

Otros temas



# Estructura de oportunidad política de los movimientos indígenas latinoamericanos\*

ÁGUEDA GÓMEZ SUÁREZ \*\*

## ***The present structure of political opportunities concerning Latin-American indigenous movements.***

*This is an analysis in regards to the construction of the indigenous political mobilization from the theoretical paradigm of the school of the "Structure of Political Opportunity". The purpose of this paper is to explain that despite the conditions of extreme poverty, demographic crisis as well as sociopolitical exclusion of the indigenous groups of the countries of Latin America, a favorable context would provide them with the possibility of getting their sociopolitical and economic objectives. This paper attempts to describe one of the most important variables that have affected the construction of these political mobilizations in Latin America during the last two decades.*

**Key words:** *structure of political opportunity, Latin-American indigenous movements, new political subjects, international cooperation, third sector.*

## **1. Movilizaciones indígenas en América Latina ¿nuevos movimientos étnicos o movimientos antiguos en situaciones nuevas?**

En las últimas décadas, al convertirse en sujetos activos del cambio histórico, los movimientos indígenas

han irrumpido como actores sociales y políticos del contexto latinoamericano.

La emergencia de los movimientos indígenas como "nuevos"<sup>1</sup> sujetos políticos en los escenarios vigentes ha generado importantes avances normativos en el reconocimiento de los derechos indígenas en los terre-

---

\* Artículo recibido el 21/09/01 y aceptado el 28/01/02.

\*\* Universidad de Vigo. Correo electrónico: [agueda@uvigo.es](mailto:agueda@uvigo.es).

<sup>1</sup> Rodolfo Stavenhagen y Ted Robert Gurr consideran que a lo largo de la historia han existido conflictos étnicos. Lo novedoso es el modo en el que las movilizaciones políticas étnicas han aparecido en el contexto de las dos últimas décadas (Stavenhagen, 1996: 4; Gurr: 1995: 90), pues han modificado sus reivindicaciones, desde las cuestiones de carácter más materialista, a los derechos de "cuarta generación" más difusos. La ideología indianista no es un "todo concluido", estructurado y coherente, sino que ha estado conformada por una multiplicidad de matrices ideológicas. Las *reclamaciones* de los movimientos indígenas han experimentado una evolución a lo largo de la historia. Las primeras rebeliones coloniales y post-coloniales se caracterizaron por su talante reactivo contra los abusos dirigidos hacia los indígenas, causados, en la mayoría de los casos, por atropellos económicos. Los movimientos indígenas que aparecen en la década de los años sesenta del pasado siglo, van a reivindicar aspectos de carácter "moderno". El derecho a la propiedad de la tierra, la solicitud de créditos agrícolas, las peticiones de educación y salud para las comunidades indígenas y las demandas de cooperación técnica y de inversiones en infraestructura, pueden resumir el abanico de "necesidades" que estas organizaciones formales y no formales les "exigen" a los diferentes gobiernos nacionales (Stavenhagen, 1997) En la última década han surgido otras reivindicaciones indígenas, de marcado carácter "postmaterialista" (Inglehart, 1991), vinculadas a los llamados derechos de "tercera y cuarta generación". Estas nuevas peticiones están vinculadas con los derechos ciudadanos de carácter político (democracia multicultural y pluriétnica, derechos de autodeterminación); jurídico (uso de los sistemas tradicionales de justicia, derecho a la propiedad colectiva y ejidal de la tierra); social (nuevas ciudadanía, protección de los recursos natura-

nos nacional e internacional. En los países de América Latina, los movimientos sociales indígenas pasaron del rol de actores marginales de sus escenarios nacionales, hacia su conversión en agentes protagonistas de la sociedad civil.<sup>2</sup>

El movimiento indígena zapatista de Chiapas (México), el alzamiento indígena en Ecuador que precipitó la dimisión del presidente del país, las tendencias electorales en Perú, las manifestaciones indígenas en Brasil contra la celebración del “descubrimiento” del país por los portugueses, las movilizaciones populares en Bolivia donde el 90% de la población campesina es indígena y la llegada al poder de un indígena como vicepresidente del país, el líder katarista Víctor Hugo Cárdenas en el pasado gobierno (1993-1997), así como las recientes rebeliones en Guatemala, demuestran que la participación política de la población indígena, se está incrementando.<sup>3</sup>

Recientemente hay un resurgimiento evidente del tema indígena como uno de los temas cruciales en la construcción y consolidación de nuestros sistemas democráticos (...) en Bolivia, estamos viviendo el fortalecimiento cada vez más evidente del tema indígena, ya no sólo como un problema, sino como un tema fundamental en la agenda de cambios que esta viviendo nuestro país.<sup>4</sup>

Grupos indígenas relativamente pequeños, cuando no insignificantes, suscitan de modo inesperado notables movimientos reivindicativos que logran modificar la historia de una región. Las causas que han inducido a los movimientos indígenas a optar por coordinar sus acciones colectivas no están vinculadas a la regía y tenaz identidad colectiva que comparten sus habitantes como algo “natural” de las esencias culturales de este pueblo (sus rasgos adscriptivos), sino a otra serie de factores externos e internos, objetivos y subjetivos, que han favorecido la construcción política consciente de estos movimientos (Stavenhagen, 1996: 93; Gurr, 1995: 4).

## 2. ¿Por qué nos movilizamos colectivamente? La estructura de oportunidad política

Las perspectivas teóricas que han intentado explicar el fenómeno de la movilización política indígena, han abarcado una multiplicidad de factores: unas defienden con vehemencia las posiciones “primordialistas” para justificar la “acción colectiva”; otras son de carácter sociobiológico. Está el enfoque que ha hecho énfasis en los aspectos culturales o normativos para explicar la movilización indígena. Las teorías “estructuralistas” consideran que los conflictos étnicos no son más que los efectos de la posición subordinada de los grupos indígenas en las estructuras socioeconómicas y políticas.

Otros teóricos resaltan los problemas heredados por la historia de esos pueblos, la extensión de las des-



les) y culturales (educación bilingüe e intercultural). Sin embargo, no se han abandonado las primeras demandas de carácter modernizador, asociadas con la supervivencia material y la mejora técnica del ámbito productivo en las comunidades. Al contrario de lo que afirman diferentes autores (Inglehart, 1991), se produce una convivencia de valores productivistas y postproductivistas en el movimiento indígena actual.

<sup>2</sup> Se calcula que en 1990 existían más de 2000 grupos étnicos y religiosos en el mundo, lo que supone un total aproximado de 900 millones de personas, es decir, una sexta parte de la población mundial. Para observar la distribución de los grupos étnicos por continentes, expresiones políticas, factores que inciden en la movilización étnica y otras variables, se recomienda revisar la obra de Ted Robert Gurr (1995: 10).

<sup>3</sup> Noticias de prensa de los días 20, 21, 23 y 24 de enero del 2000, en los periódicos *El Comercio*, *El Expreso* y *El Universo* de Ecuador. *El País*, febrero y marzo, 2001 y 14, 15 y 16 de abril del 2000; *El País*, 23 de abril del 2000; *El País*, 10 y 21 de abril del 2000.

<sup>4</sup> Entrevista a Víctor Hugo Cárdenas, indígena exvicepresidente de Bolivia y fundador del partido katarista de fuerte contenido indígena, en Achard y Flores (1997: 376).

ventajas colectivas (económicas, culturales y políticas), la fuerza de su identidad comunitaria, los apoyos externos y las alianzas, las “oportunidades para la acción política”, los procesos globales que están intensificando las injusticias, la difusión y el contagio internacional, la expansión del Estado y el desarrollo del sistema económico global (Gurr, 1995: 127-132).

La mayoría de las investigaciones realizadas en la década de los setenta y mediados de los ochenta en torno a los movimientos sociales (Ibarra, 2000), se basaban en enfoques de inspiración racionalista que utilizaban la categoría de *recursos para la movilización* como concepto fundamental. Los teóricos de esta escuela<sup>5</sup> rechazaban, en principio, el énfasis dado a los sentimientos de agravio, el uso de categorías psicológicas y el carácter de ruptura de la teoría del comportamiento colectivo.<sup>6</sup>

El *paradigma de la movilización de recursos* reconoce que las acciones de los movimientos *son respuestas racionales*, es decir, contestaciones que se adaptan a los costos y beneficios de sus diferentes líneas de acción. Estiman que el éxito de los movimientos se determina, en gran parte, por los factores estratégicos, las formas de organización y los procesos políticos en donde se insertan.

