

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS EN AMÉRICA LATINA ¹

Diego A. ITURRALDE G.*

SUMARIO: I. *Los pueblos indígenas y los estados latinoamericanos en el escenario del cambio global.* II. *América indígena: mosaico de diversidades.* III. *Demandas indígenas y acción pública: un campo en proceso de complejización.* IV. *La configuración y desarrollo previsible de las tensiones.* V. *La búsqueda de la normatividad innovadora.* VI. *Las necesidades jurídicas de la diversidad.*

I. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN EL ESCENARIO DEL CAMBIO GLOBAL ²

Los Estados nacionales y los pueblos y comunidades indígenas enfrentarán en las próximas décadas la intensificación de las tensiones que caracterizan su relación. Este proceso hace necesario desarrollar formas políticas y culturales bajo las cuales la sociedad se reorganice para dar cabida a la diversidad y al pluralismo que caracterizan a las formaciones sociales latinoamericanas, pero que han sido negadas en aras de un horizonte de desarrollo hacia la homogeneidad.

Asistimos hoy a un proceso de transformación global de los modelos de organización nacional y de las relaciones entre los estados, así como a un momento de emergencia de las configuraciones étnicas y de revita-

¹ Estas notas han sido preparadas con ocasión de una charla en el seminario permanente "Ideologías políticas, estructuras jurídicas y relaciones interétnicas en México y Centroamérica" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (octubre de 1991); y para una conferencia dictada en el ciclo "Los Derechos Humanos y el Cambio Social", realizado en el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, S. C.; México, D. F., 23 de octubre de 1991.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

² He escrito sobre este tema algunos artículos en los últimos meses. Para mayor información véase: Iturralde, Diego, "Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales" en *Nueva Antropología*, México, núm. 39; "Los pueblos indios y el campo indigenista", en el Instituto Nacional Indigenista (comp.), *Seminario Permanente sobre Indigenismo*, México, 1990.

lización de sus demandas, coyuntura en la cual el proceso de constitución de las naciones latinoamericanas se encuentra con la oposición de sectores cultural y socialmente diferenciados, que se resisten a mudar sus prácticas propias y sus identidades particulares por aquellas que les son propuestas en nombre de un proyecto nacional.

Los pueblos y comunidades indígenas, que han protagonizado a lo largo de cinco siglos incontables episodios de resistencia, han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos y ponen en evidencia este resultado histórico.

Al mismo tiempo que los Estados nacionales han llegado a su pleno desarrollo, por lo menos en lo que se refiere a la ocupación del espacio, la articulación de la población y el desarrollo del mercado interno, las configuraciones étnicas se han fortalecido, han desarrollado formas de organización cada vez más sólidas y están planteando una serie de reivindicaciones que van más allá de las posibilidades del modelo nacional, porque suponen privilegiar la diversidad, transformar el marco normativo sobre el que se funda la organización del Estado y cambiar las actitudes y las prácticas prevalecientes en la relación.

Los dos procesos antes indicados están íntimamente relacionados, porque la reconstrucción de los pueblos, comunidades y etnias (e inclusive la emergencia de nuevos conglomerados étnicos), su organización a nivel local, nacional y regional con demandas específicas son fenómenos claramente asociados a la modernización de las relaciones de producción en el campo y en general al desarrollo económico y social a partir de la mitad del presente siglo.

Se pueden señalar cinco tipos de dinámicas sobre las cuales se funda esta emergencia:³

1. Una creciente territorialización de la presencia de los pueblos que resulta de su expansión geográfica y demográfica, que tiene que ver con el desarrollo nacional (comunicaciones, urbanización, dotación de servicios), con la ruptura de viejos encapsulamientos locales y regionales, y con la dinamización del mercado interno; y que implica una pérdida de importancia y/o una refuncionalización de las relaciones de parentesco, en favor de las relaciones de carácter territorial, y de la reelaboración del sentido de autoasignación étnica bajo nuevas condiciones materiales (como en el destino migratorio).

³ Una formulación más extensa de estos puntos, referida al caso de Ecuador, puede verse en Wray, Natalia, "La construcción del movimiento étnico-nacional-indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda", en *América Indígena*, México, vol. 49, núm. 1.

