

IV. Derechos políticos y pueblos indígenas en América Latina

La región latinoamericana ha sido un terreno propicio para la aplicación de la política multicultural: ésta se ha convertido en una forma de relación entre el Estado y los pueblos indígenas que han buscado conquistar ciertos derechos. Del total de habitantes que conforman este bloque del continente, 43% se consideran indígenas, y se encuentran concentrados principalmente en la región de Mesoamérica y los Andes.³⁸

Además del contexto político e histórico ya descrito en lo que se refiere a la adopción del multiculturalismo, en América Latina la “política del reconocimiento” surge en un momento en el que convergen tres situaciones en particular: se trata, en primer lugar, de la emergencia de movimientos indígenas tanto a nivel nacional como internacional. En segundo

lugar, no se puede ignorar la influencia del establecimiento de acuerdos y tratados internacionales que otorgan a los derechos indígenas el estatus de derechos fundamentales. Finalmente, ambas circunstancias coinciden con el proceso de democratización: cambio de régimen y nuevo modelo económico, lo cual obliga a enfrentar las contradicciones entre democratización, neoliberalismo, desigualdad social y exigencias de ciudadanía.

Desde principios de las décadas de 1970 y 1980, en diversos países de América Latina, y bajo la influencia de la crisis agrícola, las migraciones y los conflictos políticos, nace una serie de organizaciones provenientes de los movimientos campesinos y populares, los cuales se estructuran en torno a una identidad étnica.³⁹

La dimensión étnica se convierte en un elemento central de articulación y movili-

³⁸ Rachel Sieder (coord.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2002, p. 1.

³⁹ Yvon Le Bot, *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société et pouvoir*, Ed. Karthala, París, 1994.

zación con demandas vinculadas al control de los recursos naturales y a la defensa de la tierra. Este fenómeno proviene en gran parte de la crisis agrícola, del agotamiento del Estado populista y de la pérdida de eficacia de los canales de intermediación de carácter corporativista y clientelar, por lo que los indígenas buscan otras formas de mediación con las estructuras estatales.⁴⁰ En algunos casos, otros elementos ejercen su influencia: el surgimiento de nuevos liderazgos indígenas se ve favorecido por las políticas indigenistas (maestros bilingües), pero también por la influencia de la Iglesia católica, la cual, tras el Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín, centra sus esfuerzos en “la opción preferencial para los pobres”, trabajando con una teología de la liberación emancipadora.

A nivel internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en 1989, sobre pueblos indígenas y tribales, es la punta de lanza del reconocimiento jurídico de derechos de los pueblos indígenas. El Convenio no

sólo permite definir la noción de “pueblo indígena”, sino que además delimita los derechos políticos, sociales, territoriales, de identidad y culturales a los que tiene derecho una población originaria. Gracias a este instrumento internacional queda establecido que un pueblo indígena es aquél:

- a) [...] cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) [...] por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.⁴¹

El Convenio 169 de la OIT introduce en la legislación el criterio de “autoadscripción” (la conciencia de la identidad étnica) como parámetro fundamental de identificación. En un periodo de 10 años, 12 países de la región latinoamericana, empezando por México, lo ratifican. Pa-

⁴⁰ Rodolfo Stavenhagen, “Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 62, Santiago de Chile, 1997, pp. 61-73.

⁴¹ Artículo 1, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ver www.ilo.org

ralelamente, otras resoluciones establecidas a nivel internacional marcan la pauta del debate sobre la adopción de una política multicultural. Desde 1982 la Subcomisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) crea un grupo de trabajo sobre poblaciones autóctonas que propone la creación de un foro permanente.⁴² En este grupo se propone la adopción de una Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Autóctonos, la cual, tras más de 20 años de intensos debates, fue emitida en 2006 y aprobada en 2007.⁴³

De igual forma, en el marco de los festejos oficiales del v Centenario del Descubrimiento de América en 1992, Rigoberta Menchú Tum, indígena maya guatemalteca, recibe el Premio Nobel de la Paz. En ese año, los Estados miembros de la Segunda Cumbre Iberoamericana⁴⁴

constituyen el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. Asimismo, la Asamblea general de la ONU decide que 1993 sería el año internacional de los pueblos indígenas del mundo, y un año más tarde se inicia la Decena Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994-2003).⁴⁵

El v Centenario es también motivo de protestas. Mientras que a nivel oficial los distintos países festejan el “Encuentro de dos Mundos”, las organizaciones indígenas realizan foros y se movilizan por los “500 años de dominación y exterminio”, lo cual constituye una presión para los diferentes países en vías de democratización.