Más recientemente, la investigación sobre movimientos sociales se ha visto impulsada por el enfoque del proceso político que utiliza como categoría central el concepto de *Estructura de Oportunidad Política* (EOP) la cual fue utilizada en 1973 por Peter Eisinger (1997) para ayudar a percibir la variación en la *conducta de disturbio* en cuarenta y tres ciudades americanas. Encontró que “... la incidencia de la protesta está relacionada con la naturaleza de la estructura de oportunidad política de la ciudad”, que definió como “el grado en el que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular el sistema político” (Ibarra y Tejerina, 1998: 89).

En la actualidad, la noción de estructura de oportunidad política resulta ambigua y esquivada. Para Brockett, Kriesi, Rucht y Tarrow (McAdams *et al.*, 1999), las variables que conforman este concepto pueden ser:

grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado (acceso al sistema de partidos);<sup>7</sup> inestabilidad de ese grupo amplio de alineaciones de la elite que típicamente subyace a la política; presencia o ausencia de aliados entre las elites; capacidad y propensión del Estado a la represión y capacidad estatal de implementar políticas.

McAdams (1999), en un estudio reciente, considera otra variable a tener en cuenta en la constitución de la estructura de oportunidad política: el “contexto internacional de las oportunidades políticas”. En la materia de análisis sobre los movimientos indígenas este concepto resulta muy operativo, ya que el grado de apertura, la incidencia, las políticas y las alianzas de otros agentes de intervención (organismos intergubernamentales, transnacionales, agencias de cooperación gubernamental y organizaciones no gubernamentales), obran como verdaderas “elites políticas” frente a la acción colectiva indígena.

Esta investigación ha proseguido la línea abierta por Doug McAdams (1999: 62-64) cuando estudia la relación entre la *oportunidad política* y el *contexto internacional* y subraya la importancia de las tendencias y sucesos mundiales a la hora de fijar alineaciones intestinas en cada país. Este trabajo no pretende abordar todos los factores que inciden en la consolidación de los movimientos políticos indígenas como nuevos sujetos políticos claves en la arena nacional e internacional, sino únicamente uno de ellos: la variable en torno al contexto político nacional e internacional.

### 3. El entorno latinoamericano. Oportunidad política del movimiento indígena

Resulta una tarea llena de riesgos y dificultades delimitar la EOP internacional que ha rodeado a los movimientos indígenas durante las dos últimas décadas en América Latina y que, paralelamente, ha sido construida por ellos mismos. Son varios los ámbitos de transformación histórica que han determinado el desarrollo y constitución de estos nuevos movimientos sociales

<sup>5</sup> Entre los que destacan Olson, Tilly, McCarthy, Jenkins y Perrow, McAdam, Gamson y Tarrow, citados por Cohen (2000: 674) y por Ibarra y Tejerina (1998: 89).

<sup>6</sup> Las formulaciones más importantes: teoría de la sociedad de masas, privación relativa, teoría del comportamiento colectivo; indicaban incrementos repentinos de resentimientos individuales provocados por las “tensiones estructurales” de un cambio social acelerado. Estas tradiciones compartían los supuestos de que la participación en los movimientos era hasta cierto punto poco frecuente, que los motivos de resentimiento eran transitorios, que las acciones de los movimientos sociales y las institucionalizadas eran radicalmente distintas, y que los actores de los movimientos eran carentes de racionalidad si no es que del todo irracionales (Jenkins, 1983: 528).

<sup>7</sup> Para el politólogo Peter Eisinger, la relación existente entre oportunidad política y protesta no es positiva ni negativa, es curvilínea. No son ni el acceso total ni su completa ausencia los que promueven la protesta; ésta suele surgir en “sistemas donde se entremezclan factores de apertura y cierre” (Ibarra y Tejerina, 1998).

o viejos movimientos en nuevos contextos históricos. No es únicamente este “factor contextual” el que facilita la comprensión total del fenómeno, habrá que acudir a otra serie de análisis para completar el estudio del proceso de construcción de las movilizaciones indígenas en las últimas décadas.

El examen del contexto político contemporáneo que ha rodeado la integración de los modernos movimientos indígenas, se va a llevar a cabo realizando una valoración de las variables apuntadas por los autores anteriormente citados y complementada por una nueva: el *contexto del sistema ideológico dominante*, que pretende apuntalar la revisión de los cuatro factores señalados en torno al grado más o menos favorable de la EOP de los movimientos indígenas.

La primera variable se refiere al *grado de apertura del sistema político institucionalizado*, muy vinculado con la constitución de ese marco legislativo internacional protector de los derechos indígenas y de las reformas constitucionales llevadas a cabo por cada uno de los países latinoamericanos.

El segundo análisis se dirige al estudio de *la estabilidad e inestabilidad de las alianzas entre elites*, en este caso entre los gobiernos nacionales con los nuevos actores políticos internacionales.

A continuación, *la presencia o ausencia de aliados entre las elites* va a ser medida a partir del estudio de la emergencia de nuevos actores políticos en el panorama internacional: el llamado *tercer sector*, las agencias gubernamentales de cooperación para el desarrollo y los organismos internacionales.

También, *la capacidad del Estado a la represión y el grado de apertura democrática de cada nación*, que se va a relacionar con los procesos de democratización que se han sucedido en América Latina en las dos últimas décadas.

Por último, todos estos factores, muy vinculados al ámbito nacional, se van a completar con otro indicador que aquí se sugiere: el análisis del *sistema ideológico internacional dominante o EOP ideológica*.

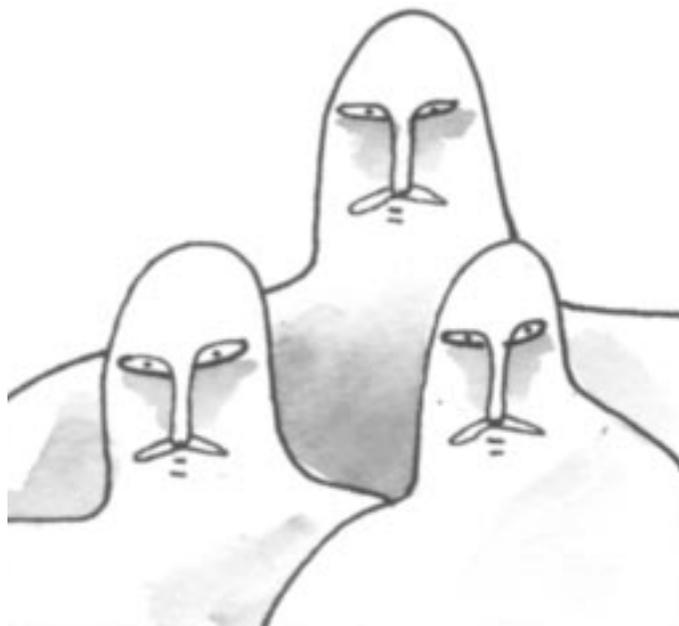
### 3.1. América Latina en el sistema mundial: grado de apertura del sistema internacional y estabilidad e inestabilidad de las alianzas entre elites

Es la lotería, amigo, la lotería (...) esa es la única ley de esta tierra, una ley que de un día para otro puedes caer preso, ser fusilado, ser diputado diplomático, traidor o ministro (...) Aunque casi siempre te toque el papel de miserable (Miguel Ángel Asturias, *El señor presidente*)

Latinoamérica es una área regional en la que cohabitan diferentes naciones soberanas de gran heterogeneidad, pero que, sin embargo, han experimentado una evolución política durante los siglos XIX y XX, en función de procesos paralelos y comunes. La modernización e incorporación de la economía nacional al mercado mundial, la consolidación de los estados-nación, la ubicación geoestratégica del continente, la proximidad a la república imperial, la creación de economías de enclave vinculadas a las empresas extranjeras, la tenaz dependencia exterior, el carácter mimético del desarrollo institucional y la importancia del papel de las fuerzas armadas, son algunas de las peculiaridades compartidas por los países de Latinoamérica.