2. Una dinámica organizativa de base territorial y étnica, que logra tejer una amplia red de solidaridades y de acción concertada sin eliminar las formas comunales de base ni establecer una pirámide jerarquizada, pero que es eficiente para procesar sus reclamos, organizar su participación y formar un amplio frente panétnico con plataformas compartidas. Estas dinámicas organizativas han alcanzado niveles nacionales y regionales, y en la proximidad de 1992 está surgiendo una alianza continental que hace posible la circulación de consignas y propósitos comunes.

3. El desarrollo de una plataforma cada vez más sintética de demandas, que llevan los reclamos específicos a su expresión más alta en el orden jurídico y político: de los reclamos de tierras hasta la demanda de territorios como espacios de reproducción material y cultural; de la resistencia a las innovaciones hasta el derecho al desarrollo cultural, técnico y científico propios; de la gestión de subsidios hasta la formulación de condiciones de desarrollo económico autogestivo y de participación justa en la economía nacional; y del reclamo de fueros y privilegios para las autoridades tradicionales hasta el establecimiento de un régimen jurídico y político plural, que garantice el cumplimiento y mantenimiento de las reivindicaciones anteriores.

4. La inserción creciente de las economías indígenas en el mercado interno, bajo todas las modalidades posibles, que en el contexto de la crisis y la informalización tienden a conservar, reproducir y fortalecer maneras culturales particulares que les permiten construir estrategias de sobrevivencia en las cuales el ejercicio de la identidad resulta fundamental; y que ha provocado procesos de diferenciación al interior de las mismas etnias y pueblos, volviéndose más complejos y posibilitando el surgimiento de elites indígenas capaces de formular proyectos propios e impulsarlos.

Esta inserción tiene que ver también con la reactivación de los intercambios campo-ciudad como una correa de transmisión bidireccional; con el hecho de que ciertos recursos clave para la economía nacional como las minas, yacimientos petroleros, bosques maderables, reservas bioforestales y el potencial hidroeléctrico se encuentran en áreas de asentamiento tradicional de los pueblos y comunidades indígenas; y con un factor no por subterráneo menos importante para muchos países: que la producción, transformación y comercialización de sustancias psicoactivas consideradas ilícitas involucra a productores y trabajadores indígenas; y

5. La creciente transformación e intensificación de las relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas y los Estados. Éstas se tornan más complejas y directas, se politizan y llegan a desbordar la normatividad e

institucionalidad que las contenía. Al mismo tiempo, sus relaciones se amplían hacia otros sectores sociales y se diversifican.

Por estos factores y por las dinámicas que han provocado en el seno del Estado, los pueblos y comunidades indígenas se han constituido como sujetos sociales y políticos, y su presencia plantea un problema fundamental para el destino de las naciones, que no fue reconocido antes ni se resolvió mediante las políticas de integración: el de su constitución como unidad capaz de alojar a la totalidad social, regular sus relaciones, representarla e impulsar un proyecto para su propio crecimiento y perpetuación.

Estos actores, a la vez históricos y plenamente vigentes, ponen en cuestión esa pretendida unidad y el derecho de conducirla como si existiera; y se reivindican a sí mismos como entidades culturales, sociales y políticas no reductibles.

De estas breves consideraciones se puede concluir que la relación entre los pueblos indios como sujetos políticos y los estados nacionales está cargada de tensiones que van en aumento, y que, de no mediar cambios importantes en la calidad de las demandas de los primeros y en las respuestas de los segundos, al final del siglo podríamos asistir a enfrentamientos violentos y graves.

II. AMÉRICA INDÍGENA: MOSAICO DE DIVERSIDADES ⁴

Los procesos antes aludidos se están dando en casi todos los países del continente en diferentes medidas, y, si bien no todos aparecen simultáneamente y tienen en cada país y región un modo y un ritmo particular, marcan una tendencia cada día más evidente. América Latina es un mosaico de diversidades y los pueblos indios una de sus zonas más heterogéneas; los rasgos aquí señalados deben entenderse desde esa condición.

