

## **La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto latinoamericano**

Willem Assies [assies@colmich.edu.mx](mailto:assies@colmich.edu.mx)

Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales, Zamora, Mich., México.

*Texto preparado para el evento "Unidos en la diversidad por nuestro derecho al territorio". Programa de Pueblos Indígenas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Julio de 2000, Sta Cruz, Bolivia.*

### Primera parte: el entorno internacional

#### 1.1. Introducción

#### 1.2. Los pactos de 1966: el sesgo individualista-culturalista

#### 1.3. Pueblos, territorios y la libre determinación

##### 1.3.1. El Convenio 169 de la OIT

##### 1.3.2. El Grupo de Trabajo y la OEA: ¿derecho emergente?

##### 1.3.3. La biodiversidad y el ambientalismo

### Segunda parte: desafíos en América latina

#### 2.1. Las reformas del estado y la "doble transición"

##### 2.1.1. De las reformas agrarias del Siglo XX a la "reforma de la reforma"

##### 2.1.2. La Amazonía y los territorios

#### 2.2. Territorios y autogobierno

#### 2.3. Conclusiones

### Bibliografía

### **Primera parte: el entorno internacional**

#### **1.1. Introducción**

Quisiera agradecer mucho a los organizadores de este evento por haberme invitado y los felicito por reunir tanta gente de diversos sectores a fin de debatir un asunto de sumo interés. Creo que voy a aprender mucho y espero que pueda aportar algo al debate.

Me toca hablar sobre "La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto Latinoamericano". Resulta que hablando de los "derechos humanos de los pueblos indígenas" topamos directamente con una cuestión central. Hace unos veinte años estábamos hablando en términos de los derechos humanos de los individuos perteneciendo a las minorías étnicas. Hoy día este enfoque individualista ha dado lugar a un mayor énfasis en el colectivo, el "pueblo". Este cambio de énfasis se debe largamente al surgimiento de movimientos indígenas o indios en varias partes del mundo que han insistido de ser tratados como "pueblos". ¿Qué tan importante es ser llamado de "pueblo" y no "minoría" o "población"?

En la jerga jurídica internacional estas distinciones son importantes. Dicha terminología tiene como punto de partida y como referencia las declaraciones y Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos: la Declaración Universal de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos de 1966 y en vigor desde 1976 con la ratificación de los mismos por un número suficiente de Estados. Los fundamentos sobre los que descansa la Declaración Universal son

1. el de la igualdad entre todos los seres humanos; y

2. el de la no-discriminación.

Mientras la Declaración Universal es una declaración, los pactos son instrumentos jurídicos vinculantes y tienen carácter de ley interna en los Estados que los ratifican. Por mucho tiempo esos dos Pactos de 1966 fueron el sustento legal principal en la defensa de los derechos indígenas<sup>(1)</sup>

### 1.2. Los pactos de 1966: el sesgo individualista-culturalista

Los dos Pactos adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1966 proveen los instrumentos para la implementación de los Derechos Humanos consagrados en la Declaración.

Es solamente en el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos que encontramos un artículo que se refiere a la llamada "problemática de las minorías":

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propia idioma”. (Art. 27)

Así el artículo busca dar proteger la "integridad cultural". La redacción del artículo, sin embargo, es vaga y muy débil. En primer lugar, no queda claro quién decide si existen o no minorías dentro de un Estado. Los gobiernos latinoamericanos nunca han reconocidos la existencia de "minorías" en sus territorios. En segundo lugar, el artículo 27 no reconoce derechos a las minorías como tales si no a "personas que pertenezcan a dichas minorías". Es decir que tiene un sesgo individualista muy fuerte. Además, la orientación es culturalista.

Sin embargo, el artículo ha sido la base de decisiones favorables a los pueblos indígenas por parte del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos de la OEA. En 1985, por ejemplo, la Comisión invocó este artículo en favor de los Yanomami en Brasil. Según la Comisión las invasiones de las tierras ancestrales de los Yanomami no solamente amenazaron su bienestar físico sino también su cultura y sus tradiciones. La Comisión, por lo tanto, recomendó que el gobierno brasilero proceda a asegurar las fronteras de una reserva para los Yanomami (Anaya, 1992). Bajo presión internacional, una reserva de 9 millones de hectáreas fue creada en 1992 en el contexto de las preparaciones para la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.

Este caso nos permite observar que el derecho a la "integridad cultural" puede ser interpretado de forma amplia, incluyendo la base material de las prácticas culturales, es decir la tierra y las practicas económicas tradicionales (cf. Assies, 1994:39). Por otro lado, el artículo también da un cierto sustento para la protección de los derechos de grupo puesto que el derecho a un idioma propio solamente puede ser ejercido en una colectividad. Asimismo, el artículo puede dar sustento a prácticas de "discriminación positiva" (affirmative action).

Sin embargo, ni la ONU ni los organismos regionales, tales como la OEA están dotados de mecanismos para obligar a los Estados a cumplir con sus compromisos internacionales. Además, el acceso a los mecanismos de denuncia es bastante limitado. Los Pactos establecen comisiones cuya misión es evaluar el cumplimiento del Pacto. La limitación está en que estas Comisiones solamente pueden recibir "comunicaciones" de los Estados miembros, pedir informes de los gobiernos o pedir informes preparados por sus "Relatores Especiales". En relación a los "informes" tenemos el ejemplo de las organizaciones no gubernamentales mexicanas que prepararon un "Informe Alternativo" para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y participaron en una sesión especial de dicho Comité en Ginebra en Diciembre de 1999. En sus observaciones finales el Comité expresa, entre otras cosas, su preocupación por la condición persistente de la poblaciones indígenas y recomienda que el Estado mexicano supervise y regule el papel de las fuerzas armadas o paramilitares para garantizar que los programas de desarrollo y asistencia social se lleven a cabo con la participación activa de la población y sin la interferencia de las fuerzas armadas (Suplemento La Jornada, 21-1-2000).

Igualmente, en Noviembre de 1999, México fue visitado por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, quien investigó las prácticas mexicanas en relación a la

procuración, impartición y administración de Justicia en un país que está conduciendo una guerra de baja intensidad en el Estado de Chiapas. México esta en la mira del sistema de la ONU y esto ciertamente ayuda a proteger mejor los derechos humanos.

Podemos concluir que los instrumentos discutidos brindan alguna protección a los pueblos indígenas pero que también tienen importantes limitaciones:

1. uno es el sesgo individualista. Por ello se hace necesario un razonamiento bastante complejo a fin de sustentar que, por ejemplo, el derecho colectivo a la tierra es fundamental para asegurar la "integridad cultural";

2. segundo, los instrumentos están destinados básicamente a los Estados miembros de los Pactos y son poco accesibles a ciudadanos o grupos de ciudadanos;

3. tercero, las Comisiones y Comités tienen un instrumentario limitado para hacer cumplir sus recomendaciones o las obligaciones pactadas por los Estados miembros. Es ante todo bajo la vigilancia de redes de solidaridad y la publicidad que avanza en la protección de los derechos indígenas.