Esta área regional fue uno de los escenarios de la Guerra Fría que se libró sobre todo durante los años setenta y principios de los ochenta entre las dos grandes superpotencias, por lo que el contexto internacional ha tenido un papel relevante en la vida política latinoamericana. Los conflictos civiles de “baja intensidad” que se desarrollaron entre 1970 y 1989 en varios de los estados de la región, se inscribieron en el marco de los enfrentamientos Este-Oeste (Pérez Brignoli, 2000: 146).

Dicho subsistema latinoamericano se inserta en el sistema internacional como un modelo de ubicación periférica en el orden económico y político, caracterizado por la *hiperinfluencia* política y económica de agentes externos, y una considerable fragmentación derivada de factores históricos, geográficos, económicos, políticos, étnicos y culturales (Cardenal y Martí, 1998).



La Doctrina Monroe (1823) resumida en la célebre frase: “América para los americanos”, no dudó en apelar a una supuesta “misión civilizadora” de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, toda vez que se presentaran “incidentes crónicos” o la manifiesta incapacidad de algunos gobiernos para comportarse en el concierto internacional. Las intervenciones militares directas se combinaron con la política del *Big Stick* (gran garrote) inaugurada por Theodore Roosevelt (1901-1909) y con la política del “buen vecino” de Franklin Roosevelt (1933-1945) durante todo el siglo XX (Pérez Brignoli, 2000: 146).

En el periodo de Guerra Fría, la relación con el exterior se centró en los acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos a través del Departamento de Estado, de Asuntos Internacionales, del Pentágono o de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).<sup>8</sup>

En la actualidad, el subsistema latinoamericano se ha insertado en el ordenamiento internacional de los años *noventa* de una nueva forma. El abandono geoestratégico de este enclave es producto de la caída del bloque socialista y el fin de la relevante presencia de las fuerzas revolucionarias en algunos de los países, lo que la convierte en una área periférica del proceso de *mundialización*, que ha derivado en un debilitamiento de la *política sucursalista* de algunos actores internos, erosionando el círculo vicioso de dependencias (Knippers, 1991: 357).

Sin embargo, persiste la vinculación, dependencia y presencia de Estados Unidos, legitimado por su papel de “policía internacional”, ya no tanto por la necesidad de controlar al “comunismo”, sino por la obligación

de contrarrestar las redes de narcotráfico internacional. Es evidente el “reciclaje” de los antiguos centros contrarrevolucionarios, en modernas sedes antinarcotráfico.<sup>9</sup>

La *mundialización* de las relaciones transfronterizas se desarrollará de un modo asimétrico y multidimensional (regionalización, fragmentación y localización) La pérdida de peso de lo político y lo militar facilitó la pacificación de la zona latinoamericana pero, a la par, devaluó la importancia estratégica de la región (Alcántara, 1999).

En este periodo se reactivó la cooperación e integración regional (Tangermann, 1995: 207), se promovió la ampliación de la agenda regional sobre cuestiones sociales, ambientales y sobre las relaciones con el exterior a partir del desarrollo de cláusulas de “condicionalidad positiva” sobre *democracia*, *desarrollo social* y *medioambiente*. Se optó por una estrategia de liberalización comercial y por la intensificación de los vínculos comerciales con el exterior. Se incrementó la dependencia de los actores externos, tanto gubernamentales como de otros organismos e instituciones involucrados en la cooperación para el desarrollo.

Las grandes instituciones del sistema financiero internacional—Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo—, han consolidado las posiciones de poder de aquellas elites modernizadas en cuanto a su integración en el mercado. Las nuevas políticas que comienzan a aplicarse en cada uno de los países latinoamericanos han sido decididas en el llamado Consenso de Washington, lideradas por el economista John Williamson, lo que supuso la cristalización del *proceso de modernización* latinoamericano (Achard y Flores, 1997: 41).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> La política de los EEUU hacia Latinoamérica sufrió modificaciones a medida que se iban produciendo ciertos relevos de poder en su gobierno. Durante la administración Kennedy y su Alianza para el Progreso de los años sesenta, esta política gozaba de algunos elementos democráticos contradictorios, pues intentaba combinar una actitud contrainsurgente y militarizada con los postulados desarrollistas y democráticos dirigidos a contener el “contagio cubano”. Durante la administración Johnson se produjo una *pentagonización* de esta política exterior, aglutinada en torno a la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, de fuerte contenido anticomunista.

El presidente Jimmy Carter, será el impulsor de los enfoques trilateralistas, de la promoción de los derechos humanos y de las denominadas *democracias viables*. Por último, la administración Reagan inicia unas políticas de enfrentamiento global, a través del uso casi exclusivo de instrumentos militares y la generación de una guerra de baja intensidad. Esto provocó que algunas regiones de Latinoamérica se “internacionalizaran” y, posteriormente, se generara un debate mundial sobre la búsqueda de soluciones al conflicto (Alcántara y Crespo, 1995: 255).

<sup>9</sup> Esto se observa en la reciente aprobación, por la cámara legislativa de Guatemala, de la llegada de tropas norteamericanas a este país para poner en marcha el Plan de Lucha Antinarcotráfico Mayan Jaguar (*El País*, 15 de abril del 2000) o, como ha ocurrido con la base norteamericana de Palmerola, ubicada en suelo hondureño. Así lo narra el ex presidente de Honduras, Carlos Roberto Reina: “[Hay] una base hondureña en el centro del país con asistencia de los Estados Unidos, llamada Palmerola, para servir a este fin [la lucha contra el narcotráfico] esta base se construyó en ocasión de las confrontaciones bélicas, pero hoy debemos dedicarla a combatir los vicios que la sociedad tiene (...) el narcotráfico no sólo es el consumo de drogas, la venta y su comercialización, es además el daño ético, la destrucción de la moral de los pueblos y la confusión de los valores” (Carlos Roberto Reina, entrevistado por Achard y Flores (1997: 143).

<sup>10</sup> Como resultado del Consenso de Washington, se ha constatado la adopción por parte de la totalidad de los ejecutivos latinoamericanos de un modelo económico claramente neoliberal, con el abandono del capital productivo, *residualización* de las políticas sociales, descapitalización de los servicios públicos y unas políticas de reconstrucción económica fuertemente restrictivas, que se ejecutan a través de los “programas de ajuste estructural”: desregulación masiva del mercado de trabajo,

Para poder evaluar el grado de apertura de los sistemas políticos nacionales en América Latina, es necesario analizar la evolución éstos y las reformas constitucionales y legales referidas a los derechos indígenas.<sup>11</sup>

La reciente emergencia de los movimientos indígenas está vinculada a los procesos de transición democrática iniciados en distintos países latinoamericanos durante la década de los ochenta, favoreciendo el incremento de un contexto de *oportunidad política* paralelo al proceso de democratización, lo que ha ocasionado reformas constitucionales sobre el reconocimiento de territorios, lengua, culturas, organización social y política, etcétera, en países como Nicaragua, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Bolivia, Guatemala, México, Brasil y Argentina (Stavenhagen, 1999).

En varios de estos países las constituciones políticas, que son las leyes fundamentales de los estados, se han referido a los pueblos indígenas: la Constitución de Panamá de 1972 (revisada en 1983); la de Guatemala, de 1983; la nueva Constitución de Nicaragua de 1986, en la cual se reconoce la autonomía de las comunidades de la Costa Atlántica y la más reciente Constitución de Brasil, aprobada en 1988, donde por primera vez se confiere personalidad jurídica a los pueblos indígenas de este país (Knippers, 1991: 34).

Aunque no tienen la misma jerarquía que las constituciones políticas, varios países han adoptado leyes nacionales con respecto a las poblaciones indígenas, con diferentes enfoques y tratamientos: la Ley de política indígena de Argentina (1985), la Ley que crea la Comarca de San Blas en Panamá (1953); la Ley de comunidades indígenas de Paraguay (1981); la Ley de Comunidades Nativas de Perú (1974); y la Ley indígena de Costa Rica (1977).

En las reformas recientes de la Constitución nicaragüense de 1995, los representantes de las regiones au-

tónomas en el congreso nacional lograron reafirmar sus derechos y ampliar sus competencias en el control y administración de los recursos naturales.<sup>12</sup> El artículo 181 sobre la potestad de dar concesiones a la explotación de los recursos naturales por el gobierno autónomo regional introduce el concepto de *pueblos* más que el de *comunidades*. Se afirma la *multiétnicidad* como principio de la nación nicaragüense.