Según una estimación generosa reciente, para finales de 1988 existirán 40 millones de indígenas en América Latina y el Caribe, distribuidos según se indica en los siguientes cuadros:

⁴ Esta breve caracterización de la población indígena de América Latina la desarrollé para un estudio prospectivo encargado por UNESCO en 1988, que ha permanecido inédito. La retomo más tarde en "Naciones indígenas y estados nacionales en América Latina hacia el año 2000" que aparecerá en un libro compilado por Héctor Díaz Polanco.

CUADRO 1
POBLACIÓN INDÍGENA POR REGIONES
(millones de habitantes)

<i>Regiones</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>
Mesoamérica	18.73	47.15
Los Andes	17.32	43.60
Amazonia	2.15	5.42
Cono Sur	1.35	3.45
Caribe	0.16	0.42
Total	39.71	100.00

Fuente del cuadro: Roberto Jordán Pando, *Desarrollo en poblaciones indígenas de América Latina y el Caribe*, México, Instituto Indigenista Interamericano y FAO, 1991.

Las concentraciones más altas de población indígena se dan en Mesoamérica y los Andes, y la mayor dispersión territorial en la Amazonia. En alto porcentaje esta población está formada por campesinos, agricultores y criadores de ganado en los altiplanos, y por horticultores-cazadores en las selvas tropicales; los primeros tienen una larga tradición de contacto con las sociedades nacionales y de inserción en las economías de mercado; los segundos han permanecido relativamente aislados hasta principios de este siglo y están actualmente sujetos a intensas presiones por la ocupación creciente y agresiva de los territorios donde viven.

CUADRO 2
POBLACIÓN INDÍGENA POR PAÍSES
(en millones de habitantes)

<i>País</i>	<i>P. Tot.</i>	<i>P. Ind.</i>	<i>%</i>
Bolivia	6.9	4.9	71.00
Guatemala	8.0	5.3	66.00
Perú	20.0	9.3	47.00
Ecuador	9.5	4.1	43.00
Belize	0.15	0.029	19.00
Honduras	4.8	0.70	15.00

México	85.01	12.0	14.00
Chile	12.0	1.0	8.00
El Salvador	5.5	0.4	7.00
Guyana	0.8	0.045	6.00
Panamá	2.2	0.014	6.00
Surinam	0.5	0.03	6.00
Nicaragua	3.5	0.16	5.00
Guayana Francesa	0.10	0.004	4.00
Paraguay	3.0	0.100	3.00
Colombia	30.0	0.60	2.00
Venezuela	18.00	0.40	2.00
Jamaica	2.40	0.048	2.00
Puerto Rico	3.60	0.072	2.00
Trinidad y Tobago	0.01	0.0002	2.00
Dominicana	0.08	0.002	2.00
Costa Rica	2.70	0.035	1.00
Guadalupe	0.36	0.004	1.00
Barbados	0.28	0.003	1.00
Bahamas	0.25	0.003	1.00
Martinica	0.10	0.001	1.00
Ant. Barb.	0.07	0.001	1.00
Argentina	30.00	0.350	1.00
Brasil	140.00	0.300	0.20
Uruguay	2.50	0.0004	0.01
Totales	392.807,000	40.027.600	10.20

Fuente del cuadro: Jordán Pando, *op. cit.*

De conformidad con los cuadros anteriores, desde el punto de vista de la importancia relativa de la población indígena pueden reconocerse tres tipos de escenarios básicos:

a) Donde la población iguala o supera en número a la no indígena; tales los casos del callejón interandino (territorios nacionales de Bolivia, Ecuador, Perú y partes de Colombia y Chile) y Mesoamérica (porción sur de México y toda Guatemala).

b) Donde constituyen minorías nacionales, esto es, presentan un conjunto claramente diferenciado e identificable, concentrado en algunos es-

pacios significativos de las regiones y/o países: Centroamérica, Canadá, Amazonia y Caribe Continental, y

c) Donde existen como comunidades y pueblos marginales con poca significación en el panorama regional y nacional: EUA,⁵ Cono sur y Caribe insular.

