

# Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas

DIEGO A. ITURRALDE GUERRERO\*

## 1. Presentación

### *Reclamo indígena y orden legal*

Los movimientos indígenas vienen planteando de una manera creciente el reconocimiento, vigencia y privilegio de un derecho propio que regule la vida social indígena. Este reclamo es un medio para oponerse a un orden normativo que no reconoce la diversidad y que penaliza las prácticas que la constituyen y se funda en la idea de que el derecho es una pieza clave en la estrategia del Estado para disolver las particularidades de los pueblos y asegurar las condiciones que hacen posible el ejercicio de la hegemonía.<sup>1</sup>

Aunque la razón es secular, la formulación de esta reivindicación es relativamente nueva y se corresponde con el momento más alto del desarrollo de las plataformas de lucha de los movimientos étnico-nacionales. También ocurre —y esto no es casual— cuando los modelos de dominación interna e internacional experimentan una aguda crisis y el papel regulador del Estado —y del derecho— son puestos en cuestión.

En efecto, en los mismos años en que se desarrolla la reivindicación jurídica indígena varios países de la región han modificado sus textos constitucionales, han adoptado nuevas legislaciones y están reformando su institucionalidad. Si bien estas modificaciones

recientes responden al proceso de modernización en general y tienen como eje la desincorporación de las funciones públicas y la liberalización de la economía, incluyen normas expresas relativas al estatuto de las colectividades indígenas (pueblos, comunidades, parcialidades, etcétera), afectan a instituciones legales que les atañen y a los recursos que les son esenciales para su vida.

En este texto me interesa explorar la relación entre estos dos fenómenos: reivindicación del derecho indígena y reforma constitucional y legal del Estado, como uno de los ejes en los cuales se concentra actualmente la tensión de la relación entre los pueblos indígenas y los estados. Al tiempo que reviso estos dos desarrollos quiero provocar reflexiones sobre algunos aspectos de esta nueva relación en el plano jurídico e institucional y su destino posible hacia el final del milenio. También me refiero brevemente a las tendencias que se pueden observar en el ambiente de la cooperación internacional sobre estos asuntos.

Debo advertir que estos temas están tratados a partir de una generalización: las tendencias que muestran en las últimas dos décadas el desarrollo de los movimientos indígenas y de la reforma de las políticas estatales. Es posible que esta generalización extrapole fenómenos de una realidad muy diversa, pero es posible también que esta extrapolación contribuya a

---

\* Secretario Técnico del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. Las opiniones en este texto son personales y no comprometen una posición institucional. Debo agradecer importantes comentarios de Maya Lorena Pérez para esta versión.

<sup>1</sup> He tratado este tema extensamente en Iturralde, 1989. En los últimos años han aparecido varios libros que dan testimonio de este desarrollo; ver entre otros: Sánchez, Roldán y Sánchez, 1991; Wray *et al.*, 1993; Iturralde (comp.), 1994; Valdivia (comp.), s/f.; Varios autores, 1992; Torres (ed.), 1995; Santilli (coord.), 1993.

atisbar el porvenir. Hace falta reconocer los diferentes escenarios en los cuales esta relación se está dando ahora y su diverso destino, tarea que no se acomete en este texto.<sup>2</sup>

### *Estado y pueblos indígenas*<sup>3</sup>

Asistimos actualmente a un proceso de transformación global de los modelos de organización nacional y de los modelos de la relación entre los Estados, así como a un momento de emergencia de las configuraciones étnicas y de revitalización de sus demandas; en esta coyuntura, el proceso de constitución de las naciones latinoamericanas se encuentra de pronto con la oposición de sectores cultural y socialmente diferenciados, que se resisten a mudar sus prácticas propias y sus entidades particulares por aquellas que le 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, indudablemente han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos y ahora ponen en evidencia este resultado histórico: una nación incompleta, por no decir inviable.

Este fenómeno se puede mirar claramente al considerar dos procesos que hemos vivido en las últimas décadas: por una parte el pleno desarrollo de los estados nacionales en lo que se refiere a la ocupación del espacio, la articulación de la población y el desarrollo del mercado interno; y, por otra, el fortalecimiento de las configuraciones étnicas que estructuran formas de organización cada vez más sólidas y empiezan a plantear una serie de reivindicaciones que van más allá de las posibilidades del modelo nacional, porque suponen privilegiar la diversidad, transformar el marco organizativo sobre el que se funda la organización del Estado tal como lo conocemos y porque suponen cambiar las actitudes y las prácticas prevalecientes en la relación pueblos indios-estados nacionales.

La emergencia de los pueblos indígenas se debe a diversos factores y se presenta de distintas maneras según los países de que se trate, sin embargo creo que se pueden señalar cinco tipos de dinámicas que hacen evidente este fenómeno y contribuyen a explicarlo.<sup>4</sup>

- a. Una creciente territorialización de la presencia étnica en la nación. Esta dinámica resulta de la

expansión geográfica y demográfica de los mismos pueblos, y tiene que ver con el desarrollo nacional, con la ruptura de los viejos sistemas locales y regionales que los tenían encapsulados y con la dinamización del mercado interno. Esta territorialización implica una refuncionalización de las relaciones de parentesco en favor de las relaciones de carácter territorial y tiene también un impacto sobre la reelaboración del sentido de autoasignación étnica bajo nuevas condiciones materiales y en los destinos migratorios.

- b. El surgimiento y fortalecimiento de formas de organización étnica. Estos procesos logran tejer una amplia red de solidaridades y de acción concertada, que no elimina las formas comunitarias de base ni establece una pirámide jerarquizada a la manera sindical, pero que es eficiente para procesar los reclamos, organizar la participación y formar un amplio frente panétnico con plataformas y reivindicaciones compartidas.
- c. El desarrollo de una plataforma cada vez más sintética de demandas indígenas que lleva los reclamos específicos de las comunidades hacia expresiones más altas en el orden jurídico y en el orden político. Estas expresiones incluyen demandas de territorios como espacios de reproducción social y política, derecho al desarrollo étnico y cultural, condiciones de desarrollo económico autogestionado y plena participación en la economía nacional, establecimiento de un orden jurídico y político plural que garantice el cumplimiento y el mantenimiento de las reivindicaciones anteriores.
- d. Una creciente inserción de las economías de los pueblos indígenas en el mercado interno bajo todas las modalidades posibles. Fenómeno que tiende a aumentar en el contexto de la crisis y de la informalización, ya que estas economías se basan en la posibilidad de reproducir, fortalecer y conservar maneras culturales particulares que les permiten construir estrategias de sobrevivencia en las cuales el ejercicio de la identidad resulta fundamental. Esta inserción provoca procesos de diferenciación dentro de los mismos pueblos, haciéndolos más complejos y posibilitando el surgimiento de élites indígenas que son capaces de formular e impulsar proyectos propios.

---

<sup>2</sup> Preparé un estudio prospectivo para UNESCO en 1988 con el título "Naciones Indígenas y Estados Nacionales en América Latina hacia el año 2000". En él analizo estas tendencias en diversos escenarios subregionales.

<sup>3</sup> Este apartado resume ideas sobre la relación Estado-pueblos indígenas que he desarrollado en varios textos anteriores. Entre otros el citado en la nota anterior y en Iturralde (1993a y 1993b).

<sup>4</sup> Natalia Wray (1989) formuló estos puntos para el caso de Ecuador.

- e. La modificación progresiva de la relación entre los pueblos indígenas, los gobiernos, las agencias de desarrollo y la sociedad en general. Modificación por la cual la relación se politiza de manera creciente (en tanto competencia por el poder), hasta desbordar la institucionalidad que tradicionalmente las contenía.

Estas dinámicas ponen en evidencia que no se trata simplemente de un resurgimiento de antiguas identidades sojuzgadas y sometidas por la modernidad, sino de la emergencia de identidades sociales construidas sobre la reversión de viejos estigmas y la puesta en operación de estrategias políticas y medios de significación de base étnica. Por estos factores y por sus efectos, los pueblos indígenas se han constituido o están en vías de constituirse en actores sociales y en sujetos políticos.<sup>5</sup> La presencia de este nuevo actor plantea un problema fundamental para el destino de la nación, un problema que no fue reconocido antes y que no se resolvió con la política de integración: el problema de la constitución de la nación como una unidad capaz de alojar la totalidad social, regular sus relaciones, representarla e impulsar un proyecto para su propio crecimiento y su perpetuación. Dicho desde el punto de vista negativo, pone en evidencia que la nación latinoamericana que se ha desarrollado hasta ahora no es una entidad política y jurídica capaz de construir la unidad de la totalidad social, sino que ha construido el Estado mediante la negación de una buena parte de esa totalidad. La pretendida unidad de la nación y el pretendido derecho de conducir la nación como si fuera realmente una unidad están siendo puestos en cuestión por estos pueblos revitalizados, reorganizados y convertidos en un nuevo actor social con un potencial mucho más alto.

Esta primera reflexión permite proponer que la relación entre los pueblos indígenas como sujetos políticos y los estados nacionales en América Latina, en este momento, está cargada de tensiones, que estas tensiones van en aumento y que van a seguir creciendo y que, de no mediar cambios importantes en las demandas de los pueblos indígenas, que las hagan viables, y de no cambiar las respuestas y la naturaleza misma del Estado, que se vuelva plural, al final del siglo podríamos asistir a enfrentamientos violentos y

graves como lo estamos viendo en otras partes del mundo y a los que nuestro mismo continente no ha sido ajeno en los últimos años.