### **1.3. Pueblos, territorios y la libre determinación**

Ahora bien, además de la protección universal de los Derechos Humanos y la protección específica a personas pertenecientes a minorías, el instrumental internacional contiene un tercer elemento que muchos consideran básico para la lucha de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2000:51). En ambos Pactos mencionados el Artículo Primero reza:

Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Tenemos aquí la manzana de discordia del debate sobre los derechos de los pueblos indígenas en los últimos años.

Básicamente, el discurso de los movimientos indígenas que surgieron a lo largo del continente en las últimas décadas se centra en la libre determinación o la autonomía fincada en un territorio como el espacio para un desarrollo auto-determinado y para el despliegue de sus propias formas de gobierno y jurisdicción. Insisten que no son "minorías" ni "poblaciones" sino "pueblos" y por lo tanto derechohabientes a la libre determinación.

Resulta que los términos "pueblos", "territorio" y "libre-determinación" son altamente controvertidos en el debate sobre los derechos indígenas. Es por estas disputas que las propuestas para una Declaración Universal de los Derechos sobre los Pueblos Indígenas y una Declaración similar de la Organización de los Estados Americanos se encuentran estancadas en las comisiones correspondientes de las dos organizaciones. En contraste, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989 llegó a contener los términos "pueblos" y "territorio".

#### **1.3.1. El Convenio 169 de la OIT**

Convenio 169 de la OIT es, sin lugar a duda, el instrumento jurídico más importante por ser el único instrumento internacional ya ratificado<sup>(2)</sup> que se refiere específicamente a los derechos de los "pueblos" indígenas. Para los indígenas presentes en la elaboración del Convenio<sup>(3)</sup> la inclusión del término pueblo fue considerado un logro de gran importancia porque abrió una perspectiva sobre el derecho para determinar libremente su estatus político así como su propio desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, la utilización del término en la Convención 169 esta provisto de un candado:

“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.”

¿Qué quiere decir eso? Antes de todo hay que señalar que a pesar de que en el derecho internacional, como la Carta de la Naciones Unidas de 1945, se habla de pueblos, el término nunca ha sido definido de manera satisfactoria. En efecto, la organización de las Naciones Unidas no es una organización de naciones ni de pueblos si no una organización de Estados. A pesar de la ideología decimonónica del estado-nación y la idea de que a cada nación le corresponde un Estado, de hecho Estado y nación o pueblo son entes muy diferentes. La mayoría de los Estados existentes abarcan varios pueblos (y minorías) entre los cuales a menudo existen relaciones a-simétricas de dominio. Para América Latina podemos dar por sentado que, como se dice, "el Estado precede la nación". Cabe recordar también que el indigenismo mexicano fue concebido como una política estatal para "forjar la patria". Las reformas constitucionales que han sobrevenido en los países latinoamericanos en los últimos tiempos así como la ratificación del Convenio 169 de la OIT significan una ruptura, por lo menos simbólica, con la ideología nacionalista decimonónica. Incluso se ha dicho que tal vez estamos entrando en una era de constitucionalismo pos-nacionalista que permite sentar las bases para una nueva convivencia entre pueblos.

Pero retomamos nuestra cuestión: ¿Que significa que la adopción del término "pueblo" no confiere los derechos atribuidos a los pueblos en el derecho internacional? Muy escuetamente podemos recordar que los derechos de los pueblos fueron definidos paulatinamente en la época de la post-guerra y en el marco del proceso de descolonización. En ese marco surgieron tres opciones para los pueblos colonizados:

1. la independencia soberana;
2. la libre asociación;
3. la incorporación.

Estas tres opciones fueron complementadas con la llamada doctrina del "agua azul" o del "agua salada". Esto quería decir que el derecho a la libre determinación fue limitado a los pueblos colonizados que vivían en territorios separados del Estado colonizador por "aguas azules". En otras palabras, los pueblos afectados por lo que pronto se iba llamar el "colonialismo interno", no tuvieron el derecho a la libre determinación. Les quedó vetada una de las tres opciones: la independencia soberana o la secesión del Estado colonizador. Se puede argumentar, por lo tanto, que estos pueblos quedaron sin opción puesto que si la opción de la independencia estaba vetada, la opción por la libre determinación queda vacía (Assies, 1994).

Sin embargo, en el debate sobre los pueblos indígenas y sus derechos y la interpretación del Convenio 169 ha surgido la noción de la "autodeterminación interna" o sea un cierto grado de autodeterminación en el marco del Estado en el cual se encuentran y aquí llegamos al meollo de las disputas actuales sobre "las autonomías" y las reformas de Estado que éstos requerían. Tocaré el tema más adelante. Por el momento, podemos señalar que el Convenio 169 da cierto sustento legal para el reclamo de la "autodeterminación interna" en sus artículos 7, 8, 9. Esos artículos se refieren al derecho de los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y al derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias así como un cierto grado de jurisdicción.

Asimismo, el Convenio 169 adopta el término "territorio". El artículo 14 dice, prescriptivamente, que "(D)eberá reconocerse a los pueblos interesados los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan". Con cierta ambigüedad, por no referirse al Artículo 14, el Convenio 169 aclarece que La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera. (Art. 13)

De esta manera el Convenio se refiere a la "hábitat" principalmente en términos de recursos utilizados. Aunque se mencione la importancia especial de la tierra para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas, no se establece una clara vinculación con las "costumbres e instituciones propias" mencionadas en el mismo Convenio. El Convenio 169 trata el "territorio" como recurso, por un lado, y como espacio espiritual, por el otro, pero evita hablar del territorio como espacio político o de jurisdicción.

Sin embargo, el Convenio 169 se ha convertido en una norma importante en las luchas por los derechos indígenas y una referencia primaria para las reformas constitucionales y legales en los países latinoamericanos. En México, por ejemplo, los Acuerdos de San Andrés (1996) retoman muchas de las formulaciones del Convenio. La ratificación del convenio, que lo convierte en ley nacional, obliga a la compatibilización de la Constitución y de la legislación nacional con los contenidos de dicho Convenio. Como se sabe, en México estas reformas están estancadas.

Además de proporcionar el único marco jurídico vigente en materia específica de derechos indígenas el Convenio 169 hace posible la presentación de reclamaciones ante la Oficina Internacional del Trabajo que puede iniciar una investigación y, en caso necesario, la queja puede llegar a la Corte Internacional de Justicia. Como se sabe, la CIDOB ha denunciado el otorgamiento de 27 concesiones forestales superpuestos en territorios indígenas "inmovilizados".