Se corresponde con esta situación la política indigenista de los Estados Unidos. En el primer caso encontramos países con una alta tradición de tratamiento específico de la cuestión indígena a través de un sinnúmero de acciones en las cuales el componente étnico cultural ha sido siempre una matriz importante del proyecto nacional, y la negociación/regateo de concesiones/reivindicaciones es permanente. En el segundo tipo de escenario la acción indigenista oficial ha sido y es puntual, con escasa incidencia en la definición del proyecto nación, pero con cierta benevolente tolerancia hacia estos pueblos considerados como minorías inevitables. En el tercer tipo de escenario la política indigenista es elemental, viene de una tradición conocida y responde a ella con leves acciones de preservación; en sus proyectos nacionales no tiene ningún interés la presencia de estas comunidades marginales.⁶

CUADRO 3

PUEBLOS INDÍGENAS POR RANGOS DE POBLACIÓN

<i>Rangos</i>	<i>Población</i>	<i>Pueblos</i>	<i>%</i>
desaparecidos	00 — 00	5	1.2%
rango I	1 — 1.000	186	45.4%
rango II	1.001 — 5.000	107	26.1%
rango III	5.000 — 15.000	46	11.2%
rango IV	15.001 — 30.000	19	4.6%
rango V	30.001 — 50.000	13	3.3%
rango VI	50.001 — 100.000	13	3.3%
rango VII	100.001 — 250.000	8	2.0%
rango VIII	250.001 — 500.000	6	1.4%

⁵ En alguna medida se podría incluir en este grupo a los pueblos indígenas del norte de México; sin embargo, la política nacional indigenista está dominada por el alto porcentaje representado en el sur del país.

⁶ En los últimos años se nota un relativo estancamiento en el desarrollo de la relación entre los pueblos indios y los Estados nacionales.

rango IX	500.001 — 1,000.000	2	0.5%
rango X	1,000.001 — 2,000.000	3	0.7%
rango XI	más de 2,000.000	1	0.3%

El cuadro ha sido elaborado por Salomón Nahmad y Diego Iturralde, a partir de la información de CADAL (Centro de Información Antropológica para América Latina) publicado en el libro colectivo: *Educación, Etnias y Descolonización en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano y UNESCO, 1987.

Un alto porcentaje de los pueblos y comunidades indígenas del continente son formaciones extremadamente pequeñas, (menos de 1000 habitantes) y viven en condiciones sumamente vulnerables; este hecho se da particularmente en las regiones de bosque húmedo tropical. Son al mismo tiempo sociedades y culturas poseedoras de vastos conocimientos sobre el medio natural y hablantes de lenguas que organizan ese saber. Son guardianes de la diversidad genética de los ecosistemas tropicales y su sobrevivencia depende en gran medida del apoyo que reciban y de la seguridad sobre sus derechos.

En los altiplanos de Mesoamérica y los Andes, en el otro extremo, se encuentran hoy en día pueblos vigorosos que han crecido en la adversidad y han desarrollado formas organizativas muy sólidas, adaptaciones tecnológicas importantes y alianzas con otros sectores de la sociedad nacional con los que comparten sus demandas. El desarrollo reciente (a partir de 1970) de organizaciones de pueblos de la Amazonia y otras regiones montañosas (Centroamérica, p. e.) es muy importante en la revitalización del movimiento indígena continental y en el surgimiento de nuevas formas de relación con los Estados.

Ahora bien, los movimientos indígenas más altamente desarrollados en la actualidad son los que se organizan a nivel nacional e integran frentes comunes a pueblos de escenarios diversos: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Guatemala son semejantes en este sentido. El primero muestra por ahora la mejor solución de coordinación entre indígenas del callejón interandino y de la región amazónica. Se están dando actualmente importantes movimientos hacia la unidad de las etnias en el sur de México, Honduras, Panamá, Venezuela y Colombia. Los casos de Brasil y Nicaragua son excepcionales en sus respectivos escenarios, por la importancia que los pueblos indios han adquirido en procesos de trascendencia nacional. En otras áreas los movimientos son todavía un tanto aislados y ciertamente vinculados a reivindicaciones inmediatas.

Lo que ocurra en el futuro en cada uno de los escenarios planteados depende de un sinnúmero de condiciones; sin embargo, desde las informaciones rápidamente propuestas cabe hacer ciertas proyecciones para los próximos 15 años.