Los *Acuerdos de San Andrés*, firmados por el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 26 de febrero de 1996 abordaron la inclusión en la Constitución del derecho a la libre determinación de los pueblos,<sup>13</sup> asegurando la unidad nacional; el derecho al desarrollo de la propia cultura; a los sistemas de producción tradicionales; a la gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo y a la autogestión política comunitaria.

Un documento redactado por la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) de México, llamado "Iniciativas de decreto para la creación de las Regiones Autónomas" y elaborado por asambleas de base en comunidades, municipios y regiones, durante 1995 y 1997 (Sánchez, 1999: 34), ha propuesto una iniciativa de reforma constitucional para impulsar el derecho a la autonomía de municipios y regiones autónomas en el marco de una nación unida, pero plural y democrática.

### 3.2. Presencia o ausencia de aliados entre las elites. La cooperación internacional y los nuevos agentes políticos: tercer sector, agencias gubernamentales y organismos internacionales

En América Latina, la reciente situación política se ha caracterizado por el escaso peso de las políticas gubernamentales nacionales y, curiosamente, por la

---

descapitalización de los servicios de salud, educación y vivienda social, políticas públicas de carácter neoliberal centradas en el ajuste monetario, dependencia externa estructural, descapitalización de las políticas públicas compensatorias, inexistencia de programas de garantía de rentas, desiguales y escasos procesos de concertación, estados ineficaces y débiles, etcétera, cuyo resultado está siendo la ampliación de la pobreza, el agravamiento de la situación de subdesarrollo, la devastación de los tejidos productivos y el hundimiento de los mercados internos (Vilas, en Cardenal y Martí, 1998 y Font y Goma, en Alcántara y Crespo, 1995).

<sup>11</sup> La creación de regímenes democráticos en América se forjó en condiciones sociales y económicas muy alejadas de lo que se puede considerar "desarrollo": un universo "balcanizado", unas economías muy retrasadas o en declive, unos niveles educativos, sanitarios y asistenciales muy precarios, una fuerte dependencia económica exterior y el escaso consenso político entre la ciudadanía y las clases dirigentes, son los grandes obstáculos que impiden regular el déficit democrático de estos sistemas políticos.

<sup>12</sup> En el artículo 140 se añadió que los consejos regionales autónomos tienen iniciativa de ley en materias propias de su competencia; en el artículo 181 se incorporaron los requisitos para la aprobación y reforma a la ley de autonomía: "requerirá de la mayoría establecida para la refirma a las leyes constitucionales", también que "las concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, deberán contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente" (en Sánchez, 1999: 32).

<sup>13</sup> El gobierno mexicano ha procurado que prevalezca la idea de "pueblos" como poblados o comunidades dispersas con ciertas características socioculturales, pero sin posibilidad de constituirse como sujetos políticos. Es una manera de negar, en la práctica, el derecho a la autonomía que se acepta en el discurso, y también de restringir a las comunidades al ámbito territorial.

mayor importancia de otros agentes políticos internacionales como los organismos intergubernamentales, supranacionales, las agencias de cooperación transnacionales y las organizaciones de desarrollo no gubernamentales, que están influyendo en la vida política de los movimientos sociales de estos países, sobre todo en el ámbito de las políticas sociales.

Los aliados que estos movimientos indígenas descubren en los organismos internacionales, en las agencias de cooperación para el desarrollo de los gobiernos y en el llamado tercer sector, formado por un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales (Donati, 1997), son un apoyo fundamental en sus acciones y reivindicaciones colectivas, debido a las “alineaciones” entre ellas con respecto a las problemáticas de las minorías étnicas, el derecho a las *ciudadanías diferenciales* y a las poblaciones empobrecidas.

### 3.2.1. EL ALIADO DE LAS NACIONES UNIDAS

Las primeras leyes internacionales sobre derechos indígenas deben remontarse a las décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial, cuando comienza a generarse una fuerte sensibilización por los derechos humanos y un gran interés por crear documentos y acuerdos tangibles para evitar otro genocidio similar al ocurrido durante esa contienda.

Las leyes internacionales que amparan los derechos de los pueblos indígenas tienen sus antecedentes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.<sup>14</sup> En esos años, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas constituyó la Comisión de Derechos Humanos (1946), y la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías (1947).

En 1948 se realizó en Bogotá la IX Conferencia Internacional Americana, donde se redactó un nuevo documento: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, ese mismo año, la Organización

de Estados Americanos estableció la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, destinada a los países: “Donde exista el problema de la población aborigen”. En 1967, en la ciudad de Buenos Aires se aprobó la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Algunos años después de la adopción de la Declaración Universal, las Naciones Unidas se propusieron codificar y elaborar los derechos allí enunciados a través de la firma de dos pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>15</sup> en 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aunque tardarían diez años en recoger el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, lo cual ocurrió en 1976. Estos dos pactos constituyeron verdaderas leyes internacionales que obligaban jurídicamente a todos los estados que los ratificaron y, cuando menos, moralmente a aquellos miembros de la ONU que aún no lo ratificaban.<sup>16</sup>

En las décadas de los sesenta y setenta, los derechos indígenas en sí mismos requirieron de una atención única. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada por la Asamblea General en 1965 y entró en vigor en 1969.

El Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas, de las Naciones Unidas, fue establecido por la resolución 40/131 de la Asamblea General el 13 de diciembre de 1985 con el objetivo de proporcionar asistencia financiera a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas que desearan participar en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. En 1983, el Fondo elaboró el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas y en 1985 presentó una propuesta de realización de la Declaración Universal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Ese año, se constituyó el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>14</sup> Un día antes de la proclamación de la Declaración Universal, la Asamblea General de la ONU, adoptó la Convención para la Prevención y Sanción del Delito del Genocidio, que establece como delito de derecho internacional los actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional étnico, racial o religioso. Si bien, la justificación para la elaboración de este convenio fue el exterminio de los judíos perpetrados por el gobierno nazi de Alemania, el genocidio ha ocurrido históricamente en contra de los pueblos indígenas de América y en otros continentes, de ahí la importancia de esta convención para los derechos humanos indígenas.

<sup>15</sup> A partir del PIDC, la ONU incorporó un Protocolo Facultativo, es decir, optativo para los gobiernos, mediante el cual los estados que lo firmaron, aceptaron la competencia del Comité de Derechos Humanos establecido en el artículo 28 del pacto, para recibir y considerar comunicaciones de individuos sobre violaciones de los derechos humanos ocurridos en el país que haya firmado el Protocolo (Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1989).

<sup>16</sup> Ciertos derechos enunciados en estos pactos son de especial interés para los pueblos indígenas. El artículo primero de cada pacto es idéntico y consagra el “Derecho de todos los pueblos a la libre determinación”. El artículo 27 del PIDCP habla de los “Derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas”.

**Tabla 1**  
**Documentos y organismos de defensa de derechos indígenas**

Año	Documentos	Organismos	Congresos
1947		Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías	
1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención para Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (ONU); Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (OEA); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre		Conferencia Internacional Americana
1953	Estudio "Pueblos Indígenas: condiciones de vida y de trabajo de la población aborigen de los países independientes (OIT)		
1957	Convenio 107, Pueblos Indígenas y Tribales (OIT)		
1959		Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA)	
1964			Convención Fin Discriminación Racial
1967	Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA)		
1969	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ONU)		
1976	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU)		
1981	Declaración de San José		
1982	Declaración Manual de Operación 2.34 Pueblos Tribales en Proyectos financiados por el Banco Mundial		
1985	Propuesta de Declaración Universal de los Derechos Indígenas (ONU)	Fondo Contribuciones Voluntarias para Poblaciones Indígenas; Grupo Trabajo Poblaciones Indígenas; Comité DDHH (ONU)	Congreso Indigenista Interamericano
1987	Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (ONU)		
1989	Convenio 169, cambio del 107 Pueblos Indígenas y Tribales		
1990	Procedimientos clasificar y evaluar impactos ambientales (BID); Resoluciones Consejo y Parlamento Europeo pueblos indígenas (UE)		
1991	Directriz Operativa sobre Pueblos Indígenas		
1992		Fondo para el Desarrollo Pueblo Indígenas de A.L.	Cumbres Jefes Estado E -A.L
1993		Año Internacional de los Pueblos Indígenas (ONU)	
1994	Programa de Capacitación de los Pueblos Indígenas de América Latina (BM)		
1996	Programa Mundial de Desarrollo Sostenible, "Programa 21" (PNUD)		
1998	Programa de Conservación del Corredor Biológico Mesoamericano (BM)		
1999	Estrategia Marco Participación Pública Toma Decisiones sobre Desarrollo Sostenible en América (OEA)		
1995- 2004	Década Internacional de los Pueblos Indígenas (ONU)		

Fuente: Elaboración propia a partir de Van de Fliert (1999); Academia de Derechos Humanos de México (1989); VVAA (1999) y páginas web del World Bank y de la OEA.