Es por ello que aunado al proceso de reformas políticas y apertura de los sistemas electorales iniciados a mediados de la década de 1980 y principios de 1990, di-

⁴² La instancia se reúne durante 10 días cada año. Está conformada por 16 expertos independientes que asisten a título personal: ocho de ellos son designados por los pueblos indígenas y ocho son propuestos por los diferentes gobiernos. Los gobiernos pueden nombrar expertos autóctonos si así lo desean. Ver www.un.org

⁴³ Con un saldo de 30 votos a favor, 12 abstenciones y dos votos en contra (sorprendentemente Canadá y Rusia), se aprobó la resolución.

⁴⁴ La Cumbre Iberoamericana se crea en 1991, por iniciativa de un grupo de jefes de Estado dentro de los

cuales sobresale el liderazgo del mexicano Carlos Salinas de Gortari. Se trata de un mecanismo de consulta y concertación política realizado cada año, en el cual se abordan temas de interés común para 21 países de América Latina, España y Portugal. Ver www.eurosur.org/CAmerica/cumbres/indice.htm

⁴⁵ José Emilio Ordoñez Cifuentes (coord.), *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la oit. IX Jornadas Lascasianas*, IIJ-UNAM, México, D.F., 2000, pp. 158-160.

versos países latinoamericanos establecen en sus constituciones respectivas el reconocimiento de la naturaleza pluricultural de la nación. Algunos gobiernos otorgan además otros derechos de “protección externa”, emitiendo legislaciones especiales o secundarias. Así, el derecho a la educación bilingüe, a la protección de la cultura, a la promoción de las formas de organización social, el derecho de consulta y de participación, son reconocidos en mayor o menor medida, dependiendo del país y del contexto que se trate (ver Anexo).

A partir de ese momento, se revierte el principio constitucional que prevaleció durante años según el cual –y bajo la influencia del liberalismo del siglo XIX– todos los ciudadanos, sin distinción, debían ser iguales ante la ley. Este viraje jurídico tiene implicaciones sobre la gobernabilidad y el modelo de Estado. Las tensiones entre demandas de reconocimiento y respuestas jurídicas e institucionales se hacen más evidentes cuando se trata de la definición de derechos de “restricción interna”. Así, mientras los derechos de “protección externa” se inscriben fácilmente en los textos constitucionales, siendo en la mayoría de los casos de carácter retórico o simbólico

puesto que no afectan la organización del Estado, los de “restricción interna”, y en particular los derechos político-electORALES como el ejercicio de la autonomía y la libre determinación, representan un auténtico dilema político.

El Convenio 169 de la OIT es de especial relevancia para este reconocimiento. Además de los aspectos ya mencionados, este instrumento internacional establece que los indígenas deben tener derecho a la administración, conservación y gestión de los recursos naturales y minerales de la tierra y el territorio en el cual están asentados, o bien a aquellas tierras en las que históricamente han tenido acceso para sus tradiciones y subsistencia. En caso de que los recursos pertenezcan al Estado, se indica que los pueblos habrán de recibir una indemnización y compensación por la explotación de los recursos, además de que los gobiernos tendrán la obligación de consultar a los pueblos afectados.⁴⁶ La delimitación de este territorio resulta un tanto ambigua puesto que éste es “[...] lo que cubre la totalidad del hábitat de las re-

⁴⁶ El Convenio 169 de la OIT dedica disposiciones relativas a las tierras y el territorio en sus artículos 13 al 19.

giones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".⁴⁷

La Declaración Universal de los Pueblos Indígenas refuerza este principio al establecer que los pueblos indígenas no sólo tienen derecho a las tierras en las que viven, sino también a aquellas que hayan adquirido de otra manera. Asimismo, reconoce el derecho a la autonomía, a la libre determinación y al autogobierno.

El reconocimiento de los territorios indígenas se hace a nivel constitucional en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y México.⁴⁸ Sin embargo, mientras que en los tres primeros países se les otorga el estatus de sujetos de derecho público con posibilidad de emitir sus propias regulaciones, al menos a nivel jurídico, lo cual no quiere decir que se haya concretado plenamente en la práctica, en México la posibilidad de emitir sus normas quedó subordinada al orden constitucional y jurídico preexistente.

⁴⁷ Artículo 13.2, Convenio 169 de la OIT.

⁴⁸ En el caso de Ecuador, las compañías petroleras que explotan el recurso del Estado (el petróleo) deben indemnizar periódicamente a los pueblos indígenas, dueños legítimos de las tierras y territorios en donde se encuentra este recurso. En el caso de Colombia se reconocen los resguardos.

Ahora bien, en lo que se refiere a la exigencia de derechos políticos y a su vínculo con la autonomía, los distintos países de la región han adoptado mecanismos innovadores. Para Donna Lee Van Cott,⁴⁹ éstos se encuentran relacionados con las crisis de representación, de participación y de legitimidad de los sistemas políticos latinoamericanos, la volatilidad de las identidades partidistas (principalmente en lo que respecta a las propuestas de los partidos de izquierda frente a la globalización), la falta de mecanismos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, y la fragilidad de la legitimidad y la gobernabilidad de estos regímenes.

De esta manera, en diversos países vemos la adopción de medidas destinadas no solamente a compensar la exclusión política y económica de los pueblos indígenas, sino principalmente a asegurar mayor estabilidad política gracias a una integración por dos vías: la institucional y la electoral.

⁴⁹ Donna Lee Van Cott, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Boston, 2007, pp. 1-2.

La creación de instituciones *ad hoc* para indígenas y su vinculación con el desarrollo son un ejemplo. Así, en Argentina existe un Instituto de Asuntos Indígenas; en Guatemala, una Comisión de Asuntos Indígenas; en Bolivia, un Ministerio de Asuntos Étnicos, Genéricos y Generacionales; en Brasil, una Comisión Nacional del Indio; en Chile, una Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena; en Colombia, una Dirección de Asuntos Indígenas; en Costa Rica, una Comisión Nacional de Asuntos Indígenas; en Ecuador, el Ministerio de Asuntos Indígenas fue reemplazado por el Consejo Nacional de Planificación de los Pueblos Indígenas y Negros; en Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Desarrollo de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica; en Panamá, se creó recientemente un Consejo Nacional para el Desarrollo Indígena; en México, el Instituto Nacional Indigenista fue reemplazado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, mientras que en Venezuela el Ministerio de Educación cuenta con una Dirección de Asuntos Indígenas.

Con lo anterior, se observa que el modelo integracionista y vertical difundido por

el indigenismo de mediados del siglo xx, es sustituido por un esquema que tiende a ser más participativo. Este fenómeno converge además con los procesos de descentralización y con la necesidad de esquemas de desarrollo local y diseño de políticas públicas para las regiones indígenas. Aun así, el principal cuestionamiento por parte del movimiento indígena es la capacidad de incorporar a estas instituciones representantes legítimos de los pueblos indígenas que tengan la capacidad de promover esquemas de decisión de carácter colectivo.