Allí donde los indígenas son muchos y las políticas estatales indigenistas muy activas se puede esperar una elevación constante de las tensiones constitutivas de la relación, las demandas indígenas rebasarán pronto los límites de la institucionalidad estatal y serán necesarias transformaciones de cierta profundidad para contenerlas. Quizá se lleguen a dar transformaciones sustanciales en el marco institucional de los Estados y ciertamente se harán necesarias ampliaciones en las políticas para entender las demandas de los indios. Están ya ocurriendo en Bolivia y Ecuador procesos de ese tipo. En Perú la situación está enardecida (al menos para el análisis) por la presencia de movimientos armados confundidos con la problemática indígena, y en Colombia y Guatemala quizá la guerra interna es ya una consecuencia de esta intensificación.

En los escenarios del segundo tipo lo que más cambiará en los primeros próximos 15 años es la actitud del Estado, en el sentido de darle cada vez más importancia a la cuestión indígena y destinar mayor cantidad de recursos a su atención; esto ocurre fundamentalmente porque la situación y la problemática planteada por estos pueblos tiende a convertirse en un asunto de interés nacional, como en Panamá; o la defensa y desarrollo de un proceso de transformación como en Nicaragua.

En el tercer tipo de escenario no cabe esperar transformaciones importantes; más aún, la disminución inevitable de las inversiones en el área social podría implicar un abandono de cualquier objetivo sobre sectores considerados marginales. Únicamente en Chile, y como parte de un esfuerzo nacional por la recuperación de la democracia, podría darse un repunte de la cuestión de los mapuche.

A este problema presentado en rasgos muy gruesos deben añadirse consideraciones acerca de la diversidad al interior de cada uno de los escenarios planteados y respecto de cada formación nacional. Haciéndolo se encontrará que América es como un gran mosaico de permanente movimiento donde la diversidad lejos de agotarse se reproduce y amplía constantemente, planteando innumerables interrogantes hacia el futuro.

III. DEMANDAS INDÍGENAS Y ACCIÓN PÚBLICA: UN CAMPO EN PROCESO DE COMPLEJIZACIÓN ⁷

La doctrina y la práctica que han intentado comprender y actuar sobre la compleja relación entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales, el indigenismo, se ha transformado a lo largo de los últimos cincuenta años para ir respondiendo a la dinámica de la realidad, pero no ha sido replanteado como conjunto ni mucho menos estandarizado para todos los ámbitos nacionales y regionales donde opera.

Hace medio siglo fue propuesto como un quehacer unilateral (desde el Estado), unidireccional (hacia los indígenas) y de propósito único (incorporarlos a la nación). Su estrategia principal fue la sustitución de los rasgos culturales básicos de las comunidades indígenas por aquellos convencionalmente aceptados como comunes para la nacionalidad dominante; y, consecuentemente, sus intervenciones privilegiadas perseguían la castellanización, la educación escolarizada, la generalización de la agricultura y la manufactura intensivas y comerciales, el acceso a mínimos de bienestar y servicios (salud, vivienda, nutrición, etcétera) y la plena incorporación al mercado interno de productos, servicios y fuerza de trabajo.

La debilidad de los emprendimientos indigenistas y la fortaleza de las dinámicas de la realidad han venido provocando transformaciones en este horizonte inicial. Se ha tornado bilateral, porque ha tenido que entablarse como una relación desigual, por cierto, entre las demandas indígenas y las ofertas públicas; multidireccional, porque ha debido dirigirse a un universo indígena diferenciado y también al no indígena; y con una pluralidad de propósitos, a veces paradójicos, que afecta los destinos de los pueblos indios, de la relación y de la nación misma. La estrategia de sustitución ha debido dar paso a una relación de negociación de alternativas intermedias; y las intervenciones, en consecuencia, han cambiado su orientación.

El indigenismo hoy en día puede ser comprendido como una arena o campo, constituido por las relaciones entre múltiples sujetos, caracterizado por las posiciones que éstos ocupan, regulado por un conjunto de reglas del juego y en el cual están ocurriendo procesos que afectan a cada uno de los actores en conjunto.