Un caso exitoso de protestas basadas en el Convenio 169 es el del Río Balsas en Guerrero, México. Mediante intensas protestas y una denuncia ante la OIT, los pueblos nahua consiguieron la suspensión de la construcción de una represa en su territorio en 1992. Este éxito estaba relacionado al hecho de que México acababa de ratificar el Convenio 169 y de modificar el Artículo 4. constitucional en medio de las conmemoraciones del V centenario. Para no arruinar la fiesta, Presidente Salinas suspendió el proyecto (García, 2000).

El caso de una comunidad huichola en México es ilustrativo de los límites del sistema de la OIT. En 1993 los huicholes de San Andrés Comiata presentaron ante la OIT una solicitud para que el gobierno mexicano cumpliera los artículos 13 y 15 del Convenio, referentes a la territorialidad. Tres años después, la OIT respondió a los huicholes que debían presentar su demanda apoyados por un sindicato, su gobierno o un grupo de trabajadores. Finalmente, en 1998 la OIT recomendó al gobierno mexicano reconocer la propiedad huichol sobre las 129 mil hectáreas que ocupan. Desde entonces, y pese a que el gobierno anunció el acatamiento de la exhortación, no parece haber avances en el asunto. Como parte del seguimiento de la OIT se formó un grupo de especialistas para analizar los informes presentados. Sin embargo, la OIT no puede obligar al gobierno mexicano a cumplir la recomendación. Para esto, la única vía es la opinión pública nacional e internacional o la generación de presión política en el contexto de negociaciones internacionales, por ejemplo en las negociaciones México-Unión Europea para la firma de un Tratado de Libre Comercio. En el interin, una Red de Abogadas y Abogados por los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas anunció que llevaría el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (La Jornada, 17-8-99).

Otro caso es el de los wixárikas en México, quienes presentaron una reclamación sobre incumplimiento del Convenio 169 en 1998. El Comité encargado de la reclamación sencillamente asumió la validez de los argumentos que presentó el gobierno mexicano y no dio oportunidad a que fuese contraargumentada por los reclamantes (Gómez, 1999).

Podemos concluir de esta breve revisión:

1. que el Convenio 169 se ha convertido en una importante referencia por ser el único instrumento legal específico vigente y por la inclusión simbólicamente significativa de los términos "pueblos" y "territorios";
2. que una lectura detallada del Convenio -que no cabe aquí-, muestra que el mismo da fundamento a ciertos derechos, pero también revela muchísimos candados;
3. que el proceso de reclamación ante la OIT a menudo lleva mucho tiempo, como demuestra el caso de los huicholes;
4. que la aplicación del Convenio ha sido errática. Aparentemente, la resistencia por parte de los gobiernos, que forman parte de los comités y comisiones tripartitas de la OIT esta creciendo ante la apropiación política del Convenio 169 por parte de los movimientos indígenas (Gómez, 1999);
5. que la OIT dispone de pocos mecanismos efectivos para hacer cumplir sus recomendaciones. Ésto depende más bien de la presión de la opinión pública o de presiones diplomáticas.

### **1.3.2. El Grupo de Trabajo y la OEA: ¿derecho emergente?**

Si el Convenio 169 no establece un vínculo claro entre territorio y ejercicio de autoridad y jurisdicción, los proyectos de Declaraciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU y el proyecto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA sí establecen tales vínculos. Los dos proyectos contienen referencias claras al derecho al autogobierno y al mantenimiento de sus instituciones políticas y formas de hacer justicia. Por ejemplo, el proyecto de la OEA, versión 1997, decía

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, inter alia, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas. (Art. XV.1)

Así los dos documentos han sido considerados ejemplos de derechos indígenas emergentes y de una nueva normatividad internacional. Sin embargo, los dos proyectos se encuentran atrapados en la maquinaria de los Organismos respectivos. El proyecto del Grupo de Trabajo de la ONU está siendo debatido en la Comisión de Derechos Humanos del Organismo desde 1994 y el proyecto de la Comisión Interamericana está siendo estudiado por un grupo de trabajo. El motivo de este estancamiento es el mismo: la rechazo por parte de los Estados a utilizar los términos "pueblos", "territorios" y "autodeterminación". El título de trabajo del proyecto de la OEA ahora ya no se refiere a "pueblos" sino a "poblaciones".

Los dos proyectos son proyectos para Declaraciones. Esto implica que, una vez aprobados, no serán vinculantes sino marcos de referencia morales en los debates sobre los derechos indígenas. Debido a la fuerte presión por parte de los Estados para eliminar los términos en los cuales insisten las delegaciones indígenas el futuro de estas Declaraciones es incierto.

Ante la ausencia de un instrumento específico sobre derechos indígenas, el sistema jurisdiccional de la OEA tiene un papel importante en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Cualquier individuo o grupo, a menudo las ONGs dedicadas a la defensa de los derechos indígenas, desempeñan un papel importante, pues pueden llamar la atención de la Comisión de la OEA sobre violaciones de los Derechos Humanos. Si la Comisión acepta el caso, lo investiga y puede recomendar al gobierno correspondiente rectificar la situación. Si el gobierno en cuestión no cumple la recomendación, la Comisión puede hacer público el caso y así ejercer presión pública o moral. La otra posibilidad es llevar el caso a la Corte Interamericana en Costa Rica, si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de esta Corte. En 1998, por primera vez, la Comisión llevó un caso a la Corte Interamericana. Es el caso de la comunidad de Awas Tingni en Nicaragua que protesta la explotación de los recursos forestales en su territorio (Acosta, 1999).

Un ejemplo de la acción de la Comisión son los informes sobre los países miembros que incluyen capítulos específicos sobre la situación de los derechos indígenas. En Bolivia, la Comisión investigó la masacre de Amayapampa y propuso unas recomendaciones en 1997. En Suriname, la Comisión llevó a la Corte Interamericana unas quejas individuales. En Paraguay, la Comisión se ocupó de la demanda territorial del pueblo Aché Guayki y logró la adopción de unas medidas en beneficio de este pueblo. En Colombia, la Comisión recomendó la suspensión de las exploraciones por parte de Occidental Oil en la cercanía del territorio reconocido de los U'wa.

Podemos concluir, por un lado, que el "derecho emergente" se encuentra bastante estancado por la disputa sobre los términos a emplear. Por otro lado, la ONU y la OEA han surgidos como importantes plataformas para la difusión de la causa indígena. La inclusión de capítulos específicos sobre la situación de los indígenas en los Informes por país, y la presencia de misiones y la asistencia técnica, son parte de una red internacional que parece incomodar a los Estados.