Fue a finales de los años ochenta cuando se diseñó el documento más completo de defensa de los derechos indígenas, que será un referente esencial para los movimientos indígenas y para el diseño de las políticas indigenistas por parte de los gobiernos latinoamericanos y del mundo.<sup>17</sup> En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revisó el artículo 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales del año 1957, y en 1989 introdujo el Convenio 169: Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (Sánchez, 1999). Anteriormente a estos dos convenios, la OIT había realizado en 1953 un estudio denominado Pueblos indígenas: condiciones de vida y de trabajo de la población aborigen en los países independientes.

El Convenio 169 fue aprobado por la Conferencia General de la OIT en ese mismo año y ratificado por un número considerable de países. Este documento fue el primer instrumento internacional que explícitamente descartó el enfoque integracionista que ha sustentado las políticas de los gobiernos durante decenios.<sup>18</sup>

En 1981 tuvo lugar en San José de Costa Rica una pequeña reunión de especialistas sobre la problemática del etnocidio y el etnodesarrollo en América Latina; reunión organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Esta reunión produjo la Declaración de San José, documento que planteó alguno de los puntos importantes que se debaten actualmente en materia de derechos humanos indígenas y de las políticas indigenistas de los gobiernos.

La ONU ha compaginado la producción de documentación destinada a las poblaciones indígenas con la realización de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, mediante financiamiento y con recursos humanos. Organismos de las Naciones Unidas como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), etcétera, se han destacado en esta labor.

### 3.2.2. OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES ALIADOS A LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS

Después de todas estas iniciativas de la ONU, diferentes organismos internacionales comienzan a generar otras en este sentido. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la OEA, en 1959, para la protección de los derechos humanos en el marco de la Convención Americana. En estos años se ocupó ocasionalmente de los derechos de los pueblos indígenas (yanomami, guajibos, achés y misquitos, entre otros).

La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado de 1992 creó el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Participaron en las consultas realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la OEA, como germen de la creación de un futuro instrumento jurídico interamericano sobre derechos indígenas.

La celebración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas (1993) y de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004), ambos de la ONU, han sido una muestra más del interés por salvaguardar a los pueblos indígenas por parte de los organismos internacionales.

La Estrategia Marco para la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible en las Américas del 12 de febrero de 1999, firmada en Washington, responde a la solicitud de los jefes de Estado y Gobierno para que la Organización de los Estados Americanos promueva políticas participativas en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de desarrollo sostenible que afecten su subsistencia y la de futuras generaciones. Pretende promover la elaboración de políticas de manera transparente y participativa, para mejorar la *sostenibilidad* del desarrollo. En ella se aconseja la implicación y *empoderamiento* de los grupos pobres y tradicionalmente marginados (mujer, pueblos indígenas, juventud), incluyendo su participación en los beneficios de las políticas, proyectos y programas de desarrollo, y su habilidad para dar forma a estos esfuerzos.

<sup>17</sup> El punto de partida de este análisis se inicia con la fundación formal de una política indigenista continental en el Primer Congreso Indigenista Interamericano, que se realizó en México en 1940. Allí, los delegados gubernamentales de numerosos países del continente decidieron aplicar políticas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas. Estas primeras políticas indigenistas, si bien fueron bienintencionadas, de hecho resultaron ser "etnocidas" y bastante ineficaces, incluso en términos de sus propios objetivos declarados: la integración.

<sup>18</sup> Trata un significativo número de derechos de las etnias indígenas: la tierra, condiciones de empleo, salud, educación, participación y consulta, además del establecimiento de obligaciones de los gobiernos hacia estos pueblos. Pero tiene ciertas limitaciones, pues no recoge los derechos políticos vinculados a la "libre determinación de los pueblos". En el convenio 169 se utiliza el término "pueblo" pero se aclara: "La utilización del término 'pueblo' en este convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional".

El Banco Mundial emprendió la formulación de políticas indigenistas en el año 1982 cuando estableció una política especial acerca de los pueblos indígenas, que estaba dirigida a la defensa de sociedades tribales pequeñas y relativamente aisladas en los bosques húmedos tropicales de América del Sur. En 1991 diseñó la Directriz Operativa sobre Pueblos Indígenas, donde se potencian los beneficios para los indígenas y su participación en los proyectos del Banco y, más adelante, en 1993, ejecutó el Programa de Capacitación de los Pueblos Indígenas de América Latina.

El Banco Interamericano de Desarrollo institucionalizó en 1990 el control de calidad de todas las operaciones que financiaba, en cuanto a su posible impacto sobre poblaciones indígenas.

En 1995, la Unión Europea aprobó una estrategia de ayuda pública al desarrollo destinada a los países

de América Latina, donde se introdujo un punto específico orientado a grupos que exigen una protección especial, como son los pueblos indígenas. Anteriormente, el Consejo de la Unión Europea había realizado una resolución acerca de los pueblos indígenas y desde 1990 el Parlamento Europeo también estuvo emitiendo resoluciones de este cariz (Van de Fliert, 1999).

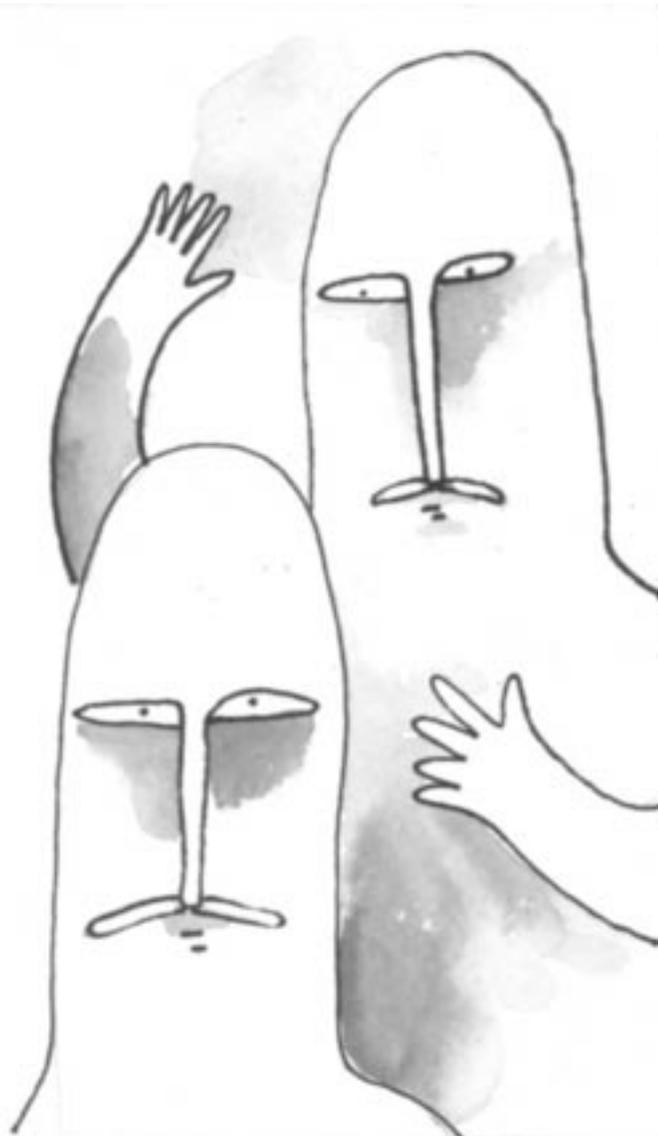
En América Latina existen toda una serie de entidades autónomas de carácter regional y supranacional destinadas a resguardar los derechos de los pueblos indígenas: el Parlamento Amazónico (de los Estados de la Cuenca Amazónica); el Parlamento Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el Parlamento Indígena de América, que surge en 1988 como órgano continental y que contiene en su seno a todos los parlamentarios indígenas de América, convirtiéndose en un sitio de cohesión para las organizaciones indígenas.