Los dos sujetos o actores principales de este campo (los que definen su naturaleza) son el Estado y los pueblos indígenas. Junto a ellos hay una constelación de agentes de la sociedad civil de la más diversa índole,

⁷ Ver a este respecto el artículo citado en nota 2.

y un conjunto de agencias externas internacionales. La relación entre los dos sujetos principales es opuesta y mutuamente necesaria porque los define; otros sujetos desarrollan relaciones de cooperación y/o competencia de los principales entre sí. Dado el escaso desarrollo del campo en el orden formal e institucional, las reglas del juego son ambiguas y situacionales, y están sujetas a variaciones nacionales y coyunturales muy agudas. Los procesos más recientes y las tendencias hacia el final del siglo marcan un debilitamiento de la acción estatal (de su capacidad institucional de respuesta), un fortalecimiento de la demanda y movilización indígenas (y de sus expresiones organizativas), un aumento de volumen y de importancia de la acción de los agentes no gubernamentales y una creciente intervención de agencias externas e internacionales. El campo está cargado de tensiones, y en algunos puntos de relación el afloramiento de conflictos es inminente.

Ahora bien, como efecto de la crisis este campo está alcanzando un nuevo perfil que ya no cabe dentro de los linderos establecidos en sus objetivos iniciales, ni puede funcionar con las viejas reglas del paternalismo y la asimilación. Demanda una comprensión renovada del carácter y el papel de los actores, la adopción de estrategias de relación realmente innovadoras y el desarrollo de una nueva normatividad.

En efecto, las entidades oficiales encargadas de la acción indigenista, con excepción de los casos de Brasil y México, pierden importancia relativa en la última década y algunas virtualmente han desaparecido; otros organismos públicos que han intentado impulsar soluciones para atender las demandas específicas (educación, salud, desarrollo rural) no han conseguido éxitos importantes; en general, el discurso público sobre este asunto se manifiesta obsoleto.

Solamente en años recientes algunos gobiernos están intentando reestructurar sus políticas y crear nuevas instancias especializadas, y unos pocos han emprendido reformas legales cuyos resultados no son visibles todavía.⁸

Como se señaló antes, en este mismo periodo las organizaciones indígenas se multiplican, maduran y constituyen redes regionales y continentales de intercambio de experiencia y concertación de posiciones, dando origen a un movimiento muy extendido que formula demandas y reivindicaciones coincidentes y exhibe una vitalidad nunca antes lograda. En algunos países, la actividad de los movimientos indígenas es muy impor-

⁸ Son muy importantes, en este sentido, las normas de las nuevas constituciones de Brasil, Colombia y Nicaragua.

tante y presiona por transformaciones radicales en el aparato del Estado y en la legislación. Algunos pueblos muestran una importante capacidad para despegar por su propia cuenta, a partir de sus habilidades tradicionales, de la apropiación selectiva de nuevas tecnologías y de una inserción adecuada en la economía global: fenómeno que permite pensar en vías alternativas de desarrollo que no pasan necesariamente por la disolución de la etnicidad, sino por su potenciación.

En el seno de la sociedad civil ha surgido y crece cierto grado de reconocimiento de la transformación y vitalidad de los pueblos indígenas y de sus organizaciones, aun en sectores en los cuales el etnocentrismo ha estado muy arraigado. Hay notables acercamientos (mayormente tácticos) entre movimiento indígena, movimiento campesino y movimiento obrero; la presencia de los indios en las ciudades y su inserción entre los sectores populares es creciente y engrosa ese nuevo actor, tan importante en la transición de fin de siglo: los informales.

Una vasta red de solidaridad (que incluye a estudiantes, profesionales, empleados medios. . .) se está articulando con la participación indígena, y en algunos casos alrededor de sus plataformas. Causas comunes como la conservación del medio, la defensa del interés nacional y de la democracia han ampliado los círculos de cooperación y solidaridad.