## **2. Ruptura y continuidad en los movimientos indígenas<sup>6</sup>**

### *Demandas mínimas y plataformas máximas*

En varios países del continente, particularmente en los de la región andina, los movimientos indígenas contemporáneos se estructuran a lo largo de la década de 1980 y se desarrollan plenamente en los últimos cinco años. Tienen como antecedentes las luchas campesinas de las comunidades agrarias de los altiplanos (por tierra y desarrollo) y la emergencia organizativa y de revitalización étnica de los pueblos de los bosques tropicales (por territorios y autonomía). La construcción de movimientos nacionales a partir de estos antecedentes es el reto más complejo del movimiento y un proceso en el cual se forja su perfil como nuevos actores sociales, generadores de una nueva forma nacional e indígena de ser.<sup>7</sup>

Desde esta condición hay dos elementos muy importantes en la formación de los movimientos nacionales: el establecimiento de una plataforma reivindicativa común a todos los pueblos y el tejido de una red organizativa suficientemente comprensiva de la diversidad. La solución de estos dos asuntos aloja al mismo tiempo el germen de su crisis, al inicio de la cual posiblemente estamos asistiendo.

La construcción de una plataforma común arranca de un proceso de agregación de las demandas particulares y diversas de los pueblos y comunidades en los ámbitos locales y regionales, operación que supone no únicamente la suma de reivindicaciones y expectativas, sino la emergencia de nuevas categorías reivindicativas (como autonomía, territorio, autorregulación) y de medios de simbolización (como nación, nacionalidad y pueblo indígena) útiles para recoger las demandas y expresarlas en una estrategia global. Este proceso de conversión, que se da de modo gradual, resulta sumamente complejo y riesgoso porque implica responder a expectativas y urgencias inmediatas con propuestas para el largo plazo, mantener las primeras a nivel local

<sup>5</sup> He escrito sobre el tema en Iturralde, 1990a y 1990b.

<sup>6</sup> Una primera versión de esta sección y las dos siguientes forman parte de Iturralde, 1994.

<sup>7</sup> El surgimiento del movimiento nacional indígena en este sentido es más temprano en Ecuador y Colombia; en Bolivia y Chile está en curso y en Venezuela y Perú es incipiente. En otras regiones el proceso muestra un ritmo muy variado, cabe destacar los casos de Panamá, Nicaragua y recientemente Honduras. En México y Guatemala, por la complejidad de su composición étnica, se dan coyunturas de unidad o de dispersión que hacen difícil comprender el alcance de su desarrollo.

y regional y desarrollar las segundas para el ámbito nacional e internacional y abstraer de las particularidades de las primeras los grandes objetivos de las segundas.

Cuando esta operación rebasa el nivel de un conjunto de comunidades o de una etnia y atraviesa tradiciones y experiencias distintas (como en los Andes y la Amazonia por ejemplo), o involucra a pueblos con grados de desarrollo diferenciados y/o con marcadas diferencias sociales y económicas a su interior (como en México o Guatemala), el nivel de complejidad es muy alto y puede ser también el de su fragilidad. Inevitablemente el movimiento hacia la formulación de una plataforma común contribuye al reconocimiento de las demandas mínimas en el nivel local y al mismo tiempo requiere ser formulado como una demanda máxima, dando origen a la paradoja de que mientras más alta y compleja es la plataforma del movimiento nacional y por tanto la retórica de sus líderes, menos parece responder a las demandas específicas del nivel local y por tanto al reclamo de los dirigentes.<sup>8</sup>

En general este proceso de generación de una plataforma de lucha común a todos los pueblos indígenas de un país o región se consigue mediante la *juridización*<sup>9</sup> de sus demandas, esto es, la conversión del conjunto de reivindicaciones en un reclamo genérico de reforma constitucional y legal, así como de reconocimiento de una "legalidad indígena" propia.

Con los procesos organizativos ocurre un tanto igual. Diversas dinámicas sociales y multitud de formas organizativas deben entretenerse para dar origen a uniones de nivel cada vez más alto y, mientras más eficaz es la operación por la que se construye una representación unitaria y nacional, más fuertes se tornan las representaciones locales y regionales y por tanto más independientes y particulares en su forma; las competencias, las diferencias y las rupturas se potencian al interior del movimiento conforme éste se desarrolla nacionalmente.<sup>10</sup> Las organizaciones de base conservan su carácter territorial y fundamentalmente productivo, las organizaciones nacionales se vuelven ubicuas, se politizan, tienen dificultades para promover proyectos de fomento productivo y enfatizan más las rupturas y las alianzas que definen sus fronteras.

Hay un factor que profundiza aún más esta aparente paradoja: la experiencia organizativa de los indígenas de tierras altas (principalmente campesinos) se basa en modelos sindicales, forma que emula la organización administrativa del Estado y se adopta en relación con ella y que condiciona sistemas jerárquicos de representación y ejercicio de la autoridad. En contraste, los pueblos de bosques tropicales conservan todavía una dinámica basada en el parentesco y en las alianzas étnicas (tribales) establecidas sobre espacios muy poco estructurados desde el punto de vista político y administrativo. El encuentro de estas dinámicas organizativas y la construcción de una alternativa común es difícil.

El surgimiento y desarrollo de los movimientos indígenas ha enfrentado estas paradojas con relativo éxito en países como Ecuador y Colombia y está resolviéndose en Bolivia y Chile; sin embargo las soluciones cargan de tensiones la relación al interior de los movimientos indígenas y provocan rupturas y recomposiciones, avances y retrocesos, cambios en los planteamientos y circulación de las dirigencias. Pensar al movimiento como una red con infinidad de nudos de valores diversos, unos más sensibles a las tensiones y con zonas de fortaleza y de debilidad, quizá nos permitiría comprender mejor su naturaleza, reconocer el alcance de sus rupturas y explicarnos su continuidad.

Es preciso reconocer para muchísimos casos la importancia que ha tenido en los últimos 25 años la influencia de la Iglesia católica en el proceso de reconstitución de las comunidades indígenas, en tanto comunidades cristianas de base y el papel que han jugado los agentes de pastoral (catequistas indígenas, diáconos) en el tejido de las redes organizativas. La naturaleza eminentemente pastoral de estas iniciativas tiene limitaciones que se han puesto en evidencia en los últimos años.

#### *Fortaleza ideológica, limitaciones políticas, debilidades económicas*

Los movimientos indígenas han alcanzado a lo largo de la última década un alto grado de desarrollo ideológico que se puede apreciar en por lo menos tres signos: altos niveles de conciencia étnica, un grado

---

<sup>8</sup> Esta imagen paradójica es frecuentemente utilizada para alegar la cupularización de las dirigencias y negar al movimiento su carácter real.

<sup>9</sup> Este término lo ha propuesto y utiliza Magdalena Gómez en varios textos; entre otros en Gómez, 1994. Esta juridización puede ser comprendida como un componente clave de la operación, constitución y reforzamiento de esa nueva identidad indígena.

<sup>10</sup> Ésta es otra imagen paradójica de la cual se sirven quienes argumentan la falta de unidad del movimiento y pretenden deslegitimar a sus representantes.

importante de reconocimiento social y un ambiente favorable a sus demandas en la arena internacional.

En efecto, como resultado de un conjunto de factores —algunos de los cuales fueron señalados antes— los pueblos y comunidades han recuperado o han forjado una identidad étnica que supera los prejuicios y las presiones sociales a que estuvieron expuestos hasta hace pocos años. Esta identidad es sobretodo conciencia de la diferencia y de la situación de desventaja que ha implicado históricamente, y voluntad de superarla precisamente mediante el reforzamiento de las prácticas que los hacen distintos como la lengua, las formas de organización, las tradiciones, etcétera. Para los pueblos que tienen más cercana la experiencia de su tradición por haber permanecido en relativo aislamiento este fenómeno ha implicado revitalización y resistencia; para aquellos largamente afectados por el contacto ha supuesto esfuerzos de recuperación e incluso de reinención de sus propias tradiciones. En los dos casos, los procesos son contemporáneos a su modernización.

Con limitaciones y diferencias entre países y entre sectores sociales, el reconocimiento de la presencia indígena y su valoración como un componente del ser nacional —tal como lo muestran algunas innovaciones constitucionales y legales— puede ser visto como un signo de fortaleza ideológica del movimiento indígena, a la vez que contribuye a ella. Algunos esfuerzos que pueden ser exteriores al movimiento, como el establecimiento de la educación bilingüe, el fomento de las artes y las artesanías y, en general, la adopción de ciertos signos indígenas (especialmente los arqueológicos) como signos nacionales se están tornando en elementos fundamentales de la modernidad y son cada vez mejor reconocidos por el conjunto de la sociedad.

La causa de los pueblos indígenas ha encontrado apoyo en el campo internacional en estrecha asociación con la promoción y defensa de los derechos humanos y la protección y uso adecuado de los recursos naturales no renovables. Un gran número de organizaciones no gubernamentales extra-regionales y numerosas agencias técnicas y financieras vienen auspiciando los planteamientos de los dirigentes indígenas y su presencia en los foros internacionales en los últimos años.