### **1.3.3. La biodiversidad y el ambientalismo**

Recién los nuevos tratados sobre el medio ambiente y la biodiversidad han llegado a incorporar referencias a los indígenas, por ejemplo en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) o en la Agenda 21. Por otro lado, los mismos movimientos indígenas han adoptado un nuevo discurso "verde". Esto se relaciona con la relativa accesibilidad del régimen ambiental transnacional(4), en contraste con el régimen de los derechos humanos, que desde un inicio funcionó como un importante vehículo para la expresión de los reclamos de los pueblos indígenas. Ahora, si bien es cierto que esas declaraciones y otros instrumentos toman cuenta de los derechos indígenas en cierta forma, hay que señalar que no pueden ni deben ser los vehículos principales para el reconocimiento de los derechos indígenas.

En círculos del Banco Mundial, ahora se considera el reconocimiento de un "modo territorial" de la tenencia de la tierra, a fin de mejorar el manejo del bosque tropical en América Latina. En contraste con el modelo de gestión de los parques convencionales o de las áreas de reserva, que difícilmente toman en cuenta a los pueblos indígenas, en el manejo del medio ambiente, el BM los considera administradores activos y partícipes de modelos de co-gestión (Davis y Wali, 1993).

Creo que se debe evitar este tipo de aproximación(5). De hecho, el documento del Banco Mundial propone una "relación contractual" mediante la cual se da a los pueblos indígenas un reconocimiento jurídico y el control de grandes extensiones de bosque a cambio de un compromiso de conservar el ecosistema y proteger la biodiversidad. Para los movimientos indígenas la vinculación con el activismo ambientalista transnacional abrió nuevas oportunidades y les facilitó nuevas posibilidades, pero esto puede también ser una trampa. En primer lugar, la tendencia resultante de condicionar los derechos indígenas a la preservación ecológica implica una forma de paternalismo ecológico y una instrumentalización de los indígenas. Este eco-paternalismo igualmente subyace en los "principios y orientaciones" sobre pueblos indígenas en áreas protegidas desarrollados por la International Union for the Conservation of Nature (IUCN) y el World Wildlife Fund WWF). El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instancias multilaterales simplemente consideran los asuntos indígenas como asuntos ecológicos. Bajo la "relación contractual" los territorios se convierten en espacios de autonomía muy estrechos si los Estados reservan para sí los derechos a los recursos del subsuelo y regulan fuertemente el uso de los que están encima de él.

En segundo lugar, este enfoque presenta a los pueblos indígenas como ecologistas natos. De esta manera, se obstaculiza una aproximación seria a las demandas de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo nos impide desenredar las causas reales de la degradación ambiental, y cuestionar la sustentabilidad del modelo de desarrollo predominante y las relaciones de poder que lo sostienen.

En tercer lugar, hay que señalar que el vínculo entre el ambientalismo y el movimiento indígena es particularmente fuerte en el contexto amazónico. Esto ha resultado en un enfoque desproporcionado en esta región. Mientras que algunos pueblos de esa zona se han beneficiado de cierta manera, la gran mayoría de la gente indígena queda fuera del horizonte de esta representación de los "pueblos indígenas". Esto significa que se presta relativamente poca atención a la mayoría de los indígenas quienes, si viven en áreas rurales, están sujetos a las políticas nacionales de la individualización de los títulos a la tierra y la mercantilización, en el marco de las políticas neoliberales. Según la retórica, esas "reformas de la reforma" buscan elevar la seguridad de la tenencia. Sin embargo, unos amigos que investigaron este proceso en Honduras, han argumentado que más bien se debería hablar de una "modernización de la inseguridad".

Antes de abordar la cuestión del desarrollo de la legislación sobre tierras y territorios en el nivel de los Estados latinoamericanos, permítanme resumir rápidamente unas conclusiones de nuestra revisión de las principales normas internacionales vigentes y emergentes:

1. hemos visto que la normatividad esta basada en tres conceptos principales:

- a. los derechos humanos universales;
- b. las normas sobre protección de minorías; y
- c. el concepto de la libre determinación de los pueblos;

2. hemos visto que la noción de la libre determinación ha tomado un lugar cada vez más central en las demandas indígenas y que esto encuentra una fuerte oposición por parte de los Estados. Si bien los Estados admiten argumentos basados en la defensa de la "integridad cultural", rechazan la noción de la libre determinación bajo la alegación de que ello podría conducir al país a la balcanización. Es por eso que los proyectos de Declaración para la ONU y para la OEA se encuentran estancados;

3. hemos visto que a pesar de sus debilidades y candados, el Convenio 169 se ha convertido en un importante marco de referencia en los debates sobre derechos indígenas y reformas legislativas.

4. hemos visto que existe una maquinaria de monitoreo de la situación de los derechos humanos, incluso los de los indígenas. La OIT y la OEA son organizaciones que pueden pedir a los gobiernos rendir cuenta de las situaciones de violación de derechos indígenas, hacer recomendaciones y presionar por su cumplimiento. Sin embargo, en muchos casos ello supone un proceso difícil, que depende en gran medida de la movilización de la opinión pública local y internacional;

5. hemos tratado brevemente la cuestión de la relación entre demandas indígenas y ambientalismo. El "reverdecimiento" del discurso indígena ha facilitado conseguir algunas demandas. Sin embargo, existe el riesgo de que se convierta en una trampa que obstaculice tanto el tratamiento serio de la cuestión ambiental como de las propias demandas indígenas.

## **Segunda parte: desafíos en América latina**

### **2.1. Las reformas del estado y la "doble transición"**

Al tratar de las cuestiones en relación a las tierras y territorios tenemos que recordar, antes de todo, el contexto en el cual surgen los nuevos movimientos indígenas. Este contexto está definido en gran medida por el agotamiento de los proyectos Nacional-Desarrollistas así como el agotamiento de la forma Burocrático-Autoritaria de gobierno<sup>(6)</sup>. Este agotamiento de los "modelos" anteriores dio lugar a lo que podemos llamar una "doble transición" (Van Cott, 2000). Cabe señalar asimismo que este proceso se dio en el marco de la "globalización". Por un lado se trata de un ajuste a las nuevas condiciones económicas y políticas "globales". Por otro lado se trata de una transición hacia "la democracia". Esa coyuntura de la "doble transición" dio paso a procesos altamente ambiguos de reforma de los Estados latinoamericanos. Las reformas son el resultado de conflictos, confluencias y acuerdos entre los diversos actores sociales así como de presiones "desde arriba" y "desde abajo". Mientras que por un lado las reformas constitucionales y del Estado responden a las exigencias y orientaciones de los mecanismos multilaterales, por otro lado no pueden dejar de tomar en cuenta ciertas expectativas de la población local generadas en el marco de los procesos de "transición democrática".

Vale recordar también que ahora se habla de la "segunda generación" de reformas. La "primera generación" trataba principalmente del ajuste fiscal, la reducción del Estado, las privatizaciones y la apertura hacia el mercado externo. En un segundo momento, la demanda por la mera reducción del Estado se trasladó hacia la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, de forma que pudiesen garantizar el buen funcionamiento de un mercado competitivo, y crear las condiciones para la inserción más ventajosa de la economía nacional en el contexto internacional (Fleury, 1999).