La presencia de organizaciones no gubernamentales es también un fenómeno con consecuencias importantes y contradictorias. Han contribuido al conocimiento de la realidad indígena, han desarrollado capacidad técnica para proyectar, ejecutar y evaluar acciones de desarrollo y han experimentado formas de participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos, en medidas no conseguidas por las agencias gubernamentales; muchas de estas organizaciones (algunas formadas por indígenas) son eficientes, abaten costos de operación a límites razonables y pueden exhibir experiencias exitosas. Sin embargo, sus acciones no siempre contribuyen al establecimiento de políticas de carácter general, tienden a privilegiar objetivos propios o de las fuentes de financiamiento sobre los de las comunidades y crean dependencias perniciosas para el mediano y largo plazo. Han jugado un papel importante en la formación y promoción de líderes y profesionales indígenas, pero también han contribuido a extrañarlos de los objetivos y demandas de sus bases.

También las agencias externas y organismos internacionales tienen efectos ambivalentes en la arena o campo del indigenismo: atraen y transfieren recursos hacia objetivos poco atendidos por los gobiernos, elevan el interés por las causas de los indios y ofrecen oportunidades para que los movimientos indígenas y las organizaciones no gubernamentales puedan

actuar con relativa independencia de las políticas y los subsidios estatales. De otra parte, su acción ha sido generalmente discontinua; sus conocimientos y experiencias sobre la problemática particular de los pueblos y comunidades, muy deficiente; y, en algunos casos, su participación puede ser vista como atentatoria a la soberanía de los Estados.

IV. LA CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO PREVISIBLE DE LAS TENSIONES

Las relaciones que forman la arena o campo indigenista desarrollan una trama compleja por la cual circulan bienes, valores, demandas, ofertas, expectativas, intereses. Son relaciones políticas. Pueden ser de oposición, de competencia o de complementariedad y estar presentes a un mismo tiempo según la relación de que se trate y la coyuntura en que se den.

Las relaciones entre el Estado, los pueblos y comunidades indígenas son principalmente de oposición, por las razones que ya se han señalado en este texto. Sin embargo, la cooperación sigue siendo necesaria y los pueblos más pobres la requieren para poder sobrevivir cultural y materialmente.

Entre los diversos pueblos y sus organizaciones hay relaciones de cooperación y solidaridad, principalmente en momentos críticos, pero su diversidad induce competencias, que en parte vienen de diferencias culturales e históricas, pero que en buena medida oponen intereses respecto del control de recursos y el ejercicio de liderazgos. La cooperación se extiende hacia otras relaciones en la sociedad civil: las organizaciones no gubernamentales mantienen líneas de solidaridad restringida (por grupos étnicos, por afinidades y clientelas políticas) fuera de las cuales las competencias son frecuentes y pueden ser perniciosas: las Iglesias y varios grupos de trabajo religioso suelen ser cooperativos, pero demandan lealtades absolutas y cuidan sus territorios de influencia y sus clientelas. Las mismas oficinas gubernamentales deben competir para imponer sus programas.

Hay dos puntos donde la trama de relaciones concentra actualmente las tensiones: el reconocimiento de un estatuto que dote a los pueblos y comunidades de una entidad jurídica y política propia, a partir de la cual puedan negociar las condiciones de su participación en la vida nacional y en la conformación del Estado; y el establecimiento de un régimen territorial que posibilite el control y disposición de los recursos materiales, el ejercicio de la autoridad y la autorregulación. Estos asuntos están reorganizando los alineamientos en el campo, no solamente en lo que se refiere

a la relación entre los gobiernos y las organizaciones indígenas, sino a todos los sectores que participan en alguna medida en estos escenarios. Los partidos políticos y las fuerzas de seguridad están siendo atraídas a la arena por estas tensiones.

Es posible que las tensiones se agudicen. Las salidas negociadas requieren cambios sustanciales en las reglas del juego (legales y políticas), y formas innovadoras de organizar el desarrollo.

V. LA BÚSQUEDA DE LA NORMATIVIDAD INNOVADORA

Dado el carácter que presenta el desarrollo de la cuestión étnico-nacional en el continente, en el momento de transición hacia nuevos modelos globales y domésticos de organización de las relaciones sociales, es muy probable que en los años venideros se produzcan importantes transformaciones en los órdenes jurídicos que rigen las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados, para hacer posible el desarrollo de nuevas formas de democracia basadas en el reconocimiento y fomento de la diversidad y no en su eliminación. Únicamente una transformación importante en este sentido podrá evitar que en los próximos años se agudicen las tensiones actualmente existentes y se desarrollen enfrentamientos dentro de las naciones, con resultados negativos para los pueblos y para la sociedad en su conjunto.