### 3.2.3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS NUEVOS AGENTES POLÍTICOS: TERCER SECTOR Y AGENCIAS GUBERNAMENTALES

La mutación del escenario de guerra fría de baja intensidad debido al derrumbe de uno de los bloques políticos en litigio, da lugar a un cambio sustancial en las “políticas exteriores de cooperación al desarrollo” de los países ricos, que discurre de modo paralelo al fortalecimiento y emergencia del llamado *tercer sector* en los estados opulentos (Diani, 2000), orientadas a la ayuda sostenible para el desarrollo de las naciones más pobres.

Dentro de las doctrinas de cooperación para el desarrollo surge una afanosa “sensibilidad” por los problemas de las minorías, por los derechos humanos, las “políticas de reconocimiento” (Taylor, 1993), las políticas de la identidad y por el medio ambiente. En este momento, se gesta un contexto favorable para el avance de los organismos supranacionales y organizaciones no gubernamentales en la definición de las agendas políticas de los gobiernos nacionales en los países en vías de desarrollo (Stavenhagen, 1996: 224, 298) y así posibilitar la incidencia de esta reciente matriz de valores e ideologías.

A través del nuevo concepto de *cooperación* con las poblaciones indígenas en América Latina, muchos gobiernos no latinoamericanos han constituido Agencias de Cooperación Gubernamental en cada uno de los países receptores de ayuda al desarrollo. Una de las formas de encauzar estas ayudas es mediante la financiación de proyectos diseñados por Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), que buscan



una “contraparte” en el país receptor de la ayuda y, finalmente, ejecutan el proyecto gracias al financiamiento recibido (Donati, 1997).

Los países que más se han destacado por sus programas de cooperación al desarrollo destinado a poblaciones indígenas han sido Alemania, coordinado desde el Ministerio de Cooperación Económica y de Desarrollo y ejecutado por la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), y Austria, que incluye entre sus prioridades en la política de cooperación al desarrollo “A los sectores más pobres de la población”, en donde se encuadran algunos de los pueblos indígenas. Esta política se dirige a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual delega su ejecución a las Oficinas Austríacas del Consejo para la Cooperación Técnica, ubicadas en los países receptores.

La cooperación belga ha elegido a los pueblos indígenas de América Central y del Sur como algunos de los grupos prioritarios de sus políticas de ayuda, tanto gracias a la cooperación bilateral como a la cooperación indirecta, vía las ONGD La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE), han apoyado a grupos indígenas considerándolos socios y beneficiarios. También Dinamarca, y su oficina de Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), refleja este respaldo en su “Estrategia para el apoyo danés a los pueblos indígenas”.

La Agencia Española de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha realizado una labor de apoyo considerable a los pueblos indígenas. Desde sus Oficinas de Cooperación Técnica, con sedes en casi todos los países de América Latina, ha financiado y ejecutado proyectos de desarrollo. Estados Unidos, a través de su Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) subvenciona un amplio marco de actividades en el exterior, muchas de ellas con la participación de ONGD. Francia llevó a cabo una labor muy importante y comprometida apoyando a la Premio Nobel de la Paz de 1992, Rigoberta Menchú, otorgándole una significativa ayuda moral y económica.

La Agencia para el Desarrollo Internacional de Noruega (NORAD), inicia en 1982 el Programa Noruego para los Pueblos Indígenas (NPIP) con el propósito de dar recursos monetarios a quienes trabajan con organizaciones indígenas en América Central y del Sur. La política holandesa incluye numerosas actividades que benefician a los pueblos indígenas, siendo una de las

colectividades más beneficiadas con esos programas. Para finalizar, el Reino Unido cuenta con la Dirección de Desarrollo Extranjero (ODA) que se preocupa por llamar la atención y mejorar la situación de los pueblos indígenas, siguiendo las recomendaciones de las agencias multilaterales, incluso del Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas.

El repertorio de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, institutos de investigación, centros de información y grupos de apoyo que tienen cierta experiencia trabajando con pueblos indígenas en América Latina en los campos de cooperación para el desarrollo, derechos humanos y medio ambiente es muy extenso. Todos ofrecen posibilidades de cofinanciar proyectos indígenas, dar asistencia técnica, realizar investigaciones o denunciar violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. La mayoría de estas organizaciones tienen su sede en Europa, Estados Unidos o Canadá.

Esta coalición, con redes de actores internacionales no gubernamentales responde al crecimiento de los movimientos internacionales de solidaridad formados, en algunos casos, por organizaciones pequeñas agrupadas en red, compuestas por grupos de expertos y profesionales que manejan sofisticados medios tecnológicos y, entre sus recursos humanos, disfrutan de equipos y personas consistentes y profesionalizados.<sup>19</sup>

### 3.3. ¿Se puede hablar de una estructura de oportunidad política ideológica internacional (EOPII)?

En este último apartado se pretende hacer una pequeña aproximación analítica de lo que se ha denominado la EOPII, con la salvedad de que las siguientes líneas son una exploración aún no suficientemente madura en torno a esta variable.

La emergencia de nuevos sujetos sociales y políticos coincide con la crisis de la matriz ideológica tradicional, ocasionada por el fin de la Guerra Fría y del sistema ideológico bipolar que la acompañó (Stavenhagen, 1996), lo que ha propiciado la consolidación de una nueva “ideología global” en torno a los derechos humanos individuales y colectivos, cuyo objetivo es el reconocimiento de la dignidad e igualdad humana en todos los lugares del planeta (Stavenhagen, 1996: 12-13).

Los nuevos actores sociales no están insertos en los polos ideológicos “tradicionales” sino que enfatizan aspectos y valores “postadquisitivos”<sup>20</sup> y “culturalistas”, oponiéndose a la burocratización y mercantilización

<sup>19</sup> En “The Economics”, diciembre, 1999, por Ruth (2000).

<sup>20</sup> Se revaloriza al *ser*, es decir, la soberanía existencial, autodeterminación vital, sentido de pertenencia y autorrealización, frente al *tener*.

de la existencia humana y redefiniendo las respectivas posiciones de *status*, al margen de las subculturas de clase.

La aparición de estos movimientos “posmaterialistas”<sup>21</sup> (ecologistas, localistas, étnicos, feministas, etcétera), están interviniendo como constructores de las “solidaridades” de la percepción común del *riesgo* (Beck, 1998b); sensación que proviene tanto de los cambios en las estructuras económicas y sociopolíticas globales, como de las crisis de civilización y ecológica global, que han auspiciado la conciencia de los límites civilizatorios.

Esto propició una notable sensibilización en la opinión pública mundial sobre los temas medioambientales. Se ha institucionalizado un original paradigma basado en el *desarrollo sostenible* como modelo para regular las relaciones hombre-naturaleza, que coincide plenamente con las formas de explotación tradicional de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas, como mundialmente se puso de manifiesto en el Informe del Club de Roma, en la Conferencia de Estocolmo de 1972 y en la Cumbre de Río, de 1992.<sup>22</sup>

El *marco ecologista* (Dobson, 1997; Dryzek, 1997; Eder, 1992) en el que se sitúan muchas organizaciones de cooperación para el desarrollo, organismos internacionales, asociaciones ecologistas, intelectuales y profesionales del medio ambiente, critican radicalmente la civilización *productivista*, industrialista, consumista y depredadora, y abogan por una perspectiva ecocéntrica, a través de la reinterpretación holística de las relaciones hombre-naturaleza y de la búsqueda de la redistribución intergeneracional de los recursos no renovables (Gerhards, 1995, Eder, 1992).<sup>23</sup>

Las perspectivas ecologistas (Eder, 1992) utilizan como modelos ideales de referencia a las “formas de vida” típicas de las comunidades indígenas basadas en la autonomía, el autoabastecimiento, el biorregionalismo, las relaciones sociales de igualdad, el respeto por el medio ambiente natural y las prácticas económicas sostenibles (Dobson, 1997: 239)

A la par, en las comunidades indígenas latinoamericanas ubicadas en lugares de selva húmeda tropical, las lógicas económicas capitalistas están procediendo a incrementar su presencia. Para Rodolfo Stavenhagen, la protección del medio ambiente es el mayor punto focal de actividad local de los grupos indígenas, pues el ecocidio y el etnocidio son dos procesos muy vinculados (Stavenhagen, 1996: 9, 24; Gurr, 1995: 21).

No escapa a nosotros el hecho de que diversos poderes financieros internacionales acaricien la idea de hacerse para su beneficio, de los ricos yacimientos de petróleo y uranio que hay bajo suelos zapatistas. Ellos, allá arriba, hacen complicadas cuentas y cálculos y abrigan la esperanza de que los zapatistas hagan planteamientos separatistas. Sería más fácil y barato negociar con la república bananera (“Nación Maya” le llaman) la compra del subsuelo, después de todo es fama que los indígenas se conforman con espejitos y cuentas de vidrio. Por eso no abdican en su intención de meterse en el conflicto y manejarlo de acuerdo a sus intereses. Claro que no han podido, no por nuestro lado. Porque resulta que eso de “Liberación Nacional”, apellidos del EZLN, los zapatistas nos los tomamos muy a pecho, y “anacrónicos” como somos, creemos todavía en conceptos “caducos” como el de la “soberanía nacional” e “independencia nacional”. No hemos aceptado ni aceptaremos ninguna injerencia extranjera en nuestro movimiento.<sup>24</sup>

La celebración del V Centenario del Descubrimiento de América ha ayudado a situar en plena actualidad la temática indígena y ha proporcionado una recapitulación en torno al sentido de la historia de América, tornando esta celebración en una excusa para emprender un proceso de crítica y reflexión desde el punto de vista de las sociedades oprimidas. En el año 1993, se celebró el “Encuentro de Dos Mundos o 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular”, que consolidó una forma de estructurar al movimiento indígena, ma-

---

<sup>21</sup> Este concepto acuñado por Ronald Inglehart, ha generado fuertes polémicas en el ámbito de las ciencias sociales. Se considera que el modelo que propone resulta impreciso en varios aspectos: los resultados de la investigación de campo en torno a los valores dominantes en la población europea no son fiables ni generalizables y el paso unidireccional de valores materialistas a posmaterialistas en sociedades tardomodernas no es adecuada, pues se ha constatado la existencia de estos valores en sociedades y grupos sociales pobres (Inglehart, 1991; Riechmann y Fernández Buey, 1999: 31).

<sup>22</sup> Para profundizar en torno a la historia de la emergencia de los movimientos ecologistas y sus consecuencias políticas: Riechmann y Fernández Buey, 1999: 103-203.

<sup>23</sup> Este “reverdecimiento” (Castells, 1998) de la cultura política posee múltiples tendencias y posturas, desde las *conservacionistas*, hasta las ambientales, la ecología política, el ecopacifismo, el econacionalismo, el romanticismo verde, el ecocomunalismo, la ecoteología, el biorregionalismo, la ecología profunda, el ecologismo social y el naturismo (Riechmann y Fernández Buey, 1999; Dryzek, 1997).

<sup>24</sup> El movimiento guerrillero “informativo” zapatista del estado mexicano de Chiapas puso en evidencia este efecto, al estallar en el momento en que México ratificaba su incorporación al Tratado de Libre Comercio con EEUU y Canadá (en *Resumen Latinoamericano*, núm. 43, septiembre-octubre, 1998: 4).

terializado en organizaciones cuya identidad<sup>25</sup> parte de reivindicar sus valores culturales, étnicos y otros derechos “difusos” o de “tercera generación”, tales como el de la reparación de la dignidad y el honor de los pueblos originarios de América en la historiografía oficial.

La “resonancia” de este marco en el debate público internacional encuentra su eco en los “iconos políticos” anticoloniales de los discursos democratizadores emergentes, de respeto a los derechos humanos y de apoyo a las minorías, que va a ser totalmente apropiado por todas las ideologías de las políticas de cooperación para el desarrollo destinadas a los países de América Latina (Gamson, 1998; Snow *et al.*, 1993).

El efecto mediático en la opinión pública mundial por el levantamiento zapatista mexicano y, en menor medida, por los levantamientos indígenas en otros países latinoamericanos, también constituyó un referente positivo para los movimientos indígenas de la región, lo que sirvió para reforzar y consolidar su participación como *sujetos sociales y políticos* de pleno derecho en el escenario mundial.

#### **4. La construcción de las oportunidades políticas por el movimiento indígena latinoamericano**

En el heterogéneo espacio físico del actual territorio latinoamericano se percibe la constitución de fuertes movimientos sociales que emprenden su participación de un modo activo en la vida social y política pese a las tendencias de empobrecimiento y polarización social en que transcurren.

No es una casualidad que en este momento histórico estén construyéndose movilizaciones indígenas en el continente, pues realmente existe una EOP que favorece todo ello debido, por un lado, a los cambios políticos en el sistema internacional de esta región latinoamericana, vinculados con el fin de la Guerra Fría y las transformaciones que se sucedieron entre los grupos dirigentes a consecuencia de este acontecimiento histórico.

Por otro, las fuertes alianzas que se han producido entre los movimientos indígenas y ciertos agentes políticos internacionales, que han irrumpido en el panorama mundial como actores clave en países con fuertes

dependencias externas. Además de la intervención de organismos internacionales, agencias gubernamentales de cooperación para el desarrollo y las ONGD, que han sido fundamentales para fortalecer los procesos de consolidación de estas acciones colectivas.

La aplicación de políticas represoras por parte de los gobiernos americanos dirigidas hacia sus ciudadanos, durante las décadas de los años setenta y ochenta, se termina a consecuencia de la ola democratizadora que se extiende por todo el continente impulsada por los EEUU, misma que permitirá que las organizaciones indígenas puedan crecer sin ser acosadas por los aparatos represores de cada Estado.

Por último, las transformaciones políticas correrán paralelas a los cambios en el sistema cognoscitivo mundial, dando paso a una multiplicidad ideológica cuyo eje común se concentra, sobre todo, en la reivindicación del “derecho a tener derechos”, sea de las minorías, de la diversidad medioambiental, de los sistemas culturales o de nuevas formas de ciudadanía.

Las “oportunidades” abren el camino para la acción política, pero, recíprocamente, los propios movimientos también componen las “oportunidades”, muchas veces como efectos no intencionados de la acción social. La influencia de la estructura de oportunidad política en estos procedimientos estará determinada por el *know-how* de creación de marcos de significado a través de los cuales este actor social redefine las situaciones (Della Porta, 2000) y se define a sí mismo.

En Latinoamérica, los movimientos étnicos que se han ido fraguando desde la década de los ochenta han representado una nueva forma del “hacer político”, desplegando inéditos conductos de participación social. Las alteraciones de los sistemas políticos que los actuales movimientos étnicos consigan formalizar pueden generar un procedimiento sociopolítico que origine el nacimiento de un nuevo *melting pot* social y de un estado multicultural y pluriétnico.

Este reciente fenómeno político está proponiendo unas “formas de democracia”, hasta hoy desconocidas, que integran los elementos surgidos en muchos sistemas democráticos actuales: derecho a la “diferencia”, al “reconocimiento”, pluriétnicidad, derechos humanos, libertades colectivas, participación social, autonomías políticas étnicas, protección medioambiental y democracia directa de la sociedad civil. La fusión del

<sup>25</sup> Para autores como Manuel Castells (1998: 24-26), este resurgimiento de los movimientos de identidad son las muestras de las reacciones multiculturales a los fenómenos de desenclave de los espacios, la dominación homogénea vinculada a los patrones culturales dominantes y a los flujos de información transnacional de la industria cultural. Estas enérgicas exposiciones de identidad son prolongaciones de los desafíos comunales contra el nuevo orden mundial y síntomas de la crisis *civilizatoria* que está atravesando la humanidad.

modelo de “democracia liberal occidental”<sup>26</sup> con el modelo de “democracia indígena”,<sup>27</sup> instala a estos movimientos dentro de unos planteamientos reformistas, convergentes, incluyentes y concertadores, que buscan el diseño de un nuevo sistema democrático de carácter pluriétnico, multicultural, pluralista, de una nueva ciudadanía<sup>28</sup> y de unas políticas públicas en los términos de una *identidad diferenciada* (Colom, 1998: 12).

Todavía es pronto para dilucidar el sentido de los acontecimientos y de las perspectivas que están por construirse, pues ha crecido la incertidumbre mundial después del atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York el año 2001. Una cuestión resulta clara: en los tiempos por venir, el papel político de los pueblos indígenas va a ser cada vez más relevante.

## Bibliografía

### ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 1989 *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México.
- ACHARD, D. FLORES, M.  
1997 *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, México.
- ALCÁNTARA, M. E I. CRESPO  
1995 *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.
- ALCINE, FRANCH, COMP.  
1990 *Indianismo e indigenismo en América*, Alianza Editorial, Madrid.
- ARA PINILLA, I.  
1990 *La transformación de los Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid.
- BECK, U.  
1998a *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*, Paidós, Barcelona.  
1998b *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- BELL, D.  
1974 *El fin de las ideologías*, Tecnos, Madrid.
- BONFILL BATALLA, G.  
1990 *México profundo: una civilización negada*, Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

- BOURDIEU, P.  
1988 *La distinción*, Taurus, Madrid.
- CASTELLS, M.  
1998 *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, Vol. I: *La Sociedad Red* y Vol. II: *El Poder de la Identidad*; Vol. III: *Fin de Milenio*, Alianza Editorial, Madrid.
- COHEN, J. L. Y A. ARATO  
2000 *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- COLOM, F.  
1998 *Razones de identidad: pluralismo cultural e integración política*, Anthropos, Barcelona.
- DELLA PORTA, D.  
2000 *Social movements and representative democracies at the turn of the millenium: the Italian case*. Ponencia de la II Sesión “Democracia, sociedade civil e novos actores políticos”, usc, Santiago de Compostela.
- DIANI, M.  
2000 *Leadership and presentation in local movement networks*. Ponencia de la II Sesión “Democracia, sociedade civil e novos actores políticos”, usc, Santiago de Compostela.
- DÍAZ POLANCO, H.  
1996 *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México.  
1998 *Autonomía y democracia: Sustancia de los Acuerdos de San Andrés*, CN, México.
- DIETZ, G.  
1999 “Etnicidad y cultura en movimiento; desafíos teóricos para el estudio de los movimientos étnicos”, en *Nueva Antropología: Etnicidad y política*, núm. 56.
- DOBSON, A.  
1997 *Pensamiento político verde*, Paidós, Madrid.
- DONATI, P.  
1997 “El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá”, en REIS, núm. 79.
- DRYZEK, J.  
1997 *The politics of the earth: environmental discourses*, Oxford University Press.
- EDER, K.  
1992 *Framing and Communicating Environmental Issues. A Discourse Analysis of Environmentalism*, European University Institute, Florencia.
- EISINGER, PETER  
1997 *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development in the United States*.
- FAVRÉ, H.  
1998 *El indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>26</sup> La crisis de dos importantes instituciones que en los últimos años han sufrido un proceso de debilitamiento fuerte, el Estado-nación y el sistema democrático liberal, es el efecto de los procesos de globalización de las actividades económicas, los flujos de información transnacional de los medios de comunicación de masas y la creciente globalización de la delincuencia y el crimen, que están socavando la legitimidad de las instituciones de la era industrial y que están fomentando la constitución de poderosas redes globales de poder, riqueza e información (Castells, 1998).

<sup>27</sup> Los planteamientos políticos de algunos movimientos indígenas esgrimen una idea de *democracia indígena*, distinta al *modelo de democracia liberal*. La democracia indígena se caracteriza primordialmente por la importancia de lo colectivo frente a lo individual, la búsqueda del consenso y las abundantes formas de participación política. Uno de los semblantes que distinguen a este modelo emergente de democracia indígena es la combinación de los intereses comunitarios con los intereses individuales, en una especie de *democracia consensual*, que procura las situaciones de búsqueda de “unanimidad”, de victorias contundentes y del consenso.

<sup>28</sup> Stavenhagen habla de dos tipos de nueva ciudadanía: la *ciudadanía cultural* y la *ciudadanía étnica* como dos conceptos abstractos que requieren de una traducción práctica en los actuales sistemas políticos (Stavenhagen, 1996: 302).

- POWERAKER, J. Y A. CRAIG, COMPS.  
1990 *Popular movements and political changes in Mexico*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- FUNES, MA. J.  
1995 *La ilusión solidaria: las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*, UNED, Madrid.
- GERHARDS, J.  
1995 *Framing dimensions and framing strategies: contrasting ideal-and-real-type frames*, Social Science Information, Londres.
- GINER, S. Y X. RABOS  
1993 *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia*, Siglo XXI, Madrid.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P.  
1978 *Indios y negros en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- GURR, T. R.  
1995 *Minorities at risk: a global view of ethno-political conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C.
- HARVEY, N.  
2000 *La rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia*, Ediciones Era, México.
- IBARRA, P.  
2000 "Los estudios sobre los movimientos sociales: estado de la cuestión", en *Revista española de Ciencia Política*, núm. 2, abril.
- IBARRA, P. Y B. TEJERINA, EDS.  
1998 *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- INGLEHART, R.  
1991 *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Paidós, Barcelona.
- JELIN, E.  
1987 *Movimientos sociales y democracia emergente*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- JELIN, E. Y E. HERSHBERG, COMPS.  
1996 *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*. Westview Press.
- KNIPPERS, J., ED.  
1991 *Latin America. Its problems and its promise*, Westview Press, USA.
- LARAÑA Y GUSTFIELD, ED.  
1994 *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*, CIS, Madrid.
- LE BOT, Y.  
1994 *Subcomandante Marcos: el sueño zapatista*, Plaza y Janés, México.
- MÁIZ, R.  
1996 "Nación de Breogán: oportunidades políticas y estrategias enmarcadoras en el movimiento nacionalista gallego (1886-1996)", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92.
- MCADAMS, D., J. MCCARTHY Y M. ZALD, COMPS.  
1999 *Movimientos sociales: perspectiva comparada*, Istmo, Madrid.
- MEJÍA PIÑEIRO, M. C. Y S. SARMIENTO SILVA  
1987 *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI, México.
- MELUCCI, A.  
1995 *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, CIS, Madrid.
- OEA  
2000 *La Estrategia Marco para la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible en las Américas*, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- OLSON, M.  
1971 *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2a. edición.
- PÉREZ BRIGNOLI, H.  
2000 *Breve Historia de Centroamérica*, Alianza Editorial, Madrid.
- PIZZORNO, A.  
1994 "Identidad e interés", en *Zona Abierta*, núm. 69.
- RIECHMANN, J. Y F. FERNÁNDEZ BUEY  
1999 *Redes que dan libertad*, Paidós, Barcelona.
- REVILLA BLANCO, M.  
1994 *Modelos teóricos contemporáneos de la aproximación al fenómeno de los movimientos sociales*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- ROITMAN, R. Y P. GONZÁLEZ, COMPS.  
1996 *Democracia y estado multiétnico en América Latina*, La Jornada ediciones, México.
- SÁNCHEZ, C.  
1999 *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI, México.
- SLATER, D.  
1985 *New Social Movements and the state in Latin America*, CEDLA, Amsterdam.
- SNOW, HUNT Y BENFORD  
1993 *Framing procesos and identity construction in collective action*, ponencia presentada en la reunión anual de la Midwest Sociological Society, Chicago.
- STAVENHAGEN, R.  
1996 *Ethnic conflicts and the Nation-State*, UNRISD, Nueva York.  
1999 "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en L. Van de Fliert, *Guía para los pueblos indígenas*, Comisión Internacional de Derechos Humanos, México.
- SUBCOMANDANTE MARCOS Y EZLN  
1998 *A Revolução invencível: cartas e comunicados*, Editorial Boitempo, São Paulo.
- TAYLOR, C.  
1993 *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, Fondo de Cultura Económica, México.
- TARROW, S.  
1994 *Power in movement. Social Movements, collective actions and cycles of protest*, Cornell University Press, Cornell.
- VAN DE FLIERT, L.  
1999 *Guía para pueblos indígenas*. Comisión Internacional de Derechos Humanos, México.
- VV.AA.  
1987 *Indigenismo, modernización y marginalidad: una revisión crítica*, Juan Pablos Editor, México.
- VV.AA.  
1988 *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*, Centre D'études mexicaines et centro-américaines/Instituto Indigenista Interamericano, México.
- VV.AA.  
1999 *Autonomía indígena: fundamentos jurídicos y políticos*, Partido de la Revolución Democrática, México.
- WARMAN, A. Y A. ARQUETA, COORDS.  
1993 *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, México.
- WORLD BANK  
1998 *Declaration of the International NGO and Donors Conference on the Mesoamerican Biological corridor*, World Bank.