Esta breve caracterización del proceso de las reformas nos brinda un marco para la discusión de las llamadas "reformas de la reforma" a través de las cuales se busca reanimar y reorientar al sector agrario.

#### **2.1.1. De las reformas agrarias del Siglo XX a la "reforma de la reforma"**

Las reformas agrarias del siglo pasado se hacían en el marco de una reorientación económica. El modelo Nacional-Desarrollista sustituyó la economía agro-exportadora implantada a partir de la Colonia. Esas reformas agrarias, unas revolucionarias y otras en el marco de la Alianza para el Progreso, se dieron bajo el lema de "tierra para quien la trabaja" y fueron orientadas por ideas sobre la "función social de la tierra". Un objetivo fue contener la agitación en el campo a través de medidas redistributivas. De acuerdo con la idea de que existe una relación inversa entre el tamaño de la empresa rural y la productividad se esperaba

que esta redistribución también contribuyera al aumento de la productividad y la producción de alimentos básicos para el mercado urbano. En segundo lugar, las reformas tenían "efectos colaterales" en el sentido de que promovieron una modernización y reorientación comercial de las empresas medianas y grandes de un sector "no reformado" que se benefició de la asistencia técnica y financiera autorgada en compensación por las medidas redistributivas. Una tercera característica de estas reformas fue que estaban acompañadas por la promoción de la colonización de áreas hasta ese entonces marginales. La colonización en parte fue una política para esquivar las medidas redistributivas. Es así que en países como Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia la ocupación de la región amazónica fue incentivada bajo la lema "tierra sin gente para gente sin tierra". Sabemos que muy pronto los colonizadores, y no solo ellos, se toparon con gente que ya estaban viviendo en esas áreas desde tiempos inmemoriales.

A menudo estas reformas introdujeron nuevas formas de organización inspiradas principalmente en el cooperativismo como una "tercera vía" entre el capitalismo y el comunismo. A pesar de invocaciones del pasado indígena y del discurso indigenista de la época, las reformas no implicaron un reconocimiento de formas de propiedad o de gestión indígena. En los países andinos las nuevas leyes agrarias de los años 50 y 60 incluyeron posibilidades para el reconocimiento de tenencia colectiva de la tierra pero con la condición de formar algún tipo de cooperativa. En México el modelo ejidal llegó a ser el dominante y en Bolivia se privilegió al sindicato por ser considerado "más moderno" que por ejemplo los ayllu. Sin embargo, las reformas han contribuido a una cierta preservación de formas de tenencia colectiva o comunitaria.

Hacia los años 80 quedó claro que esas reformas no habían logrado una mejora significativa en las condiciones de vida de gran parte de la población rural ni un aumento importante de la productividad. Importaciones subvencionadas desde los países excedentarios en productos básicos llegaron a jugar un papel central en el abastecimiento de las poblaciones urbanas de los países periféricos. En el campo las parcelas otorgadas en el marco de las reformas se fueron fragmentando de generación en generación y es así que para los años 80 el sector campesino se encontró nuevamente "en crisis". Al mismo tiempo, por la crisis fiscal de los estados, se estaban agotando las formas de asistencia estatal al campo. Es en este contexto y en el marco más amplio de la reorientación rumbo al neoliberalismo que surgieron las políticas de "reforma de la reforma".

Una característica básica de esas "reformas de la reforma" es la política de individualización, registro y titulación de la tierra, a fin de promover una distribución eficiente de la tierra y una mayor seguridad de la tenencia. Esta sería la condición necesaria para un aumento de la productividad a través del esfuerzo de los dueños individuales expuestos a la competencia en el mercado. El paquete de medidas que debería conducir a la "reforma de la reforma" puede incluir los siguientes detalles:

1. legislación para promover contratos (mercados y renta de tierras);
2. reforma agraria asistida por el mercado o negociada (promoción de redistribución de tierras con base en transferencias voluntarias y/o la mediación gubernamental entre compradores y vendedores);
3. la creación de "bancos de tierra";
4. promoción de sistemas confiables de compra y venta, como titulación, registro y catastro (basado en Gordillo & Boening, 1999).

Cuadro 1. nos brinda una perspectiva sobre las reformas constitucionales en lo que concierne al derecho a la tierra y la protección de los derechos colectivos, así como sobre la orientación de la legislación agraria emergente en América Latina.

Cuadro 1.: Derechos colectivos a la tierra en las nuevas constituciones y leyes agrarias			
País	Reconoce demandas indígenas por tierras		Autoriza privatización de tierras colectivas
	Constitución	Ley	Reconoce derecho colectivo a tierras

Bolivia	1994	1996	sí	no
Brasil	1988		no	no
Chile	no		sí (1993)	sí ('79)
Colombia	1991	1994	sí	no ('93)
Costa Rica	no			no
Ecuador	1998	1994	sí	sí ('94)
El Salvador	no			no ('98)
Guatemala	1998		sí	no
Honduras		1992	sí	no
México		1992	sí	sí
Nicaragua	1987		sí	no
Perú	1993	1995	sí	sí

Fuente: Deere y León (1999).

Podemos observar que en la mayoría de los casos las nuevas Constituciones incluyen ciertas fórmulas para el reconocimiento de la legitimidad de demandas indígenas y el derecho colectivo a la tierra. Así, por ejemplo, la Constitución Ecuatoriana de 1998 reconoce y garantiza el derecho colectivo de los pueblos indígenas

A conservar la propiedad de sus tierras comunitarias que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables e indivisibles, salvo en la declaratoria de utilidad pública y gozarán de exenciones del impuesto predial de acuerdo a la ley.

El Estado reconoce la posesión ancestral de las tierras comunitarias y las adjudicará en forma gratuita, conforme la ley. (Art. 84b).

Sin embargo, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 en su Artículo 22 autorizó el fraccionamiento de predios comunales previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros. En este caso es la presión del movimiento campesino-indígena que ha llevado a la modificación de la Constitución y la reintroducción de la inalienabilidad y indivisibilidad de las tierras comunitarias.