En lo que respecta a los sistemas electorales, estos se adaptan a la variable cultural gracias a dispositivos específicos como las curules reservadas (Colombia), las circunscripciones especiales (Ecuador, Venezuela, México) o las circunscripciones electorales con un número excepcional de electores destinados a concentrar un mayor número de indígenas para que estos tengan un representante (Panamá). Estas medidas son reforzadas por ajustes por parte de los partidos políticos (cuotas de representación) o por la creación de partidos indígenas, cuya finalidad es asegurar una presencia indígena en el Congreso

y en las Asambleas Nacionales de cada país (Colombia, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Bolivia, Perú y México).⁵⁰

En cuanto a los derechos políticos de “restricción interna” y autogobierno, sólo Ecuador, Guatemala, Nicaragua y México (el estado de Oaxaca) han logrado reconocimientos. La mayoría de estos se han concretado en contextos específicos de crisis y reacomodos políticos. Así, las Juntas Parroquiales Rurales de Ecuador permiten la elección de representantes por voto directo; en Guatemala se crean los comités cívicos electorales, los cuales son organizaciones políticas de carácter

temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular (alcaldes, síndicos y concejales) para integrar corporaciones municipales. Su acción está limitada al municipio en que postulen candidatos. En Nicaragua la Ley de Autonomía reconoce este régimen para las comunidades de la Costa Atlántica. Finalmente, en México, tras el levantamiento armado zapatista, el gobierno del estado de Oaxaca reconoce la elección de autoridades municipales por el régimen electoral de usos y costumbres.

Estos reconocimientos jurídicos y ajustes institucionales constituyen una enorme conquista por parte de los diferentes movimientos indígenas de la región latinoamericana. La aplicación de la política multicultural por parte de los distintos gobiernos ha mostrado la posibilidad de conciliar diferenciación de derechos con unidad nacional. Sin embargo, la experiencia nos enseña también que una declaratoria constitucional no es suficiente para garantizar el ejercicio de derechos específicos. Por lo mismo, la lucha por obtener derechos político-electORALES y por ganar espacios de poder parece constituir el eje del debate actual sobre multiculturalismo y derechos indígenas.

⁵⁰ En Venezuela esta disposición está inscrita en el artículo 129 de la Constitución de 1999; en Colombia en los artículos 171, 176, 246 y 330 de la Constitución de 1991; en Ecuador en el artículo 224 de la Constitución de 1998, la cual define a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas destinadas a favorecer la representación indígena. En Bolivia la Constitución de 2004, en los artículos 61, 222 y 223, permite postular candidatos a partir de organizaciones civiles y/o a través de los pueblos indígenas. En Guatemala el movimiento Winaq creó una alianza partidista para postular a Rigoberta Menchú a la Presidencia y a candidatos indígenas al Congreso durante el último proceso electoral de 2007; en México el Instituto Federal Electoral propició, junto con otros criterios, la creación de 28 distritos electorales sobre los 300 existentes, con 40% o más de población indígena. Asimismo, en Oaxaca se creó un partido indígena: Unidad Popular.

En este terreno, las rupturas y los costos políticos son significativos. Tal es el caso del fallido golpe de Estado en Ecuador en el año 2000, el cual generó fracturas dentro del Movimiento Pachakutik.⁵¹ En México, la llamada “otra campaña” lanzada por el subcomandante Marcos, durante el proceso electoral federal de 2006, distó mucho de ser el movimiento aglutinador de las demandas sociales de amplios sectores del país, como en 1994. En Guatemala, el referéndum de 1999 en el que se buscaba incorporar los derechos indígenas en la Constitución de 1985, firmada tras los acuerdos de paz, no recibió el apoyo de la mayoría, y en la elección presidencial de 2007 el Movimiento Winaq recibió un escaso 2.7% de la votación en un país cuya población indígena es superior a 60%.

A pesar de estos resultados, la lucha por una mayor participación política y por el ejercicio de una ciudadanía efectiva continúa marcando los procesos de cambio y recomposición del movimiento indígena. La adopción de la política multicultural es

una muestra de ello. Aun así, los gobiernos enfrentan un enorme reto al tratar de conciliar el desafío del desarrollo equitativo con la democratización y las presiones de la liberalización económica. Sin duda, en la siguiente etapa el éxito del movimiento indígena será lograr incorporar en las agendas nacionales e internacionales las propuestas que impacten política, social y económicamente la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

⁵¹ La participación del movimiento indígena fue clave para el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. Sin embargo, la alianza con el gobierno del general Lucio Gutiérrez repercutió sobre la influencia política del movimiento.