. Este principio se fundamenta en la consulta a los colectivos indígenas, debidamente representados con mecanismos adecuados y formales. La aplicación de políticas sin la aceptación libre de los interesados es rechazada por este Convenio. Es por lo tanto, un viraje muy importante en los principios de corte paternalista que habían guiado las políticas indigenistas de las décadas anteriores. En la práctica se consideraba a los indígenas en una calidad de "minoría de edad" y por tanto las consultas que se les podía hacer tenían por objeto facilitar los trabajos a realizar, pero no dependían de su opinión las decisiones estatales. El cambio va a ser dado al considerar a los indígenas sujetos de derechos colectivos con capacidad de libre determinar el desarrollo y destino de sus vidas.

Estas ideas del Convenio 169 van a tener un impacto muy grande en las relaciones entre los indígenas y los gobiernos a fines de la década del ochenta y comienzos de la del noventa. El Convenio será analizado como el marco en el que se van a construir las nuevas políticas indígenas en América Latina.

En los acuerdos de paz que se han firmado entre movimientos indígenas insurgentes o relacionados con ellos, como en Colombia, Guatemala y México, la condición de paz ha sido la ratificación de este Convenio.

En cambio son varios los países que han ratificado el Convenio sin modificar posteriormente la legislación interna, cuestión fundamental para su aplicación efectiva.

Han habido otros países donde el Convenio no se ha ratificado y más bien ha provocado serios debates parlamentarios. El tema central ha sido el de la unidad del pueblo. Se señala por parte de los detractores del Convenio que las Constituciones latinoamericanas, que en este caso son muy similares unas de otras, reconocen la existencia de "un solo pueblo". Por tanto el reconocimiento de los "pueblos indígenas" conllevaría a establecer diversas categorías de "pueblos" al interior de una sociedad, lo cual generalmente es considerado inconstitucional e inaceptable. Ésta ha sido la razón por la cual Chile no ha ratificado el Convenio y Argentina a pesar de haber pasado por el Parlamento no lo ha depositado para hacer efectiva la ratificación.

---

<sup>19</sup> La Reunión de expertos en 1986, convocada por el Consejo de Administración de la OIT, concluyó que «el enfoque integracionista del Convenio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno».

## C. El reconocimiento internacional

La década del 91 al 2001 que aquí hemos denominado de la “emergencia indígena”, comenzó a nivel de reuniones globalizadas con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1991 y ha terminado con la Conferencia Mundial contra el racismo realizada en Durban Sudáfrica. Es notable que en estas dos Conferencias uno de los puntos centrales fue el reconocimiento o no de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. En Viena la cuestión se puso en los términos de reconocer el concepto de Pueblos, con ese y en plural o el concepto de pueblo, sin ese y en plural que es equivalente a “poblaciones”, “gente” o cualquier otra denominación sin consecuencias en el derecho internacional.<sup>20</sup> Se la denominó la “guerra de la ese”, ya que hubo desfiles con enormes eses exigiendo a la comunidad internacional el pleno reconocimiento de los indígenas en su calidad de sujetos colectivos de derechos. Por supuesto que el tema de la libre determinación ha estado jugando como asunto central en este debate, junto a numerosos otros derechos que al reconocerse el primero serían consecuentes. En Viena finalmente se votó por pueblos sin eses y no hubo reconocimiento a este derecho.

Diez años después en la Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban, Sudáfrica se ha reconocido, con varias salvaguardas, el concepto de Pueblos, con ese y por tanto sujeto colectivo del derecho nacional e internacional, a los indígenas. Es un hecho relativamente reciente y sobre el cual aún no hay repercusiones en la región. Sin embargo en muchos parlamentos donde este tipo de debates estaba muy encerrado y los proyectos estaban detenidos, puede ser un paso de importancia. Igualmente ante la Organización de Estados Americanos que tenía detenido por este mismo asunto la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el acuerdo, complejo pero acuerdo al fin, alcanzado en Durban debería permitir un avance sustantivo.

---

<sup>20</sup> En inglés es la diferencia entre “peoples” y “people”.



## IV. Los arreglos y cambios constitucionales

---

Consecuente con lo señalado en los capítulos anteriores los países latinoamericanos comenzaron a incluir, de un modo u otro, a los indígenas en sus nuevos arreglos constitucionales.

Al comenzar la década, en 1991, Colombia se dió una nueva Constitución. En su debate se incorporó de manera muy activa la cuestión indígena y la de las comunidades afrocolombianas.

El texto señala que: " el *Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*". Aunque no existe un reconocimiento de derechos específicos declarativos, la Constitución colombiana se puso a la cabeza de las reformas jurídicas latinoamericanas diseñando un sistema de participación de las comunidades indígenas que se ha mostrado bastante eficiente.

Se reconocen los territorios donde viven los indígenas<sup>21</sup> y numerosos derechos relativos al autogobierno de acuerdo a los usos y costumbres. El texto más importante es quizá el siguiente:

---

<sup>21</sup> Un estudio completo sobre la situación de los territorios del Amazonas es el libro: Derechos territoriales indígenas y ecología en las selvas tropicales de América. Publicado por la Fundación Gaia. Bogotá 1992. En este estudio se analiza la situación de tenencia de la tierra, demarcación de territorios indígenas y situación medio ambiental de las comunidades indígenas al comenzar la década del noventa. El estudio es resultado del encuentro en Villa de Leyva, Colombia y reunió a especialistas y dirigentes indígenas de Brasil, Colombia, Panamá, Ecuador, Perú y otros países. Lamentablemente, después de una década el diagnóstico, preocupante, sigue siendo válido.

*Art. 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por concejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Proveer las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. Percibir y distribuir sus recursos. Velar por la preservación de los recursos naturales. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y las que les señale la Constitución.*

Estos "concejos" (sic) han sido reglamentados durante los últimos años y se han estado creando en muchos resguardos indígenas, nombre que asume el territorio de las comunidades. Legalmente se les denomina ETI, Entidades Territoriales Indígenas y tienen el mismo valor administrativo que los municipios, delegaciones y otras reparticiones de carácter territorial. Es interesante señalar entre muchas otras cosas, que según el artículo 22 del Código penal, estos Concejos pueden dictar justicia y establecer penas de distinto tipo a quienes, siendo indígenas, hayan cometido alguna falta o delito, debidamente estipulado.

El sistema electoral colombiano establecido por la Constitución de 1991 instaló asimismo un sistema por medio del cual los indígenas pueden elegir directamente sus propios senadores al Parlamento nacional, cuestión que han hecho desde esa fecha. El artículo 171 de la Constitución estipula la elección de dos senadores indígenas elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Sólo pueden ser candidatos para esta representación las personas que antes ocuparon un cargo de autoridad dentro de sus comunidades o que hubieran sido líderes de alguna organización indígena.

La primera parte de la década del noventa fue generosa en reformas constitucionales.<sup>22</sup> Se trataba de un momento en que los países o volvían a la democracia después de haber pasado por gobiernos autoritarios o veían la necesidad de reacondicionar sus estructuras políticas. En esas reformas no estuvieron ajenos los indígenas, los cuales tuvieron un cierto reconocimiento formal.<sup>23</sup>

Así la reforma Constitucional de **Argentina** (1994) reconoce la "*preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos*". La de **Bolivia** (1994) define a su país como "una nación libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, (que) adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos". La del **Brasil** (1988) contiene en su artículo 231 un detallado catálogo de los derechos que se reconocen a los indios. La del **Ecuador** (1998) define a su país como "un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico". La de **Guatemala** (1985) declaraba que Guatemala estaba formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya y posteriormente a los acuerdos ha establecido el reconocimiento del pluriétnicismo y la multiculturalidad<sup>24</sup>. La de

---

<sup>22</sup> Un completo estudio ha sido publicado por el Instituto Indigenista Interamericano bajo la conducción del antropólogo José del Val. El título del voluminoso libro es "Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama" (México 2000). El autor y quien ha organizado el material es Cletus Gregor Barié. El estudio se pregunta de modo pedagógico por las legislaciones que se han implementado en la región, entrega mucha información jurídica actualizada y datos sobre la población indígena, en cada uno de los países. Se puede solicitar al Instituto cuyo e mail es, ininin@data.net.mx

<sup>23</sup> Probablemente el ya comentado Quinto Centenario del Descubrimiento de América no estuvo tampoco al margen de estos hechos. Habría que agregar la acción de la Iglesia Católica en particular, que realizó muchas declaraciones en favor de los indígenas.

<sup>24</sup> La nueva Constitución señala en su **Artículo 1. La Nación**. Guatemala es una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. El Estado de Guatemala expresa la diversidad de la Nación en el marco de la unidad nacional y territorial. Artículo 2. Se reforma el Artículo 2, el cual queda así:

**Artículo 2. Protección a los pueblos y a la persona, y deberes del Estado.** El Estado se organiza para proteger a la persona, a la familia y a los pueblos, su fin supremo es la realización del bien común.

**México** (1992) afirma que la "nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas". La de **Nicaragua** (1995), reconoce la existencia de los pueblos indígenas, garantizándoles el derecho de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas. La de **Panamá** (1994) afirma que el "Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales. La del **Paraguay** (1992) reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. La del **Perú** (1993) declara que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. La última constitución aprobada en el período ha sido la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que también trae un reconocimiento a las raíces indígenas de esa sociedad.

En general las constituciones son declarativas y reconocen la multiculturalidad, pero no reconocen explícitamente los derechos de los pueblos indígenas. Incluso la mayor parte de las denominaciones se debate entre sostener el carácter unitarista del Estado y el carácter pluriétnico de la sociedad, sin resolver la cuestión.

Obviamente muchos autores se han preguntado, ¿Cuál puede ser el alcance de esos reconocimientos? Es evidente, se sostiene, que desde el momento en que la Constitución reconoce la identidad étnica y la cultura propia de sus pueblos indígenas está confiriendo al Estado el mandato de formular las reglas jurídicas indispensables para que aquel reconocimiento se traduzca en derechos concretos. Aunque esto puede ser materia de legislación –cuyo desarrollo a la hora actual, hay que reconocer que en una mayoría de países es incipiente– es importante destacar que prácticamente todas las reformas constitucionales recientes han juzgado indispensable incorporar en su propio texto algunas normas esenciales por las que se expresa aquella identidad y pluriculturalidad. De esta manera, aún en ausencia de legislación los tribunales han podido desarrollar una cierta jurisprudencia que ha permitido la afirmación de algunos derechos fundamentales reclamados por los pueblos indígenas, como lo evidencian los numerosos fallos de las Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales.

Algunas constituciones han agregado reconocimientos más explícitos a la "singular relación que existe entre los pueblos indígenas y sus tierras y territorios", lo cual ha sido de utilidad a la hora de establecer juicios, algunos de los cuales han llegado hasta la Comisión y Corte Interamericana de

Es deber del Estado garantizar a los pueblos y a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, el derecho a la identidad cultural, la efectiva participación en la vida pública nacional, la seguridad, la paz y el desarrollo integral. Artículo 3. Se reforma el Artículo 66, el cual queda así bajo el título: "De la Nación multiétnica, pluricultural y multilingüe".

**Artículo 66. Reconocimiento y respeto a los pueblos indígenas.** Guatemala está formada por diversos pueblos indígenas, entre los que figuran los mayas, garífuna y xinca.

En el marco de la unidad nacional, el Estado reconoce, respeta y promueve el derecho a los pueblos indígenas a:

- a) conservar, desarrollar y transmitir a sus descendientes su identidad cultural.
- b) darse sus propias formas de organización social y de administrar sus tierras y asuntos propios de acuerdo a su orden jurídico y tradiciones históricas;
- c) usar, conservar y desarrollar sus idiomas y dialectos, trajes, arte, ciencia y tecnología; y
- d) ser consultados cada vez que se promuevan medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos.

El Estado reconoce y respeta a las autoridades, guías espirituales y representantes de los pueblos indígenas, y garantiza la libre elección de los mismos de acuerdo a sus propias normas y procedimientos, así como el derecho a interponer objeción cultural para la defensa de valores y principios fundamentales de su cultura.

El Estado reconoce, respeta y protege las distintas formas de espiritualidad de los pueblos indígenas y garantiza su libre acceso a lugares sagrados, centro ceremoniales y templos para el ejercicio ceremonial, como parte de su herencia cultural, histórica y espiritual.

El Estado garantiza la participación de los pueblos indígenas en la preservación y administración de sus centros ceremoniales y templos. Una ley específica regulará esta materia

Un asunto de gran importancia es el reconocimiento de los Municipios Indígenas a los que se les otorga una serie de derechos autonómicos. Bajo el Título: Municipios y autonomía, la Constitución señala:

- a) Se reconoce al Municipio como un ámbito de gobierno, dándosele la facultad no solo de administrar sino de gobernar a través del Ayuntamiento.
- b) Se crea la figura de Leyes Estatales en materia municipal (delimitadas a los puntos que se enumeran en los cinco incisos de la fracción segunda del mencionado artículo).

Derechos Humanos. El reconocimiento de las lenguas indígenas, que en algunos casos tienen jerarquía de lengua oficial, ha posibilitado abrir espacios de creación en la educación bilingüe y en algunos casos ha posibilitado el uso de las lenguas americanas a través de los medios de comunicación, como ocurre con el quechua en Lima y el aymara en La Paz. Paraguay es un país en que tradicionalmente se habla el guaraní junto al castellano. La Constitución adoptada en 1992 reconoce la existencia de los pueblos indígenas, como grupos cuya cultura existió antes de la creación del Estado de Paraguay. También establece el derecho de los referidos pueblos a desarrollar su identidad étnica en su respectivo hábitat y hablar su idioma que es lengua oficial del país.

Hay algunas constituciones que han establecido estatus especiales para ciertos territorios indígenas, siendo en este caso la nicaraguense la que ha establecido mayores derechos a las comunidades de la Costa Atlántica, las que se rigen por un sistema de autogobierno.

Tanto en México como en Bolivia se han realizado reformas a la Constitución de manera de adaptar la justicia a los sistemas indígenas, utilizando sus usos y costumbres y sobre todo utilizando la lengua indígena en los juicios. El artículo 171 de la nueva Constitución Boliviana señala que las "autoridades naturales podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, de conformidad con sus costumbres y procedimientos". Esta disposición ha comenzado a aplicarse con especial éxito en algunas comunidades guaraníes del oriente boliviano. Las comunidades han formado una federación de comunidades y tienen sistemas muy desarrollados de autogobierno, autodesarrollo y aplicación de sus propias normas de justicia.<sup>25</sup>

Igualmente en Bolivia el 20 de abril de 1994, se promulgó la *Ley de Participación Popular*. El artículo 3 especifica que las *Organizaciones Territoriales de Base* (OTB) son sujetos de participación popular. Las OTB incluyen, entre otros, a los pueblos indígenas organizados de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. En virtud de esta ley, los pueblos indígenas o sus autoridades pueden ejercer funciones de administración pública.

Nuestro punto de vista comprende en forma positiva estos reconocimientos constitucionales. Han sido la expresión finalmente de la aparición del nuevo actor indígena en las sociedades latinoamericanas. En muchos casos las Constituciones se han visto obligadas a cambiar su estricta fundamentación unitarista en que no cabían espacios para la diversidad. Sin embargo, como se ha dicho es preciso ser prudentes, ya que en la mayor parte de los casos, los reconocimientos constitucionales no se han traducido en disposiciones concretas, políticas adecuadas y finalmente mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones y comunidades indígenas.

---

<sup>25</sup> El programa jurídico de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos de Género y Generacionales trata de establecer un sistema nacional de asistencia legal, a fin de facilitar el acceso a la administración de justicia a los pueblos indígenas y mejorar la capacidad de las autoridades encargadas de atender las cuestiones indígenas, a nivel administrativo, legislativo, judicial y policial. Esta Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos de Género y Generacionales y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) firmaron un convenio de coordinación el 18 de abril de 1994, por medio del cual dicha Secretaría se compromete a consultar al Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas compuesto por un representante de cada grupo étnico, sobre cualquier plan de acción, proyecto o programa en estas regiones.

## V. Tierras, territorios y recursos naturales

---

La cuestión de la tierra ha sido tradicionalmente la principal demanda de los indígenas latinoamericanos. Esta temática se ha ido abriendo a dimensiones cada vez más complejas. Tradicionalmente se trataba de proteger las tierras indígenas de la voracidad de los compradores o simplemente invasores. Hoy en día el tema se abre a dos dimensiones, la territorial y la ambiental.<sup>26</sup>

La dimensión territorial consiste en comprender la tierra como un recurso material, cultural y soporte político a la existencia de un pueblo. A esto se le denomina territorio. Ya no es sólo el valor productivo de la tierra, sino principalmente se toma en cuenta su valor simbólico, ser el espacio de reproducción de la pertenencia social o directamente como señalan algunos, de la "Nación".<sup>27</sup>

La segunda dimensión es la ambiental. El movimiento indígena relacionado muy fuertemente con el movimiento ambientalista, como ya se ha visto, ha desarrollado un discurso en que no sólo se trata de reivindicar las tierras indígenas sino conservarlas, mejorarlas, recuperarlas en la medida que por lo general están muy dañadas, y finalmente llevar a cabo un desarrollo de carácter sustentable. Se une a esta perspectiva la expansión acelerada de las empresas extractivas las que se encuentran la mayor parte de las veces en territorios indígenas. Señala la OIT en uno de sus informes:

---

<sup>26</sup> Un estudio completo sobre los aspectos relacionados a esta temática es el de Erica Irene Daes, "Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra". 30 de junio del año 2000. Naciones Unidas. Buscar por E/CN.4/Sub.2/2000/25.

<sup>27</sup> El término "Nación Indígena" se usa frecuentemente, expresando con ello la voluntad de protagonismo de quienes a ella pertenecen.

"Junto con la invasión de las tierras ancestrales, una de las agresiones mayores que enfrentan los pueblos indígenas es el despojo de sus recursos naturales, que han sido y siguen siendo objeto de la codicia de poderosos intereses económicos, lo que se encuentra en el origen de episodios sangrientos y dolorosos. En muchos casos el habitat de numerosas comunidades indígenas ha sufrido daños irreparables y las empresas de exploración y explotación de dichos recursos han sido responsables de la destrucción del modo de vida, cuando no del etnocidio de sus integrantes. En particular han sido las comunidades selváticas que más han sufrido esta agresión, pero no son las únicas. En tiempos más recientes, gracias a la movilización de los propios indígenas, a la conciencia que se está adquiriendo por la necesidad de preservar el entorno ecológico, y al poder de los medios de comunicación, este despojo ya ha dejado de ser cubierto por el manto del silencio, y se asiste a una saludable reacción."

Uno de los asuntos más complejos es la propiedad de los recursos naturales. En la totalidad de los países la propiedad de los recursos minerales del subsuelo es del Estado. Lo mismo ocurre con los recursos marítimos y lacustres.

El Convenio 169 incursionó prudentemente en este complejo asunto a través del artículo 15:

1. *Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.*
2. *En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.*

El tema ha sido igualmente abordado en algunos textos constitucionales. Así, la Constitución de **Bolivia** reconoce el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras. La del **Brasil** establece que *el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo pueden ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de la ley.* La Constitución del **Ecuador** reconoce a los indígenas el derecho *a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras, y a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.* La de **Nicaragua** reconoce a las comunidades de la Costa Atlántica el derecho *al goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.*

Como puede ser observado el reconocimiento no es a la propiedad o uso de algún modo exclusivo de los recursos naturales. Se sostiene la necesidad de "ser consultadas las comunidades", cuestión muy compleja cuando se trata de sectores indígenas muy pobres y fácilmente manipulables por las autoridades o directamente por los agentes sean públicos o privados, interesados. Los casos de conflictos por el uso de los recursos naturales, los hemos detallado en una nota más atrás. Un caso presentado por la OIT expresa bien lo que ocurre.

“En el curso del seminario María Luisa Acosta presentó el caso de la defensa jurídica que hizo una comunidad de la Costa Atlántica contra una concesión maderera que el Gobierno de **Nicaragua** había hecho en favor de una empresa coreana, que afectaba sus tierras comunales. Una de las dificultades mayores que enfrentaron los interesados para hacer valer sus derechos dimanaba de la circunstancia de que si bien la Constitución de 1987 reconoce a las comunidades de la Costa Atlántica sus derechos al territorio ancestral, a diez años de promulgada la misma y de haberse adoptado el Estatuto de Autonomía de las dos Regiones de la Costa Atlántica, este último no ha sido aún reglamentado, lo que hace muy difícil su aplicación. La comunidad afectada tampoco disponía de título sobre las tierras que tradicionalmente ocupaba, motivo por el cual la única fuente legal que podía invocar era un texto constitucional harto escueto. Luego de diversas vicisitudes, y del rechazo de varios recursos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema acogió finalmente un recurso de amparo, declarando nula la concesión, por no haber respetado la obligación de discutirla con el Pleno del Consejo de la Región, a pesar de lo cual la administración siguió adelante con los procedimientos de concesión y la explotación maderera efectivamente comenzó. Finalmente, en febrero de 1998 la concesión fue cancelada y en marzo del mismo año la empresa concesionaria anunció que cesaba sus operaciones. A pesar de su resultado positivo para las comunidades indígenas interesadas el caso invita a la reflexión, pues la Corte Suprema decidió en favor de la comunidad en base a criterios de procedimiento, pero no se pronunció sobre la mucho más espinosa cuestión de fondo: el derecho al territorio ancestral y al disfrute de sus recursos naturales. La doctora Acosta concluye destacando que es indispensable una ley de demarcación para completar las disposiciones constitucionales. Como ella misma observa, el Estado de Derecho debe ofrecer vías jurídicas de solución para resolver los conflictos planteados con motivo de la explotación del territorio sobre el cual las comunidades indígenas reclaman derechos históricos. A falta de ellas sería de temer que resurjan los conflictos armados del decenio pasado.”

Es indudable que se trata de uno de los temas pendientes en América Latina y que si no se resuelve de manera adecuada será fuente de conflictos graves en el futuro. Los indígenas demandan el manejo de sus recursos naturales, lo cual entra en disputa y contradicción con la explotación de esos recursos por parte de empresas y también del Estado. No es fácil generalizar y establecer recetas en torno a la manera cómo se debieran resolver estos complejos asuntos. Sin embargo, si no se respetan los derechos territoriales indígenas, se priva a estas comunidades de un recurso que legítimamente les pertenece.

La demanda por tierras continúa siendo uno de los acápites más importantes de las agendas indígenas. En Ecuador en julio del 2001, la CONAIE ha levantado una plataforma que puede ser vista como prototípica tanto por su extensión, como por el detalle de las exigencias.

"Convalidación de los títulos de las tierras ancestrales: Tambaló; Carihuirazo de Chiquicagua, en Pichincha; las comunidades C. Toglia, C. Inga Bajo, As. Tablón, en Chimborazo; las comunidades denominadas Corporación COCAN MAG-Pachamama, C. Tukulay y en Pastaza, las de Záparos, Rumiñahui y Cooperativa Guayusa. En Guayas, la de Campo Alegre; en Sucumbíos, las tierras de la Nación Siona".

"Se exige la donación en comodato de las tierras del Campamento las Viñas-Tungurahua, UPCCC: CREA-Granja Burgay en Cañar. Se plantea también la adjudicación de las tierras que están en juicios de tierras en Pichincha, Azuay, Zamora, Sucumbíos, Loja".

La CONAIE demanda al Estado la creación de un Fondo para la compra de tierras, y la investigación de las tierras de posesión ancestral.

En Chile la ley de 1993 creó un Fondo de Tierras que permite al Estado adquirir terrenos de particulares y entregárselos gratuitamente a las comunidades indígenas. El Gobierno ha prometido la entrega de 150 mil hectáreas de tierras.

El asunto no es menor. En la mayor parte de los países con poblaciones indígenas existen litigios antiguos sobre los territorios, los que son fuente de numerosos conflictos. La búsqueda de mecanismos de restitución, como los Fondos de Tierras, parecieran ser de utilidad para resolver estas cuestiones.

Lo que no cabe duda es que la demanda por las tierras indígenas se inscribe en dos ámbitos diferentes. Ya no es la demanda agrarista de hace unas décadas. Hoy día se trata de una demanda enmarcada por una parte en el concepto de “recursos naturales” entendiendo que la tierra, sin los otros elementos que la sustentan, no es un objeto en sí mismo. Y en segundo lugar, se inscribe en el concepto de territorio, esto es, espacio físico, social y simbólico en el que un pueblo, esto es un grupo social reconocido colectivamente, ejerce un nivel de soberanía suficiente como para posibilitar su desarrollo social, político y cultural. En muchas políticas de entrega de tierras por parte del Estado se pierde esta doble dimensión y se la inscribe en una sobrepasada mirada agrarista propia de las Reformas Agrarias. Se entregan tierras con el único objeto de posibilitar su trabajo agrícola y solucionar problemas de pobreza. Por lo general esas tierras no son capaces de mejorar las condiciones económicas de sus habitantes ya que los elementos circundantes, capital, mercadeo, control de los recursos necesarios para hacerlas producir no existe. Se ha producido una importante transformación en la demanda por tierras y es necesario que las políticas destinadas a este sector y a esta temática la tomen seriamente en cuenta.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> En el caso del Fondo de Tierras que se aplica en Chile con el pueblo mapuche, ha existido en estos últimos diez años una tensión permanente entre los “técnicos” que aplican criterios a nuestro modo de ver agraristas, tratando de campesinizar a la población y quienes ven en la entrega de tierras un proceso mucho mas complejo que implica los elementos que hemos señalado en el texto. La no comprensión del fenómeno puede conducir a gastar grandes cantidades de recursos del Estado sin lograr ni mejorar las condiciones de vida, pobreza, de los habitantes, ni tampoco satisfacer las demandas territoriales.

## VI. Educación y cultura

---

Numerosos países latinoamericanos han tomado medidas en la esfera de la educación y la enseñanza, para la prevención de las formas de discriminación. En este sentido es necesario señalar las políticas que se toman en el ámbito de la educación formal, esto es, del sistema escolar y de las escuelas mismas y las medidas que se toman en el ámbito de la educación en general y particularmente en la educación de adultos o en la educación comunitaria.<sup>29</sup>

### A. Programas al nivel del sistema escolar general

Al nivel del curriculum del sistema escolar, algunos países han tomado iniciativas específicas en torno a: a) Programas de difusión y enseñanza de los derechos humanos; b) Programas de difusión acerca de los pueblos indígenas y sus derechos con el propósito de erradicar todo tipo de discriminación. UNESCO ha promovido el establecimiento, al nivel de los currículum escolares, de "contenidos transversales" que analicen la cuestión de la tolerancia, la discriminación contra la poblaciones indígenas y la discriminación racial, junto con la educación en los derechos humanos. Algunos países han incorporado a sus contenidos curriculares escolares materias relacionadas con los derechos de las comunidades indígenas y otros grupos discriminados. El Instituto Interamericano de Derechos

---

<sup>29</sup> Se ha utilizado como fuente para el desarrollo de esta sección, los informes que los gobiernos entregan al CERD, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Como es sabido los gobiernos latinoamericanos que han suscrito el Pacto para la Eliminación Racial, deben entregar informes periódicos, los que constituyen una valiosa fuente de información oficial. Se cita de acuerdo al sistema de Naciones Unidas, CERD y a la numeración de los documentos. Estos documentos son públicos y nos han sido facilitados por la secretaria del organismo.

Humanos con sede en Costa Rica ha realizado numerosas actividades de promoción de la enseñanza de los Derechos Humanos, reuniendo a maestros y especialistas de modo de establecer una metodología para su enseñanza.

No todos los países han incorporado a los planes de educación general del país, programas explícitos de enseñanza de los Derechos Humanos. A pesar de ello ha aumentado la importancia que esta materia tiene en la educación y en algunos países se ha comenzado a tratar de diferente manera la posibilidad de incorporar, contenidos transversales o cursos en estas materias. Algunos de los ejemplos que se pueden señalar son los siguientes, sin pretender ser exhaustivo y sólo fundamentándose en los escasos materiales disponibles:

La Subsecretaría de Derechos Humanos de Argentina, tiene por uno de sus objetivos, "contribuir a incorporar la educación para los derechos humanos en todos los niveles del sector educativo formal como un aporte a la ética ciudadana, garantizar los derechos humanos y prevenir las violaciones" (CERD/C/299/Add.11.Pag. 14). En Colombia se ha desarrollado el "Proyecto Nacional Educativo para la Democracia" que lo llevan a cabo conjuntamente el Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. En este caso se trata de introducir un "eje de reflexión" en el curriculum escolar de modo de "establecer la educación para la democracia como asignatura fundamental y obligatoria (CERD/C/257/Add.1.Pag.34). En Panamá, "mediante resuelto Número 2701 del 14 de septiembre de 1990 se creó la Comisión para la Promoción de la Enseñanza y el Aprendizaje de los Derechos Humanos en todos los centros educativos del país" (CERD/C/299/Add.1.Pag.11). Numerosas actividades se han realizado en este campo. En un país multirracial como Trinidad y Tabago, los textos de enseñanza en "ciencias sociales que se utilizan al nivel de la escuela primaria proporcionan a los ciudadanos educación sobre las diversas razas, religiones, culturas de la sociedad" (CERD/C/224/Add.1.Pag.9).

En el Estado de San Pablo, Brasil se ha introducido en los programas de estudio un acápite que trata la cuestión del racismo. Así mismo se ha introducido en los programas escolares un tema denominado "Historia y cultura de África". La inclusión de esta temática es para "señalar el lugar que le cabe a las culturas africanas en la construcción de la sociedad brasilera" (CERD/C/263/Add.10.Pag.41).

A pesar de la existencia de una mayor preocupación sobre la enseñanza al nivel escolar de los derechos humanos y la educación para la tolerancia, aún falta mucho por hacer. En el Proyecto de la UNESCO acerca de experiencias en escuelas tendientes a encontrar resoluciones pacíficas a los conflictos, no hay escuelas latinoamericanas<sup>30</sup>). Así mismo otros proyectos tendientes a la enseñanza de los Derechos Humanos en las escuelas no han tenido todo el éxito deseado.

Muchos países han desarrollado programas no escolarizados de educación para promover el entendimiento y mejor comprensión de los Pueblos Indígenas y de ese modo prevenir la discriminación. México en su Informe al CERD de 1996 describe las actividades que en esta materia desarrolló la Comisión de Derechos Humanos.(CERD/C/296/Add.1 pag.5). Estas actividades consisten en seminarios, eventos, programas radiales, capacitación de promotores, divulgación de información y otras formas de educación no escolarizada en materias de promoción de los derechos humanos y en especial de los derechos indígenas.

El Gobierno de Brasil publicó 2 millones de copias del "Manual de Justicia" en colaboración con la Unión Brasilera de Magistrados, tendiente a enseñar a la población sus derechos. Hay varios países donde se han tomado iniciativas en conjunto entre ONGs y gobiernos en función de publicar la Declaración de los Derechos Humanos en diversas lenguas y difundir los contenidos de la Convención.

---

<sup>30</sup> UNESCO Examples of school based programs involving peaceful conflict resolution and mediation oriented to overcome community violence. Unesco Project 1996

## B. Programas de educación intercultural y bilingüismo

Quizá el aspecto central se encuentra en la implementación en muchos países latinoamericanos de programas de educación intercultural bilingüe dirigidos a las poblaciones indígenas.

Durante muchas décadas la educación que los Estados latinoamericanos entregaron fue de carácter universal, sin tomar en cuenta las especificidades culturales locales, regionales, étnicas o lingüísticas de los educandos. A partir de la masificación de la enseñanza básica en el siglo pasado se convino en comprender la escuela como parte esencial de la formación de las nacientes nacionalidades latinoamericanas. La escuela por tanto debía "castellanizar" a la población, enseñarle las normas básicas de la ciudadanía y las herramientas conceptuales necesarias para el desempeño de las personas en la sociedad. En este siglo la masificación de la escuela en las áreas rurales convirtió a esta institución en un instrumento importante de homogeneización lingüística y cultural.

Durante los años 30 se diagnosticó que el aislamiento y falta de comunicación lingüística eran los principales problemas que aquejaban y discriminaban a las comunidades indígenas. En muchos países latinoamericanos se desarrollaron programas de educación especial dirigidos a las comunidades indígenas con el fin de mejorar su aprendizaje de la lengua castellana o española (o portugués). A este proceso se le denominó "educación bilingüe" en la medida que se utilizaba la lengua indígena para construir un puente comunicativo con la nueva lengua, la lengua oficial del país. Hoy en día en términos técnicos se denomina a esta aproximación, "educación bilingüe de transición", ya que una vez aprendida la lengua oficial la lengua vernácula o materna, se la debiera dejar de lado.

A partir de los años 70s, comenzó una nueva tendencia en América Latina referida a la educación bilingüe, conocida como la "Educación Intercultural bilingüe". Ésta tiene por objeto que los niños indígenas dominen en forma simultánea ambas lenguas y establezcan un diálogo respetuoso entre la cultura indígena y la cultura nacional dominante. Muchos programas de esta naturaleza se han desarrollado y expresan el nivel más alto de no discriminación en el sistema escolar.

Hay numerosas iniciativas en materia de educación intercultural bilingüe. Éstas son realizadas tanto por los Ministerios de Educación, como por los organismos especializados en asuntos indígenas, como por Universidades y Organizaciones No Gubernamentales. Un conjunto de Universidades tiene un consorcio en América del Sur en el desarrollo de estudios de postgrado para la especialización de profesores en educación intercultural bilingüe, cuya sede está en la Universidad de Cochabamba, Bolivia.

Colombia es uno de los países de la región que posee una trayectoria relativamente más larga en cuanto a experiencias de educación intercultural bilingüe. Se han dictado numerosas legislaciones en ese país tendientes a que la educación de los indígenas sea autogestionada por ellos, y realizada de acuerdo a las necesidades de las comunidades (CERD/C/257/Add.1.Pag.35 a 44). Se ha desarrollado la experiencia de formación de maestros en educación intercultural bilingüe, se ha confeccionado curricula en diversas lenguas, hay una gran cantidad de investigación lingüística y textos bilingües.

Ecuador es otro país donde se ha desarrollado un programa de educación intercultural bilingüe que ya lleva casi los diez años de duración. La mayor diferencia de este programa con otros de su especie es que ha sido concordado y en casos ejecutado de acuerdo entre la oficina especializada del gobierno con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, entidad ampliamente reconocida que agrupa a los más diversos grupos étnicos de ese país.

En Guatemala donde la población indígena es muy numerosa, se han implementado programas de educación bilingüe (PRONEBI) en el marco de los acuerdos de paz y en particular del acuerdo acerca de los derechos indígenas. El informe gubernamental de 1996 señala avances en la educación en áreas indígenas, incorporándose 337.000 niños a los nuevos programas bilingües y monolingües (CERD/C/292/Add.1.Pag. 17). El 52% de la población guatemalteca era maya según datos de 1992 (CERD/C/256/Add.1.Pag.4). Existe en el Ministerio de Educación una Dirección de Educación Bilingüe Intercultural y se han "establecido políticas y estrategias de educación bilingüe intercultural que constituyen la ruta sociocultural y educativa de los pueblos maya, xinca, garífuna, y ladino para construir una sociedad democrática, pluralista dentro de un marco de una cultura de paz y comprensión" (Ibid.Pag. 17). Especiales esfuerzos se han realizado en el proceso de alfabetización de mujeres indígenas, mediante cursos, seminarios acerca de sus derechos y otras actividades de esta naturaleza. Especial mención se refiere a las inversiones y actividades del Fondo para la Paz que se ha implementado luego de los acuerdos de paz en Guatemala, que ha permitido la construcción de nuevas escuelas e implementación de programas escolares en el medio indígena.

En Bolivia, otro de los países con mayor población indígena, se dictó una nueva ley de educación en 1994, que establece la educación intercultural bilingüe en el sistema de educación boliviano. Dice: "Determinar el carácter democrático, participativo, intercultural y bilingüe de la educación nacional, como una respuesta a la realidad nacional" (CERD/C/281/Add.1.Pag.27). Las metas que se ha puesto esta reforma son entre otras, "Reconocer nuestra diversidad cultural, étnica, adoptando la modalidad de enseñanza intercultural y bilingüe, para la satisfacción de los intereses de la persona y de su comunidad" (CERD/C/281/Add.1.Pag.27).

En Bolivia la Reforma Educativa, adoptada en 1994, ha implicado la incorporación de valores culturales a fin de lograr una educación pluricultural. Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la planificación y ejecución del sistema educativo y a recibir la educación en su propio idioma. Con la participación de varias organizaciones indígenas del Oriente, del Chaco y de la Amazonía, se está formulando un proyecto, por medio del cual se estableció en Tumichucua (Riberalta, departamento del Beni) un *centro de formación* a fin de capacitar a maestros bilingües e impartir cursos de educación vocacional. El pueblo *Guarani* inició otro programa con el objeto de preparar material educativo bilingüe para los tres primeros años escolares, y el currículum incorpora un mínimo de historia y cultura propia. Este trabajo se realiza en coordinación con la *Asamblea del Pueblo Guarani*, el Ministerio de Educación y Cultura, UNICEF y un organismo no gubernamental.

La Costa Atlántica de Nicaragua goza de un estatuto especial de autonomía establecido en la Constitución aprobada en 1987. "Como medida práctica para desarrollar los derechos a la cultura y a la lengua de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua ya se ha iniciado un programa de educación bilingüe español misquito y español sumu. Siguiendo las indicaciones de medidas para combatir la discriminación racial, entre ellas podemos citar, los programas de lenguas, misquito, inglés y sumu impartidos por la Universidad de Bluefields Indian and Caribbean University" (CERD/C/277/Add.1.Pag.18). El programa en la zona autónomica tiene textos de estudio y lleva varios años de práctica.

En Perú señala la Constitución que "es preocupación del Estado la erradicación del analfabetismo y el fomento de la educación bilingüe, junto con la educación intercultural preservando las distintas manifestaciones culturales y lingüísticas del país" (CERD/C/225/Add.3.Pag.25). En la ciudad de Puno se desarrolló durante varios años un programa de educación intercultural bilingüe, siendo uno de los más desarrollados de la región. Tal como señala el informe gubernamental muchos de esos programas se descontinuaron en los años pasados por la violencia que azotó el altiplano y sierra peruana.

En Chile la Ley Indígena 19.253 del 5 de octubre de 1993, establece en su Artículo 32 lo siguiente: "en las áreas de alta densidad indígena se desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma

adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global". A partir de 1992 han comenzado a desarrollarse programas de formación de maestros en educación intercultural bilingüe tanto en el contexto del pueblo mapuche como aymara. Se han desarrollado planes de educación intercultural bilingüe de manera experimental tanto en escuelas rurales como urbanas y varias Universidades preparan el desarrollo de cursos de postgrado y especialización para maestros en estas materias.

Venezuela tiene un programa de educación intercultural bilingüe (REB) iniciado en 1984 el que se ha concentrado en la preparación de maestros. En 1995 "se graduó el primer grupo en la ciudad de Maracay de profesores bilingües integrada por 18 representantes de las etnias kariña, guajibo y piaroa" (CERD/C/263/Add.8.Pag.27).

El Instituto Nacional Argentino Indigenista (INAI) desarrolla varios programas de educación intercultural bilingüe, especialmente en el Chaco, Norte de la República donde habita el grupo étnico "wichi". Se han desarrollado programas de investigación, "Elaboración de programas didácticos para la alfabetización en lengua wichi" (CERD/C/299/Add.11.Pag.8).

México ha sido el país que ha desarrollado programas de educación indígena por más tiempo. Se podría decir que allí surgieron las primeras ideas acerca de la educación indígena en América Latina. La creación del CREFAL, Centro Regional de Alfabetización Funcional en las Zonas Rurales de América Latina, formado en la ciudad de Patzcuaro en 1941 transformó a ese país en el centro de estos debates. Hoy en día hay numerosos programas tanto estatales como privados en materia de educación intercultural bilingüe. El Instituto Nacional Indigenista sostiene escuelas y programas en numerosas comunidades del país.

En México se han preparado *textos escolares* para niños indígenas, en diversas lenguas indígenas. Se han iniciado *programas bilingües y biculturales* a nivel de educación primaria, existiendo la opción de aplicar sólo programas en castellano, si así lo prefiere alguna comunidad. Para contrarrestar los problemas de falta de personal, se han establecido programas de capacitación, actualización y puesta al día de *promotores*, es decir, trabajadores de la educación secundaria. En 1991, unos 26 grupos indígenas diferentes, sumando unos 33.000 niños entre 10 y 14 años de edad se beneficiaron de los programas de alfabetización, en tanto que los diez grupos indígenas residentes en los estados más pobres del país se beneficiaron con el Programa de Educación Inicial para los Niños Indígenas.

No es menos importante señalar que en los últimos años han habido acuerdos bilaterales para la enseñanza y educación intercultural bilingüe entre países fronterizos que tienen poblaciones indígenas pertenecientes a la misma etnia. Es el caso de los Acuerdos de Bucaramanga entre Colombia y Venezuela y los acuerdos sobre el Darién entre Colombia y Panamá. Probablemente se nos escapan otras experiencias en materia de políticas educativas especiales hacia los Pueblos Indígenas, pero debemos señalar que en casi todos los países hoy en día se desarrollan programas pilotos, preparación de maestros bilingües y confección de textos de estudio.

### **C. Medidas en la esfera de la cultura**

Algunos países han fomentado la tolerancia en la cultura mediante diversas iniciativas. La más común son programas de becas dirigidos a poblaciones indígenas discriminadas para que puedan acceder a la educación. En Brasil, no sabemos de otro país que lo haya establecido, se dictaminó que el 10% de los cupos de la educación superior estuviesen destinados a jóvenes provenientes de grupos discriminados, sean negros o indígenas. Es un caso de discriminación positiva frente a la cultura. Algunas legislaciones como la chilena, peruana y boliviana estimulan la creación de programas de radio y formación de radioemisoras en lengua vernácula. Hay ciudades

latinoamericanas donde se escucha en los últimos años muchas transmisiones en lenguas indígenas, cuestión que no existía hasta hace muy poco tiempo atrás.

Algunos países han creado instituciones públicas y privadas en función de luchar por la erradicación de todas las formas de discriminación racial.

El informe de la República de Argentina (CERD/C/299/Agg.11.Pag.13) detalla la creación el año 1995 del "Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo", el cual tiene por objeto la "prevención y difusión de los principios y las normas jurídicas sobre no discriminación vigentes", e informar a la opinión pública, diseñar e impulsar campañas educativas y la investigación en estas materias. Junto a ello se ha desarrollado a partir de 1993 el Programa Nacional contra la discriminación" (ibid.Pag.14)

El informe de Trinidad y Tabago señala la formación del Centro de Estudios Étnicos de la Universidad de West Indies (St Augustine, Trinidad Campus) a fines de 1992. El Centro tiene por objetivo llevar a cabo estudios sistemáticos sobre la cuestión de las relaciones raciales (CERD/C/224/Add.1.Pag. 3).

En esta materia de información y comunicaciones culturales pareciera haberse avanzado muy poco en el último tiempo. Los informes y estudios no consignan la existencia de iniciativas que utilicen los medios de comunicación masiva como factores de educación en la tolerancia y los derechos humanos y derechos indígenas. Hay sin duda excepciones y se desarrollan en muchas partes iniciativas de radioemisoras, principalmente, autogestionadas por dirigentes y líderes indígenas que transmiten en sus lenguas y son un instrumento importante para el desarrollo de las identidades y el respeto a la diversidad cultural.

La ley de telecomunicaciones boliviana ha tenido especial mención en señalar que "asigna a los medios de comunicación estatales la importante misión de promocionar el respeto a los derechos humanos y combatir toda forma de discriminación" (CERD/C/281/Add.1.Pag.30).

Existen en algunos países radioemisoras, principalmente, que transmiten en idiomas indígenas. Cabe destacar la Radio Musku en la Costa Atlántica de Nicaragua que transmite en lengua miskito, y la Radio Shuar de Ecuador que transmite en la lengua indígena a todo el territorio de la Federación Shuar en la parte oriental del Ecuador, hacia la vertiente amazónica. En Temuco, en el sur de Chile, hay varios programas de radio autogestionados y con apoyo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, dependiente del Gobierno, que transmiten en idioma mapuche. En varias capitales latinoamericanas, en especial Lima, La Paz, Quito y otras existen programas comerciales de radiodifusión que se transmiten en lenguas vernáculos, como consecuencia de la aguda migración rural urbana ocurrida en los últimos años, y de la revitalización de esas lenguas en el medio moderno y urbano.

**Paraguay** es el único país de América Latina que se reconoce oficialmente bilingüe, estableciendo que son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. En los demás países los textos constitucionales guardan a veces silencio, y otras veces confieren carácter de idioma oficial a las lenguas indígenas dentro del ámbito de las respectivas comunidades. Es el caso de la Constitución de **Colombia**, que prescribe que *las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también [lenguas] oficiales en sus territorios*, la del **Ecuador**, que prevé que *el quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley*, la del **Perú**, que dispone que *son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley*, o la de **Nicaragua**, que contiene disposiciones semejantes. En algunos casos, como en la **Argentina** la Constitución se limita a asegurar el derecho a una educación bilingüe para los miembros de los pueblos indígenas establecidos en el territorio nacional.

## D. Medidas en la esfera del reconocimiento cultural

En su artículo 5 el Convenio 169 de la OIT prevé que: *a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente, y que b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.*

Estos principios también han sido materia de desarrollo en los textos constitucionales recientes. Así la Constitución de **Bolivia** declara que *se reconoce, respeta y protege en el marco de la ley el derecho de los pueblos indígenas a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.* Con ese objeto la misma constitución declara que reconoce *la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.* La del **Brasil** (que no ha ratificado el Convenio 169 pero sí el Convenio 107) contiene disposiciones análogas, reconociendo *a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias originales.* La de **Colombia** establece que *los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad natural.* La del **Ecuador** dispone que el Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas el derecho colectivo a *mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, lingüístico, social, político y económico.* La de **Guatemala** en la reforma adoptada en 1998, contiene una detallada enumeración de los derechos culturales de los pueblos indígenas que el Estado reconoce, respeta y protege, entre los que se incluyen la forma de vida, costumbres y tradiciones, el uso del traje, las distintas formas de espiritualidad, los idiomas y dialectos, el uso, conservación y desarrollo del arte, ciencia y tecnología, así como el acceso a los lugares sagrados de dichos pueblos. La de **México** declara que *la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbre, recursos y formas específicas de organización social.* La de **Nicaragua** prescribe que *las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional.* La de **Panamá** (que no ha ratificado el Convenio 169, pero sí el Convenio 107) prevé que *el Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada uno de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.* En fin, la del **Paraguay** reconoce y garantiza *el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat.*

La importancia que han asumido los programas de educación bilingüe es un comienzo de reconocimiento del Estado de la existencia de lenguas americanas en sus sociedades. Es un pequeño quiebre a la política de asimilación y unidad nacional, fundamentada en la idea de unidad escolar y lingüística. Durante todo el siglo veinte se percibió que la escuela debía ser el instrumento privilegiado para promover la asimilación cultural de los indígenas. En ese sentido se ha producido un cambio, débil en la medida que la mayoría de estos programas aún son muy limitados.



## VII. Conclusiones

---

La década del noventa ha concluido con un complejo panorama en las relaciones entre los Pueblos Indígenas y los gobiernos latinoamericanos. Tal como se ve en este informe han sido muchos los avances de tipo legislativo, constitucional e incluso arreglos positivos en materias de recursos naturales, educación y cultura. Sin embargo muchos líderes indígenas y observadores temen que estas declaraciones hayan quedado en letra muerta.

En nuestro capítulo primero señalamos, de modo simbólico, que la década indígena se abrió con el llamado "levantamiento indígena del Ecuador" que puso la temática en las primeras páginas de los diarios. Deberíamos decir que este período concluye con la marcha masiva de los indígenas de Chiapas por las calles y plazas de México. La cuestión indígena ha adquirido en México y en todos los países latinoamericanos un claro ambiente de apoyo de parte de la opinión pública. Es un movimiento que convoca simpatía. Sin embargo, a partir de esa simpatía generalizada, que incluso lleva a los gobiernos a ser muy prudentes en el trato de estas cuestiones, no se ven con facilidad los cursos de acción.<sup>31</sup> Estas últimas líneas tratan de reflexionar en los procesos de institucionalización necesarios que probablemente se presentarán en el futuro próximo de las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas.

---

<sup>31</sup> En México el EZLN fue recibido en el Congreso Nacional. El Presidente Fox se comprometió a enviar los acuerdos de San Andrés (conocidos también como de la Cocopa) al Congreso nacional, cuestión que cumplió inmediatamente. El Congreso sin embargo, no ha aprobado esos acuerdos más que en forma relativa, produciéndose un impasse difícil de resolver. (Octubre del 2001)

## A. Autonomía y autodeterminación indígena

Los líderes indígenas y sus movimientos han levantado la bandera de la autonomía como camino de resolución de las relaciones entre las sociedades y Estados criollos y las sociedades indígenas. Se trata de romper con lo que Pablo González Casanova denominó el "colonialismo interno", otorgándole a las comunidades capacidad de decisión sobre sus problemas y en particular su futuro.

No cabe mayor duda respecto a la necesidad del derecho que le asiste a cada pueblo de autodeterminarse, en particular en aquellos aspectos relacionados con sus tradiciones, su cultura, el manejo de sus recursos, la resolución de sus conflictos internos, las decisiones que les competen respecto a la educación de sus hijos y en fin todo aquello que es privativo de las personas y que nadie puede decidir por ellas.

Sin embargo, no es fácil establecer lo que implica en la práctica política el derecho a la autodeterminación y el concepto de autonomía ha sido muchas veces utilizado de una manera vaga y equívoca.<sup>32</sup>

En la Constitución guatemalteca que hemos analizado en este documento, el derecho a la autodeterminación se ejercería a través de los Municipios indígenas. En aquellos municipios en que la mayoría de la población es indígena, cuestión que es la más común en ese país, las autoridades tendrían tuición sobre un conjunto importante de asuntos, pudiendo establecerse legislaciones especiales.<sup>33</sup> En los últimos años han comenzado a funcionar estos municipios, de manera lenta según algunos y promisoria según otras evaluaciones, mostrando un camino de resolución de competencias, conflictos y solución de antiguos problemas. Por cierto que la autonomía municipal pasa por la obtención de recursos desde el Estado central, y por la capacidad de elaborar programas de desarrollo apropiados a la región, pero además coherentes con los planes nacionales de desarrollo, todo lo cual no es sencillo de resolver.

En el caso de Colombia la autonomía y autogestión, ejercicio de la libre determinación, se ejercería a nivel local, en los territorios indígenas (las Entidades Territoriales Indígenas). En esos territorios, antiguos "resguardos", se ejercería la representatividad, la participación y la autogestión. El poder es por cierto limitado, pero hay experiencias muy promisorias en el valle del Cauca principalmente, en que los resguardos se han constituido legalmente y operan de manera eficiente, aunque con todos los problemas actuales de la situación de violencia y en algunos casos de guerra abierta.

Un tercer modelo está dado por el caso panameño, en particular de la Comarca Kuna, el caso de la Costa Atlántica de Nicaragua y otros espacios territoriales demarcados que poseen estatutos especiales de autonomía y autogobierno. El gobierno autonómico Kuna es quizá el más antiguo y exitoso. Se trata de una combinación bastante eficiente entre un sistema tradicional de autoridades y un sistema moderno de gobierno. Existe un parlamento y se decide el presupuesto y la utilización de los recursos entre ellos, la tierra.

El caso ecuatoriano de la Federación Shuar en el oriente y el caso boliviano de la Federación del Pueblo Guaraní, son dos procesos de mucho interés en cuanto organización social y que sin duda van en la dirección de obtener algún tipo de estatuto jurídico que les permita ejercitar el

---

<sup>32</sup> Para la elaboración de este informe hemos tenido a nuestra vista numerosos estudios. Por ejemplo el pionero trabajo de Augusto Willemsen Díaz "Ámbito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno", el estudio final de Miguel Alfonso Martínez "Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas" del año 1999. Lamentablemente no hemos podido incorporar a la discusión el último libro sobre el tema de la autonomía de Héctor Díaz Polanco, de quien nos disculpamos, ya que se trata de uno de los intelectuales que más ha tratado esta cuestión.

<sup>33</sup> Este modelo se asimila al cantonal suizo. Cada cantón posee una serie de atribuciones entre ellas las de cobrar cierto tipo de impuestos. Cada cantón tiene libertad en la determinación de su estilo de desarrollo educativo, cultural, y en el uso de los recursos naturales que posee.

derecho a la autodeterminación en sus territorios. En ambos casos, como se ha mostrado en el documento, son los propios líderes indígenas quienes gestionan la educación, los programas de desarrollo productivo y numerosas actividades que el Estado u otras agencias realizan en las comunidades federadas. En estos ámbitos territoriales está surgiendo un nuevo tipo de "desarrollo protegido" que es una de las variantes que asume la cuestión de la autonomía y la autodeterminación indígena.

## **B. Representatividad y representación indígena**

La representatividad a nivel nacional es uno de los problemas principales, si no el de mayor importancia, a la hora de discutir las cuestiones políticas entre los indígenas y los Estados nacionales. El sistema de organización político latinoamericano es en todos los casos de carácter representativo republicano. Esto significa que en el sistema parlamentario, en el ejecutivo y todo ámbito de representación, el pueblo vota y elige sus representantes de acuerdo a su ciudadanía nacional y no de acuerdo a representaciones corporativas. Con la salvedad de la Constitución colombiana, en todos los países los indígenas sólo pueden acceder a la representación política parlamentaria por la vía electoral en su calidad, no de indígenas, sino de ciudadanos del país. Esto conlleva el problema de cómo posibilitar que los derechos que se pueden ejercer a nivel local, municipal, territorial, comarcal, puedan expresarse al nivel del conjunto de la sociedad.

No pareciera haber solución a esta contradicción. Por una parte las Constituciones reconocen la pluriétnicidad, pero ésta se concretiza casi exclusivamente al nivel local, dificultándose la representación en esferas nacionales, en las que sigue dominando sin contrapeso la sociedad criolla republicana.

Esta dificultad teórico política ha tenido consecuencias muy complejas en muchos países. En Ecuador el movimiento indígena liderado por la CONAIE ha pasado a ser una suerte de actor político nacional y en su último congreso del 2001, se plantea frente a todos los asuntos nacionales, participando al igual que un partido político. En México como ya lo hemos señalado, los zapatistas "bajaron" de Chiapas en una marcha triunfal por todo el país. Entraron al Zócalo y hablaron en el Parlamento mexicano. Este hecho de carácter simbólico y político profundo, y de gran emotividad, corre el riesgo de no tener continuidad, por las dificultades de construir un sistema de representación adecuado. Es lo que ocurre de una u otra forma en todos los países en que los indígenas no poseen una representación legitimada, no existen formas de representatividad entre ellos, y finalmente no tienen herramientas para transformar las estructuras políticas de la sociedad.

Marzo 2003.



## Apéndice

---

Uno de los puntos más altos en los acuerdos entre grupos indígenas, en este caso insurrectos y el Estado han sido los de San Andrés en México. Por su interés los consignamos en este Apéndice.

**Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento**

*Enero 18, 1996*

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas:

En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

I.

1. Impulsar una profunda transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que satisfaga sus demandas de justicia.

2. Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía.

3. Las reformas legales que se promuevan deberán partir del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

4. Las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado en el marco de la reforma del Estado, para que sus reivindicaciones encuentren respaldo en el estado de derecho.

II.

1. La creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan. Las nuevas disposiciones constitucionales deben incluir un marco de autonomía.

2. Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas. Esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación.

La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado nacional. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.

Resulta pertinente reconocer, como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado nacional. Este reconocimiento tiene su base en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado de la República. En este sentido, el reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.

3. La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.

4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.

A fin de fortalecer el pacto federal es indispensable revisar a fondo no sólo las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales sino además, la relación entre éstos y los municipios.

Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

En lo que hace a los municipios con población mayoritariamente indígena, reafirmando el pleno significado del municipio libre en que se sustenta el federalismo, se estima necesario que sean fortalecidos constitucionalmente, de tal manera que:

a) se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas;

b) se revise la organización prevista en la Ley Orgánica Municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos del desarrollo y, de manera particular, a las necesidades y nuevas formas de organización relacionadas con los pueblos indígenas.

5. Se propone al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados de la República reconocer y establecer las características de libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía, tomando en cuenta que ésta implica:

a) **Territorio.** Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza.

b) **Ámbito de aplicación.** La jurisdicción es el ámbito espacial, material y personal de vigencia y validez en que los pueblos indígenas aplican sus derechos. El Estado mexicano reconocerá la existencia de los mismos.

c) **Competencias.** Se necesita configurar una atribución concurrente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza entre estas instancias políticas de gobierno del Estado mexicano, a efecto de responder de manera oportuna a los requerimientos y demandas de los pueblos indígenas.

Asimismo, se requerirá especificar las facultades, funciones y recursos que sean susceptibles de ser transferidas a las comunidades y pueblos indígenas bajo los criterios establecidos en el apartado 5.2. del documento intitulado “Pronunciamientos Conjuntos”, así como las diversas modalidades de participación de las comunidades y pueblos frente a las instancias de gobierno, a fin de interactuar y coordinar sus acciones con las mismas, particularmente a nivel municipal.

d) **Autodesarrollo.** Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos

indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

e) **Participación en los órganos de representación nacional y estatal.** Ha de asegurarse la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas en el ámbito legislativo y los niveles de gobierno, respetando sus diversas características socioculturales, a fin de construir un nuevo federalismo.

Se propone al Congreso de la Unión el reconocimiento, en reformas constitucionales y políticas que se deriven, del derecho de la mujer indígena para participar, en un plano de igualdad, con el varón en todos los niveles de gobierno y en el desarrollo de los pueblos indígenas.

6. Se propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados de la República que, en el reconocimiento de la autonomía indígena y para la determinación de sus niveles, tomen en consideración los principales derechos que son objeto de la misma; estableciéndose las modalidades que se requieran para asegurar su libre ejercicio. Entre dichos derechos podrían destacar los siguientes:

a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica;

b) obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres;

c) acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado;

d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural;

f) interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia;

g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses;

h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo;

i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales.



## Serie políticas sociales

### Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etcheagaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)

- 28 John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:*  
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001.  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001.
- 43 Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G.125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:*  
Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.  
Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 48 Francisco Pilotti, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto* (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 49 John Durston, *Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile* (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, *Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social?* (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21), (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 63 Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 68 Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 69 José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

[www](#): Disponible también en Internet: [+http://www.cepal.org/](http://www.cepal.org/) o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:..... Fax: ..... E.mail: .....