Otro ejemplo es la Constitución mexicana, en cuyo Artículo 27, reformado en 1992, dice que "(L)a ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". Sin embargo, la Ley Agraria del mismo año dice: *Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional. (Art. 106)*

Resulta que no existe legislación reglamentaria del artículo 4o. que reconoce de cierta forma la composición pluricultural de la nación mexicana. Las tentativas para elaborar tal legislación se estancaron muy pronto después de la reforma constitucional de 1992, debido al rechazo del Gobierno Mexicano de reformar la Constitución con base en los Acuerdos de San Andrés de 1996. Por lo tanto, las comunidades quedaron sujetas a los preceptos de la Ley Agraria, que autorizan la conversión de comunidades en ejidos y autoriza la privatización de tierras ejidales mediante resolución de la asamblea ejidal. La legislación protectora, en la práctica, devino inservible. Además, podemos notar que los legisladores mexicanos modificaron la propuesta del Ejecutivo al cambiar la palabra "territorialidad" por la palabra "tierras", y el concepto "pueblos indígenas" por el de "grupos indígenas" (Burguete Cal y Mayor, 1997).

Estos son dos ejemplos que muestran lo que está en juego en los debates y pugnas alrededor los derechos indígenas y la legislación agraria. Como ya se ha dicho, la mayoría de los indígenas-campesinos, es decir los que viven fuera de la región amazónica, están expuestos a políticas que buscan fomentar el

funcionamiento del mecanismo del mercado en la distribución de la tierra. Para el caso mexicano, se estimaba que la reforma del Artículo 27 constitucional y su reglamentación en la nueva Ley Agraria de 1992 (que buscaban cumplir con las exigencias del Tratado de Libre Comercio con los EU y Canadá) podrían llevar a un incremento de la migración rural-urbana de 1.1 millones de personas hasta 1.5 millones, en los próximos 10 años. Según cálculos de expertos del Banco Mundial, este incremento de la migración beneficiaría el desarrollo de la economía mexicana por vía de una baja del precio de la fuerza de trabajo urbano, supuesto altamente cuestionable (Young, 1995). El caso del Perú es otro ejemplo del desarme de protecciones legales previamente existentes a través de la reforma constitucional de 1993 y la nueva Ley de Tierras de 1995 (Aroca Medina, 2000). En lo que concierne el caso de Bolivia sabemos que la Ley INRA finalmente acogió algunas propuestas indígenas-campesinas.

## 2.1.2. La Amazonía y los territorios

Hace unos años me tocó discutir con una colega sobre los TCOs bolivianas. Yo era de la opinión que el concepto de los TCO igualmente sería aplicable en el área andina, mientras ella sostenía que su aplicación se limitaba a las tierras bajas. El tiempo me ha dado razón y vale señalar que en la demanda de TCO de las comunidades quechuas de la Provincia Nor Lipez encontramos la aseveración de que la Ley INRA "no solamente se aplica para las étnias del Oriente o Amazonía de Bolivia, sino también para los pueblos indígenas del occidente de nuestro país, esto por el principio de la generalidad de la ley" (Merz y Calizaya, 1999).

Sin embargo, ya hemos visto que hasta ahora el "modo territorial" de tenencia de la tierra se ha aplicado principalmente en la región amazónica. Empezamos por presentar unos datos cuantitativos sobre la población indígena y sus territorios en la región amazónica.

País	Núm. de grupos étnicos	Población indígena estimada	Población total	Area en km2	% del territorio nacional en la Amazonía	Tierras reservadas para grupos étnicos, km2
Bolivia	31	171,827	344,000	824.000	75.00	20,530
Brasil	200	213,352	17,000,000	4,982.000	58.50	744,661
Colombia	52	70,000	450,000	406.000	36.00	185,077
Ecuador	6	94,700	410,000	123.000	45.00	19,187
Perú	60	300,000	2,400,000	956.751	74.44	38,223
Guyana	9	40,000	798,000	5.870	2.73	s.d.
Suriname	5	7,400	352,000	142.800	100.00	s.d.
Venezuela	16	38,670	9,000	53.000	5.78	s.d.
Total	379	935,949	21,763,000	7.493.421	---	s.d.

Fuente: Tresierra (1997)

De este resumen podemos concluir que una parte substancial de la región esta formalmente reservada para los pueblos indígenas. Según otro cálculo, alrededor de 1 millón de km2 ha sido transferido, bajo diversas modalidades, a los pueblos indígenas de la región, beneficiando 485,135 indígenas o 53 % de la población indígena regional. Es decir, que 429,556 personas o 47 % del total de la población indígena regional aún espera la transferencia legal de sus tierras tradicionales (Roldán, 1996).

Otro aspecto destacado por Roldán (1996) es la disparidad del área transferida por persona. Mientras que en Brasil el promedio es de 547 hectáreas por persona en el caso del Perú se llega solamente a 29 hectáreas. El promedio para Guyana sería de 13 ha.; 105 ha. en Bolivia; 357 ha. en Colombia; 44 ha. en Ecuador; y 69 ha. en Venezuela. Esto refleja las distintas modalidades de transferencia. Las comunidades nativas en el Perú han sido concebidas según el modelo de las comunidades andinas y la política de

legalización de tierras solamente otorga áreas muy reducidas llevando a la fragmentación de los territorios. En los casos de Brasil y de Colombia, en contraste, la transferencia ocurre bajo la modalidad de reservas o resguardos con mayor respecto para con la territorialidad indígena. Esto se refleja también en las políticas de saneamiento en los dos países, los que están abocados a la adquisición de las mejoras realizadas por colonos asentados dentro de los resguardos o reservas.

Sin embargo, en casi todos los casos, la protección efectiva de los nuevos territorios indígenas aún es muy débil y en la gran mayoría de los casos éstos están expuestos a invasiones por colonos o, sobre todo en Brasil, de garimpeiros (buscadores de oro). En el caso de Bolivia la superimposición de concesiones forestales, mineras y extractivas es un problema notorio. Y, como ha señalado la Superintendencia Agraria, la demanda por parte de los grandes barracaqueros pandinos, casi no deja tierra disponible para las comunidades, lo cual es sencillamente escandaloso.

## 2.2. Territorios y autogobierno

Hemos visto que en el discurso de los nuevos movimientos indígenas se establece un vínculo cada vez más claro entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación. Como lo plantea Roger Plant (1999:84-86) esto no implica aislamiento sino un intento de hacer dos cosas a la vez, ya que al promover una mayor participación indígena en la sociedad y reconocer y fortalecer las culturas e instituciones indígenas se pretende crear un nuevo modelo de nación más incluyente. En otras palabras, se intenta lograr un delicado equilibrio entre la participación indígena en el Estado y sus instituciones por una parte y, por la otra, el respeto para la autonomía de las instituciones indígenas. Las demandas indígenas se concentran en ganar el acceso a las instituciones políticas del Estado, mientras al mismo tiempo buscan fortalecer sus propias instituciones para así hacer factible su participación.

Esto ha dado lugar a la búsqueda de regímenes de autonomía. Algunos ejemplos de regímenes existentes son las comarcas panameñas, las regiones autónomas nicaragüenses o, en cierta medida, los resguardos colombianos que pueden ser reconocidos como del mismo rango que el municipio y así participar en las transferencias intergubernamentales. La Constitución colombiana también prevé la creación de Entidades Territoriales Indígenas (ETI) que serían territorios en gran escala gobernados por un consejo de autoridades indígenas. Ya que la idea, semejante a las regiones autónomas en Nicaragua, era controvertida, siguió sin una clara definición en la Constitución y jamás pudo tomar vuelo (Van Cott, 2000:104). Y aquí en Bolivia tenemos las experiencias con los Distritos Municipales Indígenas como mecanismo para asegurar una cierta forma de autogestión indígena local.

Las formas de autonomía pueden conceptualizarse en términos de instituciones "anidadas", relacionadas con diferentes niveles de territorialidad los cuales, a su vez, están relacionados con diferentes modos de gobierno. Tomamos el ejemplo de las regiones autónomas nicaragüenses. En esas regiones coexisten varios niveles de administración pública: las agencias del gobierno central, la administración regional y el municipio. El Estatuto de Autonomía crea un régimen para la coordinación de esos niveles y permite la creación de un régimen específico para los municipios en las regiones autónomas que es distinto al régimen municipal general del Estado nicaragüense. Así, las regiones autónomas cuentan con competencia para delimitar los límites municipales de modo que coincidan con el "mapa social". Los municipios pueden ser gobernados según la "tradicición" local y en ese nivel prevalecen los arreglos consuetudinarios para la tenencia de la tierra.

Sin embargo, no existe una receta para la creación de regímenes de autonomía que tienen que tomar cuenta las realidades locales. Este es un de los temas del debate en México. Entre los movimientos indígenas uno encuentra posturas que van desde las "comunelistas" hasta las "regionalistas". Las primeras sostienen que la comunidad local constituye el "espacio vital" y el sitio de la autonomía, y las últimas responden que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento de la continua existencia de las comunidades locales que se han convertido en los últimos -y frágiles- reductos de la autonomía indígena. Los "municipalistas" adoptan una posición intermedia que quizá sea más fácil de acomodar en el marco constitucional existente. Además, está el debate sobre la naturaleza de las regiones autónomas. A partir de la experiencia chiapaneca surgió la propuesta de la creación de Regiones Pluriétnicas. En respuesta, los Yaqui han argumentado que, para ellos, la creación de una región monoétnica sería más factible.

En un comentario sobre el tema, Stephen (1997) arguye que la propuesta de Regiones Pluriétnicas relaja el vínculo entre los reclamos de territorio y los rasgos étnicos específicos que sustentan la unidad política y una estrategia política y cultural comunes como bases para el reclamo de un territorio. Tales propuestas muestran un fuerte vínculo con las luchas por la democratización. La idea es crear unidades de gobierno más democráticas que permiten un mayor control de las políticas que afectan las vidas de las personas. Creo que eso demuestra que el "delicado acto de equilibrio" requiere de un ambiente de mayor democracia y debería estar íntimamente vinculado a la construcción de la democracia. Ello, a su vez, implica no solamente una revisión de las estructuras de los Estados sino también un cuestionamiento de los modelos económicos excluyentes y los otros rasgos estructurales que determinan el papel de los pueblos indígenas en las sociedades latinoamericanas de hoy.

Eso quiere decir asimismo que la cuestión no se agota en las demandas territoriales o de la autonomía territorial. No podemos permitirnos olvidar que en muchos casos los pueblos indígenas se encuentran estrechamente inmersos en mercados de productos y mercados laborales y que una buena proporción de los indígenas está ligada de una forma u otra a la economía y la vida urbana. Por ello, las cuestiones que enfrentan los pueblos indígenas a menudo rebasan la cuestión territorial. Ellos tienen que concebir su lucha como una lucha verdaderamente nacional, o tal vez post-nacional, en todos sus sentidos y como una búsqueda de una alternativa al paradigma neoliberal prevaleciente.

### 2.3. Conclusiones

1. He iniciado y terminado esta segunda parte de mi conferencia con cuestiones relativas a la reorganización de los Estados latinoamericanos. En primer lugar, para matizar el papel de los movimientos indígenas, sostengo que ellos son actores importantes en la escena, pero no los únicos. También he llamado la atención respecto de los procesos de "doble transición", hacia la democracia (por lo menos formal y el gobierno por civiles), por un lado, y hacia el neoliberalismo, por otro. Se trata de un proceso de reforma de los diversos Estados bastante complejo. Tales reformas se dan en un ambiente de procesos que nadie puede controlar realmente. Tampoco se puede predecir el futuro con exactitud. Finalmente, es la gente que hace el futuro, aunque no siempre sale como lo habíamos pensado.

2. Como parte de estos procesos de "doble transición" es que se han reformado las constituciones de varios países. Las nuevas constituciones han sido hechas para proveer un marco tanto para la transición hacia el neoliberalismo y la economía globalizada como para la transición hacia la democracia y el gobierno civil. Y es en este marco que los Estados han reconocido la composición pluriétnica de su población. Esto constituye una ruptura por lo menos simbólica con el nacionalismo decimonónico y la ideología asimilacionista. Tal vez asistimos al surgimiento de un verdadero constitucionalismo post-nacionalista y logremos realmente distanciarnos de los nacionalismos a menudo tan cruentos y excluyentes.

3. No podemos saber exactamente a dónde nos llevan las reformas del Estado en un ambiente de cambio global. Sabemos que los modelos acostumbrados están rotos y sabemos que bajo las condiciones actuales asistimos a procesos de delegación de la autoridad Estatal "hacia arriba" y "hacia abajo". Hacia arriba porque varias funciones de los Estados están siendo absorbidas por mecanismos transnacionales tal como el FMI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas o la OEA. Al mismo tiempo, las políticas de ajuste estructural a menudo incluyen políticas de descentralización tal como es el caso de la Participación Popular y la municipalización. Tal vez tenemos que olvidar la idea de una máquina de Estado coherente y pensar mucho más en términos de redes y de un nuevo tipo de federalismo flexible y democrático. Y es también en este marco que tenemos que repensar el concepto de la "libre determinación". Tal vez el marco de referencia del derecho internacional, o sea el imaginario de un mundo compuesto de Estados soberanos, ya es demasiado anticuado para pensar la constelación actual. Tenemos que buscar nuevas palabras y nuevas formas de pensar.

4. Estas reflexiones intentan esbozar un marco para pensar la demanda indígena respecto de la autonomía y el territorio. La revisión rápida de las políticas de "reforma de la reforma" nos mostró que aún que hay ciertas protecciones para tierras indígenas, a pesar de que en la mayoría de los casos la meta es el fortalecimiento de las instituciones de la propiedad privada a fin de fomentar el funcionamiento del mecanismo de mercado. Por otra parte, el "modo territorial" ha sido limitado hasta ahora a la región amazónica y ha sido instrumentalizado para lograr objetivos ambientalistas. En vez de instrumentalizar a los indígenas amazónicos yo creo que se necesita una evaluación profunda del modelo económico vigente

y el desarrollo de un modelo económico alternativo y sostenible. Sin un ambiente favorable, tanto en lo político como en lo económico, cualquier proyecto territorial de autonomía puede ser una trampa y crear bolsones de pobreza, en vez de ser una solución.

5. Finalmente, tenemos que repensar las nociones de ciudadanía y de democracia puesto que estas nociones están a menudo relacionadas al modelo del Estado decimonónico. Y tenemos que repensar la ciudadanía en todos sus aspectos. Es decir, tanto los derechos políticos como los derechos civiles y sociales y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esto requiere, como se ha mencionado, de un delicado acto de equilibrio entre la autonomía y la participación, y este acto de equilibrio solamente puede dar fruto si logramos construir un ambiente democrático de respeto y responsabilidad mutua, pues como decía un amigo, "Nadie tiene razón por derecho".

## Bibliografía

Acosta, M. L. (1999): "El Estado y la tierra en las regiones autónomas: el caso de la comunidad mayagna de Awas Tingni, Nicaragua." En: Assies, W., G. van der Haar y A. Hoekema (eds.): El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

Aroca Medina, A. J. (2000): Situación de las tierras y territorios de las comunidades nativas en la Amazonía peruana, Lima: Defensoría del Pueblo (Serie Documentos de Trabajo No. 1).

Assies, W., G. van der Haar y A. Hoekema (eds.) (1999): El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

Assies, W. (1994): "Self-Determination and the 'New Partnership': The Politics of Indigenous Peoples and States." En: Assies, W. y A. Hoekema (eds.): Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government, Amsterdam, Copenhagen: University of Amsterdam and IWGIA (IWGIA Document 76).

Burguete Cal y Mayor, A. (1997): "Derechos territoriales de los pueblos indígenas". En: Memoria, 98, Abril 1997.

Davis, S. y A. Wali (1993): "Indigenous Territories and Tropical Forest Management in Latin America." Policy Research Working Papers WPS 1100, Washington D.C.: World Bank.

Deere, C. D. y M. León (1999): "Institutional reform of agriculture under neoliberalism: the impact of women's and indigenous movements." Paper prepared for the Workshop "Land in Latin America, new context, new claims, new concepts", Amsterdam, 26-27 May 1999.

Fleury, S. (1999): "Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia donde?" En: Nueva Sociedad, núm. 160.

Fliert, L. van de (1994): Indigenous Peoples and International Organizations, Nottingham: Spokesman.

García Ortega, M. (2000): El Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas contra la construcción de la hidroeléctrica San Juan Tetelcingo, Guerrero, 1990-1992, México: ENAH (tesis de licenciatura).

Gómez, M. (1999): "El Convenio 169: estrella de muchas puntas, filosas todas". En: Ojarasca, suplemento mensual de La Jornada, agosto de 1999.

González Guerra, G. (comp.) (1999): Derechos de los pueblos indígenas; legislación en América Latina, México: CNDDHH.

Gordillo, G. & F. Boening (1999): "Latin American Land Reforms in the 90s". Paper prepared for the Workshop "Land in Latin America, new context, new claims, new concepts", Amsterdam, 26-27 May 1999.

Hoekema, A. J. y W. Assies (1999): "La administración de recursos: entre autonomía y cogestión." En: Assies, W., G. van der Haar y A. Hoekema (eds.): El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

Merz J. y O. Calizaya (1999): "Reivindicando un derecho histórico: Titulación de TCOs en beneficio de las comunidades campesinas del altiplano sur." En: Artículo Primero, núm. 6.

Plant, R. (1999): "Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del Proceso de Paz en Guatemala". En: Assies, W., G. van der Haar y A. Hoekema (eds.): El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

Roldán Ortega, R. (1996): "Notes on the legal status and recognition of indigenous land rights in the Amazonian Countries." Background Paper of the Expert Seminar on Practical Experiences Regarding Indigenous Land Rights and Claims, Whitehorse, Canada, 24-28 March 1996, UN-ECOSOC, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1.

Stavenhagen, R. (2000): Derechos humanos de los pueblos indígenas, México: CNDDHH.

Stephen, L. (1997): "The Zapatista Opening: the Movement for Indigenous Autonomy and State Discourses on Indigenous Rights in Mexico, 1970-1996." En: The Journal of Latin American Anthropology, Vol. 2, no. 2.

Tresierra, J. (1997): "Rights of Indigenous Groups over Natural Resources in Tropical Forests". IDB, Environment Division Working Paper.

Van Cott, D. L. (2000): The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Young, L. Wilcox (1995): "Free Trade or Fair Trade? NAFTA and Agricultural Labor". En: Latin American Perspectives, Issue 84, Vol. 22, no. 1.

#### NOTAS:

---

<sup>(1)</sup> Cabe señalar, que desde 1948 existía también una Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Sin embargo, durante medio siglo esta convención nunca fue aplicada. Solamente hace pocos años el instrumento fue utilizado por primera vez en la guerra de Bosnia. Algunas organizaciones indígenas han tentado utilizar este convenio para defenderse del genocidio o etnocidio, pero la ONU nunca ha tomado en cuenta estas denuncias. Los actos de genocidio incluyen la matanza de los miembros del grupo; la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo, y el traslado forzado de los niños de un grupo a otro (véase Stavenhagen, 2000).

<sup>(2)</sup> La Convención ha sido ratificada por Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991/92), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1994), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), Holanda (1997), Ecuador (1998), Fiji (1998). Recién Argentina depositó su ratificación ante la OIT. La Ratificación está siendo considerada por Brasil, Chile, Venezuela, Nicaragua, Filipinas, Finlandia y Russia.

<sup>(3)</sup> El Convenio 169 fue elaborado para reemplazar la Convención 107 de 1957 Sobre la Protección y la Integración de las Poblaciones Indígenas y otros Grupos Tribales o semi-

tribales en Países Independientes. Convención 107 era antiquada y fue criticada por su enfoque paternalista e integracionista.

(4) En los estudios de las relaciones internacionales esos regímenes son descritos como redes informales, relacionadas con asuntos específicos de los actores gubernamentales y no gubernamentales (incluidos los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los expertos) que limitan la búsqueda de ventajas a corto plazo a favor del manejo a largo plazo de los asuntos complejos. La "comunidad epistémica" es otro término empleado para referirse a esas redes.

(5) Véase también Hoekema y Assies (1999).

(6) Muy esquemáticamente, se puede decir que las políticas de industrialización por substitución de importaciones, al inicio, iban de la mano con formas relativamente incluyentes de regulación y políticas "populistas". Para fines de los sesenta las tensiones generadas por este modelo de "Fordismo periférico" contribuyeron al surgimiento del "autoritarismo burocrático".