A diferencia de lo que ocurre en el plano ideológico, en el plano político los movimientos indígenas muestran aún ciertas limitaciones importantes: dificultad para actuar en el escenario democrático; ausencia de propuestas para el debate de cuestiones nacionales; debilidad en su política de alianzas.

Los movimientos indígenas se han consolidado socialmente y han tenido algunos éxitos con base en

formas de lucha marginales a la democracia: levantamientos, marchas, toma de tierras, diversas medidas de presión y oposición. Sin embargo, han tenido y tienen muchas dificultades para hacerlo mediante los mecanismos propios de la arena democrática: representación parlamentaria, participación en los partidos, uso de recursos constitucionales y legales, presencia en los medios de comunicación, etcétera. Evidentemente esta marginalidad es provocada principalmente por un régimen político que los excluye y que impide la representación de sus intereses desde sus propias formas de organización. Sin embargo, parte de esta debilidad se enraiza en la naturaleza misma de los movimientos y en los límites de su liderazgo.

Allí donde han alcanzado mayor madurez y como un signo de ésta, los movimientos han sido capaces de formular propuestas nacionales para los problemas indígenas (educación, territorios, fomento productivo), pero difícilmente han producido propuestas indígenas para los problemas nacionales (soberanía, ajuste estructural, política social). Su presencia en los debates nacionales es todavía muy limitada y frecuentemente subordinada a la actuación de otros actores del movimiento social (sindicatos, partidos, grupos de presión).

Quizá, como un efecto de las dos características antes señaladas y en parte como una necesidad de su propio desarrollo, la causa indígena se ha mantenido ensimismada, aislada del conjunto del movimiento social y, pese a las simpatías que ha sido capaz de provocar en la población, enfrenta dificultades para establecer alianzas permanentes con otros sectores sociales.

Reconocer las limitaciones políticas de los movimientos indígenas no implica negar su importancia y el impacto de sus acciones en los escenarios nacionales. Interesa en cambio resaltar que por la naturaleza de sus prácticas y de su trama organizativa no han conseguido instalarse de modo efectivo en el juego de la democracia.

La superación de estos límites políticos avanza por dos caminos al parecer convergentes: algunos movimientos indígenas han empezado a acechar las arenas democráticas y utilizar sus medios, al mismo tiempo

que algunas reformas legales están creando mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en las instituciones democráticas desde sus propias dinámicas y formas organizativas.

En efecto, sucesos como el curso que han tenido las negociaciones posteriores al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, la activa participación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador en la adopción de una nueva legislación agraria y en las reformas constitucionales y la elección de un 30 por ciento de concejales campesinos e indígenas en los comicios municipales de 1995 en Bolivia, muestran la potencialidad de los movimientos en la democracia, sus posibilidades de incidir en los debates nacionales y la capacidad del movimiento de insertarse en los niveles de poder local.<sup>11</sup> No se trata lamentablemente del curso más general de los acontecimientos hasta ahora.

A la vez, procesos recientes como el establecimiento del régimen de entidades territoriales indígenas y de una jurisdicción electoral indígena en Colombia, el proceso de participación popular y la creación de distritos, municipios y organizaciones territoriales indígenas en Bolivia, la modificación del régimen de partidos y de las instituciones electorales para hacer posible una participación independiente de los líderes de los movimientos sociales, están allanando el camino para que la acción política del movimiento indígena consiga realizarse en y desde la administración pública locales y con ciertos grados de control sobre los recursos públicos.

Esta inserción creciente en las formas posibles de la democracia enfrenta a los movimientos indígenas a la paradoja de que mientras más se acerquen al sistema establecido para conquistar los espacios de poder y autonomía que persiguen, más se alejan de la identidad y las dinámicas organizativas particulares construidas con enorme esfuerzo en los últimos veinticinco años. El aprovechamiento de los espacios que crea la modernización del Estado, aparece a la vez como —y de hecho puede significar— una amenaza de nuevas subordinaciones.<sup>12</sup>

Finalmente, hay un aspecto en el cual el avance de los movimientos indígenas es todavía muy incipiente: el de la procuración de mecanismos que contribuyan

---

<sup>11</sup> Hace ya algunos años la participación de los mapuche en la recuperación y fortalecimiento de la democracia en Chile fue muy importante para su proceso organizativo y para el destino de su país. Esta participación se centró en una amplia alianza que incluyó a las principales organizaciones indígenas y sentó las bases para la definición de una política y un desarrollo legal radicalmente nuevos.

<sup>12</sup> De hecho, las primeras experiencias en el terreno electoral en Colombia, Bolivia y Ecuador (muy recientes para constituir una regla) están provocando rupturas en los movimientos indígenas. El manejo de los recursos fiscales en las entidades territoriales (Colombia) y los municipios indígenas (Bolivia) distan mucho del horizonte de la autonomía y la autogestión.

a resolver las necesidades de desarrollo material de los pueblos y comunidades y del sostenimiento de los procesos organizativos.

Aun cuando en algunos países hay experiencias comunitarias exitosas, y pese a que en el discurso de las organizaciones indígenas la cuestión del desarrollo (y del desarrollo autónomo) ha cobrado gran importancia, no se aprecia un avance significativo en este campo. El desarrollo material sigue siendo una función eminentemente pública, subsidiada y sin solución de sostenibilidad. Hay limitaciones económicas, falta de cuadros técnicos y de alternativas viables. Por supuesto que las causas de este bajo nivel económico no son atribuibles al movimiento indígena, sino a un complejo conjunto de factores externos a él y a las dinámicas de las comunidades indígenas; sin embargo, es preciso reconocer un desbalance en relación con el nivel de desarrollo ideológico y político que han alcanzado.

Es especialmente preocupante constatar que, si bien las organizaciones indígenas han levantado una crítica muy aguda al modelo de desarrollo impuesto, no han formulado claramente propuestas acerca de cuál es el desarrollo autónomo deseable y se han limitado en insistir en que son ellos quienes deben asumir el control de las decisiones y de los recursos. El reclamo es por la autogestión del mismo desarrollo que se critica.

En el sistema de paradojas que parece constituir el corazón del movimiento indígena, este elemento resulta especialmente crítico porque la sostenibilidad y el impulso que se pueda dar a los objetivos que lo organizan como una gran red de solidaridades a nivel nacional, depende en gran medida de la satisfacción de las demandas (fundamentalmente económicas) del nivel local. Apenas en los últimos años —y en el contexto de las nuevas tendencias de la economía— algunas organizaciones están planteándose este reto y buscando cómo adecuarse para responder a él.

### *Alianzas internacionales: ventajas y peligros*

Uno de los aspectos sobresalientes en los últimos años, particularmente en torno al Quinto Centenario y al Año Internacional, es el fortalecimiento del sistema de alianzas del movimiento indígena a nivel continental y mundial. Después de las experiencias iniciales de la década pasada con el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI) y sus filiales centroamericana (CORPI) y sudamericana (CISA), se han establecido nuevas instancias de coordinación, ha aumentado la frecuencia de los intercambios y la concertación de actividades entre organizaciones indígenas se ha vuelto una práctica permanente, hasta dar origen a un movimiento de alcance continental.<sup>13</sup>

El desarrollo de este sistema de alianzas ha tenido efectos ventajosos en el crecimiento del movimiento en su conjunto, principalmente en lo que se refiere al procesamiento de las demandas de las comunidades en un nivel cada vez más alto de abstracción, la circulación de experiencias organizativas, el ejercicio de formas de presión sobre los gobiernos y sobre los organismos internacionales para atraer su atención hacia la problemática indígena y para vincular la causa de los indios con otros movimientos organizados a nivel internacional como el de los derechos humanos y el medio ambiente,<sup>14</sup> y en la movilización de la solidaridad.

Probablemente el mayor logro de este proceso es la conquista de un espacio propio de participación en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, que prepara la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y que paulatinamente se va extendiendo a otros foros del sistema. Es previsible que la participación indígena en las actividades del Decenio Internacional sea aún mayor y más efectiva en sus resultados.<sup>15</sup>

Hay también efectos potencialmente perniciosos de esta internacionalización del movimiento indígena

<sup>13</sup> Cabe mencionar entre las instancias de coordinación más destacadas la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); permanece en curso el intento de constituir una Coordinadora de Naciones Indígenas del Continente (CONIC); de muy reciente formación (julio 1995) es la Coordinadora Indígena de Centro América (CICA); también hay esfuerzos de coordinación entre los pueblos indígenas del Caribe. Otros frentes muy importantes en los últimos años han sido la Iniciativa Indígena por La Paz alentada por Rigoberta Menchú como un foro de coordinación y el Movimiento de Resistencia Indígena, Negra y Popular, activo en torno a los eventos de conrtracelbración del Quinto Centenario.

<sup>14</sup> La participación de COICA como observador en el seno de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas del Tratado de Cooperación Amazónica fue muy importante en los años pasados y el establecimiento de un sistema de representación paritaria (gobiernos e indígenas) en los órganos de gobierno del Fondo Indígena es un logro significativo de este proceso de conquista de espacios internacionales.

<sup>15</sup> Representantes indígenas han participado en los últimos años en la Asamblea General de Naciones Unidas (Diciembre de 1992), en la Conferencia Mundial sobre Medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), en los trabajos preparatorios y en la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (La Paz, Washington, Madrid, 1993) y en la Conferencia de Derechos Humanos (Viena, 1994). En el proceso preparatorio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en actividades de promoción del mismo a nivel nacional y regional también ha sido muy importante la participación de las organizaciones indígenas de la región.

en la región: los esfuerzos para ocupar de modo eficiente los espacios que se van abriendo para los indígenas llevan a algunas organizaciones y principalmente a sus dirigentes, a descuidar la atención sobre los asuntos internos o a importar hacia ellos las agendas propias del campo internacional; algunos problemas y algunas soluciones exitosas en determinados países tienden a ser copiadas para otros con condiciones distintas, debilitando las estrategias del movimiento nacional o complicando la emergencia de soluciones apropiadas;<sup>16</sup> los organismos internacionales, las agencias financieras y las organizaciones no gubernamentales del exterior tienden a convertirse en referentes principales de la actividad de las organizaciones indígenas, en detrimento del papel y de las dinámicas que al respecto deberían jugar los gobiernos y los actores sociales en el campo doméstico; esta transferencia de la interlocución distrae al movimiento de la política local y en cierta forma excusa a los agentes nacionales de enfrentar la problemática en la democracia nacional.<sup>17</sup>

Una nueva paradoja se suma a las ya mencionadas en el seno del movimiento indígena: su presencia internacional y la atención a los procesos locales. El enfrentamiento de estas paradojas provoca rupturas en la trama de la red organizativa del movimiento y exige soluciones de continuidad cada vez más imaginativas.

#### *Las demandas indígenas en el campo del derecho*

La reivindicación del derecho indígena aparece y prospera en este contexto como un reto y como una posibilidad para reconfigurar la arena de la relación entre los pueblos y el Estado; creo que así hay que comprenderla. Esta reivindicación puede agruparse en cinco conjuntos que recogen las demandas de los pueblos indígenas y constituyen los principales puntos de relación entre éstos y los estados nacionales.<sup>18</sup>

- a. Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación. Esta demanda comprende el respeto de los derechos originarios que como



pueblos les corresponde y el cumplimiento 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. Esta demanda se refiere principalmente a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorios de los pueblos, y a la conservación de las calidades del habitat. Debería ser asegurado tanto dentro del régimen de propiedad individual y colectiva, como mediante el desarrollo de nuevos sistemas normativos.
- c. Derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas. Incluye el derecho a asumir la iniciativa y la responsabilidad sobre su propio desarrollo, a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficits históricamente establecidos y a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo.

Asimismo, el patrimonio tecnológico indígena enriquecido con los avances científicos y técnicos de la humanidad deberá integrar las nuevas

---

<sup>16</sup> Un campo especialmente crítico es el de la aplicación de las soluciones jurídicas procesadas en el sistema anglosajón (derechos territoriales, sistema de tratados, sistemas de reservaciones) a problemas cuya solución debe procesarse en el sistema jurídico de tradición latina.

<sup>17</sup> Aunque incidental ésta puede ser una de las causas del nivel comparativamente bajo de desarrollo político (en la política) de algunos movimientos indígenas.

<sup>18</sup> Este resumen ha sido extractado de un texto preparado por un colectivo formado por líderes indígenas, abogados y antropólogos, invitados en varias oportunidades por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos entre 1989 y 1991, que permanece inédito.

estrategias de desarrollo de toda la sociedad, reconociéndose así su capacidad secular para desarrollar una relación armónica con la naturaleza.

- d. Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación. Este derecho debe garantizar a los pueblos indígenas el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación 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, así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales.
- e. Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio de 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.

### 3. Continuidad y cambios en las dinámicas estatales

#### *La cuestión de los indios en la tradición constitucional*

La tradición constitucional latinoamericana —aun en los países que han optado por algún tipo de federalismo— se funda en un proyecto de unidad nacional que no deja resquicios para el reconocimiento de la diversidad. Cualquier tratamiento excepcional a los indígenas en las primeras normas republicanas desapareció con el liberalismo y nunca fue retomado por las revoluciones y reformas de este siglo.<sup>19</sup> A finales de

la década de 1970 algunas constituciones —nuevas o reformadas— incluyeron menciones a la temática indígena sin tocar esa vocación unitaria; las más recientes implican transformaciones más sustanciales. El curso que siguen los textos constitucionales muestran una tendencia al quiebre de la tradición.

Los asuntos más tempranamente recogidos por las constituciones son los relativos a las lenguas y las culturas indígenas.<sup>20</sup> Las normas constitucionales relativas a los indígenas en general hacen viables el establecimiento de la educación bilingüe, la protección de las tradiciones y en algunos casos el reconocimiento de la existencia legal de las organizaciones tradicionales indígenas. Tendencialmente las reformas más recientes mencionan otros aspectos como las costumbres, creencias, tradiciones y valores indígenas, lo cual en alguna medida abre posibilidades a la legitimación o despenalización de ciertas prácticas como el ritual, la medicina, la tecnología. Dos constituciones garantizan la “identidad étnica” como un derecho fundamental.<sup>21</sup>

En términos generales no parece que el reconocimiento y protección de las lenguas y culturas encuentre resistencias en la tradición constitucional; el alcance de las disposiciones es muy variable pero encuentra su límite en la equiparación del valor legal de las prácticas indígenas con aquellas consagradas como oficiales de la nación (idioma, cultura, religión).<sup>22</sup> La mayor amplitud de estos reconocimientos no implica necesariamente una aceptación de la multiculturalidad de la nación ni de sus consecuencias.<sup>23</sup>

Otro asunto tratado en los textos constitucionales es el de la comunidad indígena como forma de existencia social.<sup>24</sup> Varios textos reconocen y garantizan su existencia como unidad básica de organización en el campo, algunos las dotan expresamente de personería y capacidad legal y dos les otorgan carácter de entidades de derecho público.<sup>25</sup> Las consecuencias jurídicas y políticas de este reconocimiento son importantes en relación con las posibilidades de participación en la vida pública, el ejercicio de autoridad y la adquisición

<sup>19</sup> Paradójicamente las dos revoluciones con mayor base indígena, las de México y Bolivia, ambas nacionalistas y agraristas, ignoraron la temática de los pueblos indígenas al momento de darse sus constituciones. Las reformas de los sesenta (Perú, Ecuador, Chile, Colombia) tampoco lo hicieron.

<sup>20</sup> Lo hacen primero las constituciones de Ecuador (1979), Perú (1979, modificada) y Guatemala (1985) en momentos de “transición a la democracia”. Posteriormente lo hacen con mayor amplitud las de Panamá, Nicaragua, Brasil, México, Colombia y Paraguay. En Argentina y Bolivia han adoptado en 1994 reformas constitucionales en este sentido.

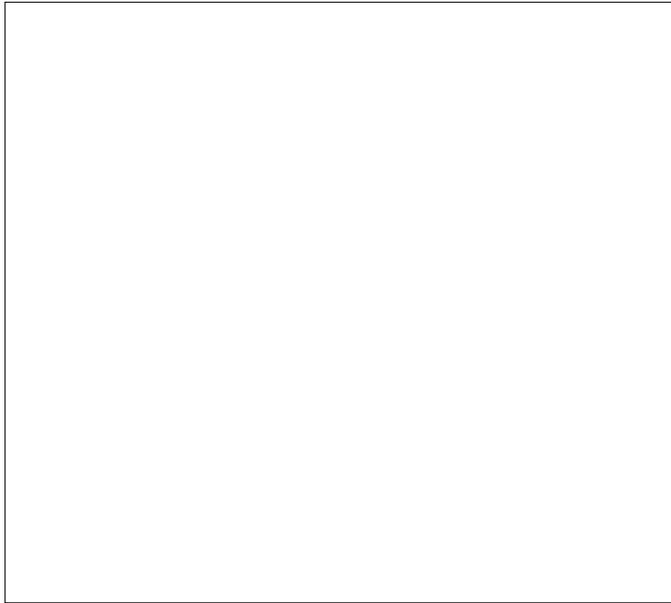
<sup>21</sup> Nicaragua (1987, artículo 89); Paraguay (1992, artículo 77).

<sup>22</sup> El único caso de equiparación legal de las lenguas es el de Paraguay (guaraní y español). Paradójicamente este hecho no implica ninguna ventaja para los pueblos indígenas de ese país.

<sup>23</sup> Fenómeno muy claro en el caso de la Constitución de Guatemala (1985) y en la práctica de sus instituciones.

<sup>24</sup> Mencionado en las constituciones de Perú, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Bolivia, Panamá, México; los textos utilizan diversas denominaciones: comunidades, parcialidades, ejidos, comarcas, resguardos...

<sup>25</sup> Constitución de Colombia (1991), reforma constitucional de Bolivia (1994).



y defensa de derechos colectivos sobre recursos claves. Las soluciones que se acercan a un régimen de autonomía relativa (comarcas, territorios indígenas, regiones autónomas, organizaciones territoriales...) son todavía excepcionales. La tendencia de las reformas en este tema es todavía incipiente, podría evolucionar hacia la creación (como en Colombia) de un régimen administrativo (más que patrimonial) para asegurar recursos a los pueblos indígenas.<sup>26</sup>

Estrechamente vinculados a los dos aspectos anteriores aparece en algunos países el tema de las “costumbres jurídicas” o el “derecho consuetudinario” indígena como un mecanismo para mejorar el acceso a la jurisdicción del Estado o para subsidiarla. Hay por lo menos cinco textos de rango constitucional que se refieren de algún modo a esta posibilidad,<sup>27</sup> pero todavía no hay experiencias de aplicación que permitan valorar su efectividad. Más que del reconocimiento de un derecho parece tratarse del reconocimiento de una debilidad del sistema de administración de justicia, por lo que su curso en el futuro dependerá mayormente de la reforma y modernización de estos sistemas. Este asunto encontrará resistencias muy altas en tanto pretenda ser puesto en práctica.

En relación con los recursos materiales de los indígenas la tradición constitucional ha sido tutelar y se ha referido principalmente a la propiedad comunitaria y a la parcela campesina. Asegurados como derechos eminentemente civiles (propiedad, usufructo, posesión) han sido protegidos poniéndolos fuera del mercado (no embargables, no enajenables, no divisibles...) o reservando el dominio para el Estado.

En años recientes el régimen de las tierras indígenas, aparentemente resuelto por las reformas agrarias, enfrenta tres tipos de presiones: la necesidad de garantizar los territorios tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas con patrones de asentamiento y uso muy distinto a los de las comunidades agrarias;<sup>28</sup> la aspiración de los indígenas de tener algún tipo de dominio y/o participar en el aprovechamiento de los recursos naturales accesorios al suelo cuando estos vienen dejando de ser patrimonio de la nación y son crecientemente privatizados y, la conveniencia de desamortizar las tierras campesinas para convertirlas en un factor financiero más dinámico en la economía rural.

Siete innovaciones constitucionales recientes muestran alternativas para estos nuevos retos. Colombia incluye en el régimen de las entidades territoriales indígenas las medidas de protección de la propiedad (del resguardo y de las parcelas), la regulación del uso y disposición y la administración de los recursos naturales, todo bajo responsabilidad de las autoridades de la entidad que son al mismo tiempo autoridades indígenas y públicas. Brasil reconoce las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios, les garantiza su amplio disfrute y conservación y establece una tutela estricta (del Congreso Nacional) y normas precisas sobre la explotación de los recursos naturales. Nicaragua comparte el dominio y transfiere la administración de los recursos a los gobiernos regionales autónomos (mayoritariamente indígenas). Bolivia reitera la protección del Estado al solar campesino, extiende este concepto a las tierras comunitarias de origen<sup>29</sup> e insinúa alguna autoridad de los derechohabientes indígenas sobre el uso de los recursos naturales.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Los sistemas comarcales en Panamá, de autonomía regional en Nicaragua, de entidades territoriales indígenas en Colombia y de organizaciones territoriales de base en Bolivia, muestran el derrotero posible de una tendencia regional.

<sup>27</sup> Nicaragua (Estatuto de Autonomía, artículo 18), México (Reforma al artículo 4o, 1992), Colombia (1991: jurisdicciones indígenas), Paraguay (1992: sujeción voluntaria y normas consuetudinarias), Bolivia (1994: capacidad de las autoridades locales indígenas para resolver asuntos internos según sus costumbres).

<sup>28</sup> El más recurrente reclamo y las más espectaculares movilizaciones indígenas de los últimos años se refieren a este asunto.

<sup>29</sup> Expresión que para algunos analistas y autoridades gubernamentales sería un equivalente eufémico de territorios indígenas.

<sup>30</sup> Colombia (1991, artículo 330), Brasil (1988, título VIII), Nicaragua (Estatuto de Autonomía), Bolivia (1994, artículo 171), Argentina (1994).

En un sentido aparentemente contrario, la reciente reforma constitucional de Perú levanta las restricciones sobre tierras de campesinos/nativos para ponerlas en el mercado como medios de asociación y de garantía en el establecimiento de empresas comunales y multicomunales y México pone el destino de la tierras campesinas en manos de las autoridades comunales y ejidales para aprovechar las posibilidades de asociación con el capital.<sup>31</sup>

El panorama en el campo de los recursos no está aún claro. Las soluciones futuras seguramente enriquecerán el principio constitucional generalmente aceptado de la función social de la propiedad con el concepto relativamente nuevo de servicio a la conservación de la biodiversidad y cambiarán paulatinamente el concepto de tierras estatales por el de recursos bajo autoridad del Estado. Estas reformas están evidentemente muy lejanas todavía.

Curiosamente, el destino de las tierras y recursos naturales de los indígenas empieza a depender de su posibilidad de asociarse al capital de los empresarios agrocomerciales más modernos. Mientras tanto el Estado neoliberal quiere tener cada vez menos que ver en la regulación de la relación entre propietarios.

Hay un tema en la reforma constitucional que sería el más comprensivo de todos y que aún es muy incipiente: el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación y por tanto la disolución del horizonte de unidad comprendida como homogeneidad. De alguna manera las constituciones de México (artículo 4o.), Colombia (artículo 7), Paraguay (artículos 62, 140), introducen el reconocimiento a la pluralidad y el carácter "anterior al Estado" de los pueblos indígenas. La constitución boliviana es la primera en declarar a Bolivia como una nación multiétnica.<sup>32</sup>

Indudablemente las reformas constitucionales referidas guardan correspondencia con las demandas y presiones de los movimientos indígenas. Sin embargo sería pretencioso suponer que se deben a ellas. La demanda ha puesto en evidencia la insuficiencia del estatuto de ciudadanía (reconocido para los indios desde la reforma liberal) para garantizar sus derechos específicos como colectividades y en algunos países latinoamericanos se ha recogido esta demanda y se vienen incorporando diversas normas constitucionales y legales para reconocer y garantizar ciertos derechos. Pero estas reformas se hacen desde el interés

de reformar el Estado ante las nuevas condiciones globales, más que desde la voluntad de aceptar la diversidad étnica y cultural como signo de modernidad.

#### *La crisis de las instituciones indigenistas*

El indigenismo en tanto estrategia estatal para ordenar su relación con los pueblos indígenas surge hace medio siglo como un quehacer unilateral (desde el Estado), unidireccional (hacia los indios) y de propósito único (incorporarlos a la nación), que busca sustituir los rasgos culturales de las comunidades indígenas por aquellos considerados comunes y constitutivos de la nacionalidad y opera mediante la castellanización, la educación escolarizada, la generalización de la agricultura y la manufactura intensivas y comerciales, la dotación de servicios y la incorporación al mercado interno.<sup>33</sup>

Para llevar adelante esta estrategia en varios países se crearon institutos indigenistas u otras dependencias equivalentes, que por muchos años se mantuvieron enlazadas por medio del Instituto Indigenista Interamericano, compartiendo asistencia técnica e influencias de origen principalmente mexicano y norteamericano.<sup>34</sup> En los años ochenta estas instituciones tienden a desaparecer (excepto en México y Brasil) y en los noventa están apareciendo instancias de un carácter relativamente distinto.

El carácter y la envergadura de las acciones de las instituciones indigenistas en los países de la región ha sido diverso. El Instituto Nacional Indigenista (INI) de México y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) de Brasil son las dos instituciones más grandes y con mayor continuidad en el continente; muestran dos extremos del estilo indigenista entre los cuales pueden ser comprendidas las experiencias de otros países, indudablemente más modestas y discontinuas. Aunque las diferencias de estilo lo son también, y principalmente, de las realidades indígenas sobre las que actúan, vale la pena caracterizar brevemente estas dos instituciones para identificar las tendencias de cambio en este campo.

El INI, creado mediante una ley especial en 1948, es fundamentalmente una agencia de promoción cuyas funciones primordiales han sido compensar a las comunidades indígenas de los déficits históricos de atención mediante la prestación de servicios básicos

<sup>31</sup> Perú (1993, artículos 88 y 89), México (1992, artículo 27).

<sup>32</sup> El movimiento indígena de Ecuador ha planteado el reconocimiento constitucional del carácter multinacional del país.

<sup>33</sup> En Iturralde, 1990b, hago una evaluación extensa de la evolución de las políticas indigenistas en el continente.

<sup>34</sup> En Brasil y México hay instituciones antecedentes importantes. En algunos países como Ecuador y República Dominicana se crean como instituciones privadas.

(educación, salud y desarrollo material), procurar la seguridad jurídica de sus tierras y administrar su incorporación a la vida nacional. De modo consistente con el espíritu de la Revolución Mexicana, el INI fomentó el reconocimiento social de las culturas indígenas y contribuyó a convertirlas en signos de la identidad nacional. De manera funcional a las necesidades del gobierno revolucionario (y de su partido), el indigenismo mexicano tomó a su cargo los procesos organizativos indígenas para conducirlos hacia la corriente mayoritaria en el escenario democrático y ejerce un alto grado de control político.

El modelo institucional del INI ha variado desde una entidad ejecutiva (un ministerio) a cuyo cargo exclusivo y especializado estaban todos o la mayor parte de los asuntos atinentes a las comunidades indígenas, hasta una entidad coordinadora de la acción de varias dependencias gubernamentales. La reciente creación de una entidad, que es eminentemente normativa y que tiene como mandato actuar sobre las esferas de la legislación, la administración de justicia y la organización del desarrollo implica una innovación muy importante de la tendencia.<sup>35</sup>

La FUNAI fue creada en 1967 para reemplazar al Servicio de Protección a los Indios (1928) y tiene a su cargo la ejecución del Estatuto del Indio (1973) —un cuerpo legal que codifica el régimen de tutela sobre los indios de Brasil—.<sup>36</sup> De conformidad con el Estatuto corresponde a la FUNAI la calificación estatutaria de los indígenas como tales, el reconocimiento del margen de derechos de los que éstos (individual o colectivamente) pueden gozar, los representa legal y administrativamente ante la nación y frente a terceros, ejerce el dominio de las tierras públicas que ellos ocupan, ejecuta directamente los servicios básicos que les ofrece el Estado (salud, educación y alimentación) y regula el acceso de otras entidades públicas y privadas a las regiones indígenas. Excepcionalmente desarrolla alguna promoción de la cultura y sistemáticamente se opone a cualquier movimiento organizativo de los indígenas y de agentes promotores.

La idea central del indigenismo brasilero ha sido que los pueblos indígenas son extraños al proyecto nacional y que es necesario administrar su extinción por razones humanitarias; una forma de extinción en tanto indios es su civilización, pero ésta no es una responsabilidad del Estado sino un resultado del crecimiento de la nación. No hay otros indios que aquellos

que permanecen en su condición original; los que se mudan quedan fuera de la protección del Estatuto. La labor asistencial de la FUNAI es funcional a los objetivos de la seguridad nacional, la integridad de su territorio y la defensa de sus fronteras.

En años recientes (después de la reforma constitucional de 1988), la FUNAI ha reducido sus acciones a la regularización de las tierras ocupadas por los indios y a la atención de las emergencias provocadas por el acoso de los mineros (grandes y pequeños), las empresas madereras, y el impacto de las obras hidroeléctricas y las carreteras. La asistencia y alguna promoción están siendo asumidas crecientemente por la Iglesia y por organizaciones no gubernamentales de diversos tipos.

El INI ha sido dependencia de la Secretaría de Educación Pública y más recientemente de la de Desarrollo Social. La FUNAI (y antes el SPI) dependían del Ministerio de Defensa y ahora del de Justicia (Gobierno). En ambos casos su presencia ha inhibido que otros repartimientos gubernamentales desarrollen actividades en este campo.

Entre los dos extremos ejemplificados por el INI y la FUNAI se mueven las instituciones indigenistas de la región: en los países andinos y en Guatemala el modelo ha sido tendencialmente promocional; en Centroamérica, Venezuela, Paraguay, Argentina y Chile el modelo ha sido más de control y subrogación de la representación. En los primeramente nombrados las oficinas indigenistas han estado inscritas en los Ministerios de Educación, de Trabajo o de Agricultura; en los segundos en el área de Defensa Nacional o Gobierno Interno. Hay casos como los de El Salvador y Honduras donde nunca surgieron instituciones en este ramo.

Ahora bien, en todos los casos, las reformas agrarias y los esfuerzos en favor del desarrollo rural a partir de los años sesenta impactaron el modelo indigenista por lo menos en dos sentidos; las instituciones agrarias y de desarrollo (públicas y privadas) despojaron a las indigenistas de las pocas tareas que tenían en los campos de la regularización de las tierras, el fomento de la producción y la extensión de los servicios públicos. Asimismo, las orillaron a convertirse en agencias para atender problemas de reconocimiento legal, procuración judicial, fomento organizativo y promoción cultural. En este sentido (siempre con las excepciones extremas de México y Brasil), los institutos perdieron

---

<sup>35</sup> Poco después del levantamiento del EZLN se creó la Comisión Nacional de Justicia Social y Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

<sup>36</sup> El Estatuto del Indio y el régimen de tutela en el cual se basa quedaron virtualmente derogados por la Constitución de 1988. En los últimos meses de 1995 se ha procesado un texto sustitutivo.

la jerarquía, los recursos y la importancia que pudieron tener originalmente hasta reducirse a una suerte de ventanilla de reclamaciones con poca o ninguna influencia al interior del esquema gubernamental y con alguna importancia en la promoción cultural.

La emergencia de los movimientos étnicos a partir de 1980 y, entre otras causas, el virtual agotamiento de los procesos de reforma agraria provocan la búsqueda de una nueva forma institucional de atender los problemas indígenas. En algunos países por la vía de revitalizar los institutos indigenistas (Bolivia, Guatemala, Perú), en otros mediante la creación de nuevos mecanismos (Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá). En efecto, a partir de los primeros años de la década de 1980 en algunos países de la región los institutos indigenistas son reemplazados por oficinas nacionales de asuntos indígenas con funciones de coordinación interinstitucional, que tienen a su cargo la relación con las organizaciones y se constituyen en interlocutores del movimiento indígena. Algunas de estas instituciones asumen además tareas de preparación de nueva legislación y desarrollan labores relacionadas con asuntos de carácter normativo (acceso a la justicia, regularización de títulos, control del trabajo de organismos no gubernamentales e iglesias).

Para la década de 1990 el indigenismo (algunos autores prefieren llamarlo neoindigenismo)<sup>37</sup> se ha convertido en una arena o campo en el cual se organiza la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas, en el cual están presentes además las instituciones privadas de desarrollo social (ONGs), las iglesias, los organismos y agencias internacionales de cooperación y, en unos países más que en otros, las fuerzas armadas y los partidos políticos.

El indigenismo hoy en día se ha tornado multilateral (como una relación interactiva), pluridireccional (con actores y políticas diferenciadas) y de múltiples propósitos. La idea de potencializar las capacidades culturales indígenas en lugar de sustituirlas, el fomento de programas de educación bilingüe y bicultural, la tolerancia de las prácticas médicas tradicionales, la exploración de modelos alternativos para la producción agrícola y artesanal, tienden a reemplazar las viejas estrategias gubernamentales. En algunos países esta nueva perspectiva alcanza a la protección de los derechos humanos, el establecimiento de programas de procuración legal y la creación de mecanismos de financiamiento del desarrollo indígena.

La institucionalización contemporánea de estos avances no muestra éxitos importantes todavía y hace pensar que la estrategia adecuada es quizá la “desinstitucionalización” de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

En efecto, al calor de las reformas constitucionales y legales recientes, en algunos países se han establecido instituciones públicas de nuevo cuño, como la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales en Bolivia, la de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas en Ecuador, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en Chile y el Fondo Indígena Guatemalteco.

Cada una de las instituciones referidas representa una tendencia de institucionalización de la política indigenista; todas fueron en principio reivindicadas por los indígenas como un triunfo de sus luchas; hoy en día son frecuentemente criticadas y deslegitimadas por los mismos movimientos que las alentaron; tendencialmente pretenden suplantar la representación de las organizaciones y competir con ellas por los recursos para el desarrollo.

#### *Cuestión indígena y doctrina de seguridad*

A contrasentido de la tendencia antes señalada, durante la última década se han instalado en algunos países concepciones y prácticas de control político del movimiento indígena estrechamente vinculadas con la doctrina de la seguridad nacional. Estas concepciones implican negar al movimiento indígena el carácter de movimiento social real, y atribuirle el carácter de una conspiración organizada desde fuera de los intereses indígenas y desde el exterior del país; agazapada tras el movimiento indígena esta conspiración intentaría resquebrajar la unidad nacional y acosar los recursos estratégicos. La conspiración actuaría en nombre de la promoción y defensa de los derechos humanos y de la protección del ambiente en los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas.

Como resultado de esta forma de ver la cuestión indígena se tiende a excluir a las organizaciones indígenas de los espacios y procedimientos de concertación, se ignoran las demandas indígenas, se estigmatiza a sus dirigentes y a las instituciones que los apoyan y se obstaculiza el flujo de asistencia técnica y financiera del sector no-gubernamental e internacional. Las prácticas influidas por esta perspectiva de seguridad fomentan la división en el seno de las organizaciones,

<sup>37</sup> Es escasa la literatura reciente sobre el indigenismo, las políticas estatales y las instituciones del ramo; particular interés reviste el libro de Alicia Ibarra, 1987, en tanto reseña para un caso los orígenes de lo que denomina “la práctica neoindigenista”.

contribuyen a excluir al movimiento de la arena del debate nacional y agudizan las tensiones.<sup>38</sup>

La *teoría de la conspiración* se hizo pública por primera vez en 1984 a propósito de un informe confidencial preparado para la Presidencia de la República de Venezuela relativo a las presiones en la frontera indígena amazónica. Se repitió en 1989 en Brasil a propósito del debate de las disposiciones sobre los indios (Cap. VIII) de la nueva Constitución y en 1991 en Ecuador después del levantamiento Indígena por la Vida. Evidencias del mismo tipo de concepción se apreciaron en Chile (debate de la Ley Indígena), Guatemala (negociaciones con la URNG y ratificación del Convenio 169 de OIT) y México (levantamiento del EZLN). En otros países como Bolivia, Colombia y Paraguay, este pensamiento ha sido acogido por medios de prensa en momentos especialmente importantes del desarrollo de la relación Estado-pueblos indígenas.

Cabe señalar que esta perspectiva de seguridad nacional no es, en ninguno de los ejemplos mencionados, una posición generalizada de la política estatal. Sin embargo, donde éstas no están claramente definidas o las instituciones son débiles, aparecen como un fondo subyacente. Indudablemente esta perspectiva es más fuerte donde el nivel de desarrollo político e ideológico del movimiento indígena es mayor.<sup>39</sup>

#### **4. Nuevas tendencias en la esfera internacional**

##### *Una nueva normatividad en desarrollo*

Los foros de pueblos indios y los congresos indígenas interamericanos<sup>40</sup> vienen señalando la necesidad de establecer una nueva normatividad para las relaciones entre los estados y los pueblos indígenas y entre éstos y los organismos internacionales. La demanda más temprana en este sentido afecta a la Convención por la que se fundaron los congresos y el Instituto Indigenista Interamericano —III— (Convención de Pátzcuaro, 1940), el tema central es garantizar la participa-

ción directa de los indígenas en el seno del organismo y en sus operaciones. Después del último congreso, y en medio de una crisis institucional muy aguda, el Consejo Directivo del III ha anunciado un proceso (participativo) de reforma de la Convención. La nueva dirección del organismo (diciembre 1995) deberá poner en marcha este proceso.

El *Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales* de OIT (No. 107) adoptado en 1957, que ha sido la norma internacional más efectiva en los últimos treinta años, fue sensiblemente modificado en un proceso que se extendió entre 1985 y 1989 hasta dar origen a un nuevo Convenio (No. 169), en el cual se establecen claramente: el derecho de los pueblos indígenas a participar, la obligación de los estados de consultar a los indígenas y la posibilidad de acudir al organismo para reclamar el cumplimiento de estas normas.<sup>41</sup> Está en curso la ratificación del Convenio por parte de los gobiernos de la región; donde ya es norma interna está mostrando sus virtudes para orientar los procesos de reforma legal e institucional en varios campos y ha sido utilizado por las organizaciones indígenas para conducir sus luchas hacia el campo de la legalidad.

La constitución del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe implicó la adopción de un convenio internacional que reitera el derecho a la participación y lo hace viable mediante el establecimiento de un organismo basado en la cogestión y la corresponsabilidad, en el cual las negociaciones en torno a objetivos de desarrollo indígena, con el concurso directo de donantes, gobiernos huéspedes y pueblos beneficiarios sean transparentes y concertadas. Dieciocho gobiernos han ratificado el Convenio, mientras tanto las primeras operaciones del organismo han mostrado por igual las bondades y las dificultades de aplicación de esta nueva normatividad, establecida en la cresta de las tendencias internacionales actuales y la limitada voluntad de los gobiernos para destinar recursos financieros para el desarrollo indígena.

El *Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, tal como

---

<sup>38</sup> Los casos de represión selectiva de dirigentes indígenas y activistas son numerosos en todos los países de la región en los últimos diez años.

<sup>39</sup> Parecería que allí donde el Estado no puede responder eficazmente a la modernización de la relación con los pueblos indígenas se crea un vacío (de concepciones y de políticas) que es llenado por la perspectiva de seguridad y las instituciones tienden a convertirse en oficinas de inteligencia.

<sup>40</sup> VIII Congreso y Primer Foro: Mérida-México, 1980; IX Santa Fe-EUA, 1985; X San Martín de los Andes-Argentina, 1989; y XI Managua-Nicaragua, 1993.

<sup>41</sup> Estos derechos, obligaciones y posibilidades se refieren a campos cruciales como las garantías sobre tierras y territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos, los procesos de reasentamiento, los derechos laborales, la educación y la capacitación, entre otros.

ha resultado del largo proceso preparatorio, implica la consolidación de algunos avances importantes en la modernización de la normatividad internacional sobre el tema. Todavía le queda un largo trecho por recorrer para que alcance el carácter de una norma. En ese nuevo trecho la participación indígena será muy limitada y en la misma medida en que lo será la posibilidad de garantizar la integridad de sus conquistas.

Hay una iniciativa de la Organización de Estados Americanos que es aún una promesa: la preparación de un instrumento interamericano sobre los derechos indígenas. El proceso ha sido hasta ahora lento, las respuestas de los estados son muy débiles y la participación indígena es muy relativa. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha aprobado finalmente un borrador de Declaración, que debería ser consultada en el transcurso de 1996 con los gobiernos y las organizaciones indígenas.

#### *La cuestión indígena y los organismos internacionales*

Indios, mujeres, menores y desprotegidos son los objetivos estratégicos de la Octava Reposición de Capital del Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (VIII Asamblea de Gobernadores, Guadalajara, abril de 1994), determinación que empieza a reflejarse en el proceso de reordenamiento institucional<sup>42</sup> y en la adopción de nuevos criterios y estrategias para acercar sus ventanillas y facilidades técnicas y financieras a la atención de las necesidades del desarrollo indígena (Pequeños proyectos, Fondo Multilateral de Inversiones, Asistencia Técnica para preparación de proyectos, etcétera).

Medio ambiente y pueblos indígenas son componentes de importancia creciente en las estrategias del Banco Mundial, algunas de cuyas divisiones están haciendo acercamientos interesantes a la temática indígena y han empezado a destinar recursos para

apoyar la emergencia de capacidades técnicas y administrativas propias de los pueblos indígenas para enfrentar los retos del desarrollo moderno, económicamente sostenible y ambientalmente sustentable. Las primeras operaciones del Fondo para el Desarrollo Institucional del Banco Mundial (BM) están explorando este terreno lleno de riesgos y promesas; la Directiva Operacional del BM sobre Pueblos Indígenas viene adquiriendo cada vez mayor relevancia en sus operaciones ordinarias y el mismo organismo ha asumido la tarea de fomentar intercambios interagenciales (con participación indígena) para revisar prácticas y procedimientos de asistencia que afectan al sector y requieren ser innovados.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una agencia tradicionalmente alejada de la temática indígena en el pasado, viene incorporando en sus proyectos de desarrollo humano y gobernabilidad importantes componentes relacionados con la con-

solidación de las organizaciones indígenas, la identificación de sus demandas, la capacitación de sus dirigentes para participar en la gestión pública a nivel local y la modernización o establecimiento de las instancias gubernamentales para atender la problemática.

Otros organismos como UNESCO, UNICEF, PMA, PNUMA, OMS/OPS y FIDA<sup>43</sup> están incursionando en este campo a través de objetivos relacionados con la educación bilingüe, la medicina tradicional, la seguridad alimentaria, el manejo adecuado del medio ambiente indígena y el fomento de la agricultura.

En el ámbito regional americano la situación tiene un destino distinto: el Instituto Indigenista Interamericano ha permanecido prácticamente paralizado durante los últimos cinco años y ningún otro organismo trabaja sistemáticamente sobre asuntos indígenas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha puesto atención a algunas situaciones críticas en sus informes sobre países de la región e inició consultas

<sup>42</sup> Se ha establecido en el BID una unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario.

<sup>43</sup> Cabe destacar el establecimiento por parte del FIDA de un Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica, que administra la Corporación Andina de Fomento y la ejecuta una oficina *ad hoc* en estrecha vinculación con las comunidades beneficiarias.

para preparar el instrumento interamericano sobre derechos indígenas, pero no ha contado con recursos suficientes para impulsarlas.<sup>44</sup> En la subregión andina ninguno de los programas o entidades ha tomado el tema como parte de sus tareas. Únicamente el Tratado de Cooperación Amazónica creó y mantiene una Comisión Especial de Asuntos Indígenas que ha hecho avances interesantes en demarcación e inventario de territorios indígenas.

Además de algunos riesgos para el movimiento indígena que ya se anotaron antes, este crecimiento del interés y de la actividad internacional puede estar asociado a un creciente desinterés y abandono de responsabilidades por parte de los gobiernos. También resultan perjudiciales la falta de coordinación entre las agencias, la persistencia de algunas prácticas paternalistas y clientelares en sus operaciones y cierta tendencia a favor de la espectacularidad de sus intervenciones en detrimento del establecimiento de soluciones de largo plazo y poca visibilidad.<sup>45</sup>

#### *La cooperación bilateral revisa su agenda*

Una buena proporción de los recursos financieros y de la solidaridad con los cuales se ha fortalecido el movimiento indígena en los últimos años provino de la cooperación internacional de carácter bilateral, a través de las agencias de cooperación o a través de organizaciones no gubernamentales,<sup>46</sup> lo mismo que el apoyo de las iglesias y de sus agencias y programas de solidaridad.

Tendencialmente estos recursos se han destinado al fortalecimiento organizacional, la promoción de los derechos indígenas, el fomento de los intercambios y el financiamiento de experiencias de desarrollo económico. Excepto en el último rubro, la cooperación bilateral ha operado generalmente con reglas discretas de control financiero y evaluación, y ha tenido poco impacto en la generación de capacidades de administración en las mismas organizaciones. Los proyectos de carácter económico han puesto poca atención en el tema de la sostenibilidad de las experiencias después de la intervención.

Estas tendencias están variando en los últimos años: nuevas áreas de interés en Europa del Este y África están captando recursos antes dirigidos a Latinoamérica; las inversiones se concentran en campos como derechos humanos, democratización y desarrollo ambientalmente sustentable; se espera una mayor capacidad de administración y ejecución por parte de los beneficiarios de los proyectos y de sus organizaciones; se procura eliminar las intermediaciones o abatir los altos costos administrativos del sector gubernamental y no gubernamental; se espera la generación de ambientes políticos y legales que hagan más seguras las inversiones y que contribuyan a concertar mejor los objetivos del desarrollo indígena con los del desarrollo nacional; finalmente se procura disolver la aparente distancia entre los planteamientos de las organizaciones representativas y las necesidades de las comunidades en la base.

Estas dinámicas de la cooperación están impactando ahora mismo a las organizaciones indígenas de varios países de un modo que no es todavía previsible. El desarrollo de las estructuras organizativas está basado en buena medida sobre los recursos de la cooperación bilateral (pública y privada) que ha sido independiente de su capacidad para manejar proyectos y financiamientos de desarrollo económico que podrían contribuir a su sostenimiento autónomo; muchas comunidades, capacitadas y sensibilizadas por las organizaciones, han empezado a gestionar directamente sus pequeños proyectos, orillando a las uniones y federaciones indígenas al campo de la promoción ideológica y la acción política; recursos de otras fuentes (multilaterales, por ejemplo) requieren interlocutores técnico-financieros que discriminen claramente la agenda política de la agenda del desarrollo y que puedan contar con la no objeción y en ocasiones con el aval de los gobiernos.

Éstos y otros cursos recientes en el mundo de la cooperación establecen un reto al movimiento indígena que implican modernización técnica, inserción en los objetivos nacionales y actuación en la arena de la democracia (formal).<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Constituye una excepción la actividad desplegada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que ciertamente es más un organismo no-gubernamental que una agencia del sistema de la OEA.

<sup>45</sup> Algunas organizaciones indígenas nacionales y regionales han manifestado recientemente su temor a que esta dinámica de los organismos internacionales esté promoviendo desmedidamente liderazgos personales desconectados de los procesos organizativos. Hugo Navajas (1995) advierte sobre los límites y peligros de este "boom" indigenista de los organismos internacionales.

<sup>46</sup> La intermediación no gubernamental se ha dado en algunos casos en dos pasos: uno en el país de origen de los recursos y otro en el país huésped de los proyectos. Algunas ONGs internacionales han establecido sus propias oficinas locales en países con altos índices de población indígena.

<sup>47</sup> Este nuevo curso implica también retos para las oficinas gubernamentales y las organizaciones privadas, cuyo papel de intermediación y control debe cambiar y cuyos presupuestos de operaciones serán afectados de modo importante.

## 5. Los temas pendientes

Hay cuatro aspectos especialmente problemáticos en la relación entre los pueblos indígenas y los estados que adquieren proporciones cada vez más importantes en el establecimiento y agudización de las tensiones que enfrentan los movimientos indígenas con los estados.

### *a) Acceso y distribución de los recursos esenciales para la vida*

Evidentemente las reformas agrarias no consiguieron resolver de modo sostenible la cuestión de las tierras campesinas y varias décadas después de su aplicación, la escasez, el deterioro, la presión demográfica y la inseguridad jurídica son muy altas; tampoco hay soluciones satisfactorias sobre el acceso al agua y ninguna que haga posible el aprovechamiento de otros recursos como las minas, los bosques y el patrimonio natural y arqueológico. En las áreas de bosques tropicales (tierras de nadie o patrimonio del Estado) únicamente se reguló la colonización y el régimen de concesiones; los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas se han mantenido en la indefensión y han sido crecientemente acosados y disminuidos.

Ahora bien, los movimientos indígenas contemporáneos, al menos parcialmente incubados en movimientos agrarios, han desarrollado reivindicaciones nuevas, más complejas, que involucran el conjunto de los recursos naturales (y no únicamente el suelo) y atan su recuperación y mantenimiento a la conquista de atribuciones de control sobre el espacio. Esta nueva forma de luchar por los recursos encuentra sus límites en la idea de soberanía como atributo exclusivo del Estado y en el desarrollo de intereses empresariales internos y transnacionales.

En general, no existe un régimen legal suficientemente amplio y elástico que permita asegurar los recursos para los pueblos indígenas en las diversas condiciones en que éstos se encuentran, más allá del derecho a la propiedad.

### *b) Realización de la justicia*

El irrespeto de los derechos humanos de los indígenas y de sus derechos como pueblos ha sido frecuente, agravado por prácticas discriminatorias y por deficiencias en los mecanismos jurisdiccionales. La intensificación del contacto con la vida nacional ha puesto a los indígenas en una situación cada vez más frágil respecto de la justicia y los ha vuelto víctimas de las más aberrantes prácticas de un sistema que se descompone crecientemente, convirtiéndolos en blanco

de acciones de represión de “nuevos” delitos como el terrorismo o el narcotráfico. Los movimientos indígenas demandan acceso a la justicia, pero también la capacidad de autorregular su vida de conformidad con sus costumbres y resolver sus problemas ante sus autoridades tradicionales. Otra vez, el orden constituido, la generalidad de la ley y la unidad de la justicia limitan el desarrollo posible de estos reclamos.

### *c) Ejercicio de la autoridad y la representación*

La exclusión de las formas indígenas de organización social, las limitaciones en el acceso a las instancias regionales y nacionales de poder y la marginación de la ciudadanía, llevan al movimiento a reivindicar autonomía y/o autodeterminación, así como a autoexcluirse de los sistemas formalmente democráticos (partidos y sufragio), alejarse de las instancias corporativas de gestión (sindicatos, asociaciones residenciales, vecinales) y substraerse de cualquier proceso de participación nacional, que se base en la renuncia de sus identidades y formas de actuar colectivas.

### *d) Participación en el desarrollo económico, social y cultural*

Tradicionalmente marginados de las decisiones y de los beneficios del desarrollo, los pueblos y las comunidades indígenas se plantean ahora tomar una posición de control sobre los asuntos que atañen a su propio desenvolvimiento, no únicamente mediante la participación en las instancias en las cuales se deciden e impulsar las intervenciones, sino tomando a su cargo y según sus propios valores y perspectivas tales acciones, con exclusión de las agencias públicas y los intermediarios privados. Esta reivindicación incluye la recuperación y fomento de sus lenguas, sus prácticas religiosas, sus formas propias de educación, tecnologías y medicina, compitiendo en el terreno de las funciones que ha tomado para sí el Estado y/o la Iglesia.

En cada uno de estos campos problemáticos hay asuntos que pueden resolverse por la vía de la negociación, otros parecen tener límites irresolubles en las condiciones actuales. Ninguna salida genuina propondrá —aún allí donde la presencia indígena es muy débil— de concesiones graciosas del Estado; serán resultado del desarrollo de las tensiones y de la elevación de las luchas indígenas hasta las arenas donde se resuelven los problemas del Estado y en las cuales sería posible conquistar transformaciones del modelo nacional (de desarrollo y de organización política) y nuevos cursos para la democracia.

## Bibliografía

- GÓMEZ, MAGDALENA  
1994 "La juridización de los indígenas ante la nación mexicana", en Iturralde (comp.), *Orden Jurídico y Control Social*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- IBARRA, ALICIA  
1987 *Los indígenas y el Estado en el Ecuador*, Quito, Editorial Abya Yala.
- ITURRALDE GUERRERO, DIEGO A.  
1989 "Movimiento Indio, Costumbre Jurídica y Usos de la Ley", en Stavenhagen e Iturralde (comps.), *Entre la Ley y la Costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.  
1990a "Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales" en *Nueva Antropología*, núm. 39, México.  
1990b "Los pueblos indios y el campo indigenista", en *Seminario Permanente sobre Indigenismo*, México, Instituto Nacional Indigenista.  
1993a "Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina" en *Crítica Jurídica 11*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, y *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José.  
1993b "Pueblos Indígenas y Estados Latinoamericanos: una relación tensa", en *Lo Pluri-Multi o el Reino de la Diversidad*, La Paz, ILDIS.  
1994 "Pueblos Indígenas y Democracia Nacional: después de 1992", en *Buen Gobierno para el Desarrollo Humano*, La Paz, ILDIS y Fundación Milenio.
- ITURRALDE GUERRERO, DIEGO A. (COMP.)  
1994 *Orden jurídico y control social*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- NAVAJAS, HUGO  
1995 "Desarrollo indígena: reivindicación o realidad virtual?", La Paz, ILDIS (por aparecer).
- SÁNCHEZ, E., R. ROLDÁN Y M.F. SÁNCHEZ  
1991 *Derechos e identidad: los pueblos indígenas y negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá, Disloque Editores.
- SANTILLI, JULIANA (COORD.)  
1993 *Os Direitos Indígenas e a Constituciao*, Puerto Alegre, Núcleo de Direitos Indígenas y Sergio Antonio Fabris Editor.
- TORRES, RAMÓN (ED.)  
1995 *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Quito, CONAIE, Abya Yala y CEPLAES.
- VALDIVIA, TERESA (COMP.)  
s/f *Usos y costumbres de la población indígena de México*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- VARIOS AUTORES  
1992 *Derechos territoriales indígenas y ecología en las selvas tropicales de América*, Bogotá, Fundación Gaia y Cerec.
- WRAY, ALBERTO ET AL.  
1993 *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Editorial Abya Yala.
- WRAY, NATALIA  
1989 "La construcción del movimiento étnico-nacional-indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda", en *América Indígena*, núm. 49, p. 1, marzo.