El proceso de desarrollo de una nueva normatividad para ordenar las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados deberá inscribirse y apoyarse en los principios y las prácticas de los derechos humanos como horizonte universal; deberá convocar a los mismos pueblos para que expresen sus intereses y aspiraciones a este respecto y contar con la existencia de instituciones nacionales e internacionales que actúen conjuntamente con las organizaciones representativas de estos pueblos y con sus líderes. Este proceso requiere por igual de la participación indígena, la sensibilización de los gobiernos y el desarrollo teórico-crítico de alternativas.

Todos estos movimientos, en los próximos años, se darán en torno al debate sobre los alcances y aplicaciones de la doctrina de los derechos humanos como la matriz generadora de cualquier nuevo derecho. Por eso, la doctrina sobre los derechos humanos y su aplicación mediante el uso de mecanismos formales y no formales requiere de acercarse sistemáticamente a los reclamos y necesidades de los pueblos para que, en la intersección reclamos/derechos, puedan ser creados nuevos conceptos y nor-

mas que respondan a proyectos viables al interior de las naciones y de sus más altos objetivos.

Ahora bien, en el campo de los derechos de los pueblos indígenas del continente este proceso de acercamiento entre reclamos indígenas y derechos humanos se viene dando paulatinamente desde hace unos cinco años (IX Congreso Indigenista Interamericano), animado por movimientos semejantes a nivel internacional (preparación de una Declaración Universal en el seno del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).

Aunque de manera aislada y discontinua, algunos organismos intergubernamentales (III, OIT, Banco Mundial, Pacto Amazónico) y organizaciones no gubernamentales (IIDH, Comisión Andina de Juristas, Consejo Indigenista Misionero, Indian Law Resources Center, Academia Mexicana de Derechos Humanos) vienen desarrollando acciones de promoción y capacitación en este campo, habiendo alcanzado por lo pronto dos logros importantes: establecer la temática en los diferentes sectores antes mencionados (indígenas, gobiernos, intelectuales) y, en menor medida, generar estructuras mínimas de promoción e investigación sobre derechos indígenas (ONG's locales, organizaciones indígenas, grupos de profesionales).

VI. LAS NECESIDADES JURÍDICAS DE LA DIVERSIDAD

Hay cinco conjuntos de asuntos que constituyen al mismo tiempo la base de las demandas de los pueblos indígenas y los principales puntos de relación entre éstos y los Estados nacionales. Estos conjuntos podrían ser propuestos en el futuro como un catálogo de los derechos de los pueblos indígenas para procurar su defensa mediante la incorporación a la legislación.⁹

a. Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación; de los derechos originarios que como tales les corresponden y de las obligaciones de los Estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar la legislación pertinente.

b. Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento; de

⁹ Esta síntesis de campos de derechos indígenas ha sido preparada por el autor como una primera propuesta para un proceso de consulta previo a la adopción de un instrumento interamericano sobre el tema, consulta que conduce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (San José, Costa Rica, septiembre de 1991).

manera especial a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente. Este derecho incluye la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales que se encuentren en sus territorios, y la conservación de las calidades del hábitat. Deberá ser asegurado tanto dentro del régimen de propiedad individual y colectiva, como mediante el desarrollo de nuevos sistemas normativos adecuados.

c. Instrumentación del derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas, incluyendo: el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad; el derecho a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficit históricamente establecidos y el derecho a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo. El patrimonio tecnológico indígena, enriquecido con los avances científicos y técnicos de la humanidad, deberá integrar las nuevas estrategias de desarrollo de toda la sociedad, reconociéndose así su capacidad secular para desarrollar una relación armónica con la naturaleza.

d. Afianzamiento del derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación; así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos en los modelos educativos nacionales. Este derecho debe garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional. Es de especial importancia fomentar el uso de sus lenguas y asegurar sus contribuciones permanentes en campos como la tecnología, la medicina, la producción y la conservación de la naturaleza.

e. Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados. Para esto será necesario garantizar la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno, asegurar sus conquistas históricas y legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia.