



CONCEPTOS  
Y FENÓMENOS  
FUNDAMENTALES  
DE NUESTRO  
TIEMPO

UNAM

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

EL DESAFÍO INDÍGENA:  
DEMOCRACIA Y REFORMA  
DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA  
MAGDALENA GÓMEZ

Octubre 2008

## EL DESAFÍO INDÍGENA: DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Por: Magdalena Gómez<sup>1</sup>

*A Miguel León Portilla debemos la localización y traducción de una carta en náhuatl sobre autonomía indígena enviada por los principales de México y dirigida al Príncipe Felipe en 1554:.” En esa carta, además de reiterarse las quejas sobre las desgracias que agobian al pueblo mexicana, manifestando como en ella se dice, “”nuestro llanto, nuestras lágrimas”, se habla de la amenaza de despojar a los mexicas de su forma de “gobernación, regimiento y justicia” expresan que “ lo que nos dejaron nuestros padres, nuestros abuelos ( se pretende) que sea entregado a los españoles” concluye expresando que si lo que se piensa es que ellos son incapaces de gobernarse a sí mismos, se les den leyes justas para cumplir bien con su oficio. Si ni aun así lo cumplen- añaden que aceptan ser castigados” “ y concluye León Portilla ¿cómo es posible que lo que entonces se logró hoy se niegue a los pueblos indígenas?”<sup>2</sup>*

Tras dos décadas de lucha por el reconocimiento de sus derechos los caminos de la movilización indígena se han transformado, algunos se han bifurcado para encontrarse en la lucha por los espacios del Estado mientras que otros han hecho del repliegue una estrategia para fortalecer su autonomía. También las demandas sufren reacomodos y redimensionamiento, hoy está claro que el proceso de juridicidad se ha topado con la indisposición de los Estados para optar por su profunda transformación y dar paso plenamente al componente pluricultural históricamente negado, en lugar de ello, algunos han optado por apropiarse del discurso para diseñar mas que un traje un disfraz para decirlo a la manera de Lowenstein<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Abogada, maestra de la Universidad Pedagógica Nacional.

<sup>2</sup> Miguel León Portilla, “Bartolomé de las Casas en la conciencia indígena del siglo XVI” Culturas en peligro, México, Alianza Editorial Mexicana, 1976, 98-104.

<sup>3</sup> Karl Lowenstein, Teoría de la Constitución, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1979.

En esta aparente imposibilidad hay un elemento cierto como lo es la profundización de las políticas neoliberales que han hecho de los antiguos Estados Nación una mera ficción. Ahí se asienta el necesario redimensionamiento de las luchas sociales en nuestros países latinoamericanos, pelean de cara a sus Estados pero con la mira puesta en las transnacionales que no han requerido de proceso constituyente alguno fuera de los aparatos operativos en que se han convertido organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial entre otros. Conceptos como el de Democracia o lugares comunes como la llamada Reforma del Estado aparecen en el escenario anunciando transiciones y transformaciones que repiten el síndrome de la exclusión para los pueblos indígenas al trivializar los reconocimientos constitucionales y legales, reduciéndolos a compilaciones de normas cargadas de expresiones huecas <sup>4</sup>.

Sin embargo, felizmente la realidad tiene otros escenarios, “bolsones de resistencia” como les han llamado los zapatistas mexicanos, porque los hay de otros países y desde ahí y desde las redes que pacientemente se van tejiendo se organizan para detener el empuje neoliberal que esta vez ya no solo busca excluirlos sino virtualmente eliminarlos. Hoy los obreros, los campesinos, los indígenas, crecientemente los sectores medios, particularmente los universitarios son prescindibles o están en vías de serlo completamente, esto desde la clave neoliberal.

En estas notas intentaré ofrecer un recuento desde el proceso indígena sobre las etapas que a grandes rasgos se han cruzado para llegar a un punto de confluencia con otros sectores sin abandonar sus muy específicas banderas incluso intentando un real diálogo intercultural de manera que no se repitan lecciones “vanguardistas” y en cierto sentido también discriminatorias que no han sido ajenas a los espacios de la izquierda latinoamericana. Me interesa explorar en torno a la interrogante ¿qué tanto las normas relativas al derecho indígena han permeado a las concepciones y prácticas sobre la democracia y la reforma del Estado? ¿Qué tan inclusivo de la pluriculturalidad resulta el concepto hegemónico de democracia? Me apoyaré para ello en estudios y documentos elaborados desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de desarrollo (BID). Plantearé también un recuento del derecho a

---

<sup>4</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo tiene una página web donde da cuenta país por país de la cantidad de normas “indígenas” para sustentar con ello que la lucha por el reconocimiento ya está concluida.

la consulta como uno de los mecanismos vigentes para la participación indígena, destacando sus limitaciones y distancia con el derecho a la libre determinación, ejemplificando, a través de la jurisprudencia de la OIT como el contenido de la demanda indígena está centrado en la defensa de recursos naturales, tierras y territorios tanto al movilizarse en foros del movimiento altermundista como al utilizar los juzgados, las Cortes o los espacios cuasi-jurisdiccionales como el de la Comisión Interamericana de derechos Humanos (CIDH) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por mi formación y experiencia dedicaré especial atención a las veredas del derecho, también por convicción pues si bien no tenemos un saldo favorable en este balance sigo considerando que esta trinchera antes que abandonarse debe fortalecerse. De paso advierto que mis comentarios sobre la ubicación del movimiento y el derecho indígena de cara a los procesos de globalización no supone descalificación alguna a los pacientes y muy concretos ejercicios de análisis y defensa que se realizan desde espacios comunitarios o procesos judiciales, sin embargo considero que no podemos encerrarnos en el análisis casuístico de normas o procesos comunitarios sin entender las dinámicas externas que inciden en los procesos locales.

### **El desencuentro analítico**

Aclaro que hablaré desde la experiencia de acompañamiento a la demanda indígena por la autonomía de sus pueblos, demanda que ha tenido escasa acogida en los estudios teóricos de las diversas disciplinas, la antropología, su más cercana prefirió durante décadas realizar estudios sobre la organización social, cosmovisión, entre otros, formas de gobierno incluso pero sin dar cuenta del sujeto político, del sujeto excluido entre los excluidos, convirtió así en objeto de estudio lo que en las políticas públicas se tradujo en objeto de atención, de precaria y asistencialista atención.

En el campo de la ciencia política se ha bordado prolíficamente sobre el avance “civilizatorio” de la democracia representativa y con ella de los partidos políticos, descalificando de entrada las formas llamadas “atrasadas” de la democracia directa. Así podríamos abordar cada uno de los ámbitos teóricos y encontraremos evidencias de este virtual desconocimiento, de este etnocidio teórico, de esta ceguera. Hay excepciones notables en los trabajos destacados de Guillermo Bonfil, Miguel León Portilla, Luis

Villoro, Héctor Díaz Polanco, Gilberto López y Rivas entre otros que se han orientado hacia la postulación y defensa de la autonomía de los pueblos indígenas.

Tratándose del derecho, sobretodo la corriente positivista, acogiendo al paradigma liberal ha establecido como verdad absoluta que solo las personas, los individuos y agregos, y las individuos, pueden ser titulares de derechos, individuales por supuesto, ni hablar de derechos de pueblos, de derechos colectivos porque siguiendo su proclividad por la homogeneidad y la unicidad desde el Estado se decretó que a cada Estado corresponde un pueblo negando con ello la realidad de los pueblos que encierran pueblos. Inclusive, teóricos como Habermas<sup>5</sup> incursiona en la teoría jurídica crítica y propone que reconozcamos que no hay derecho sin validez, pero tampoco hay derecho solo con validez. Para él la validez deberá ser la suma concomitante del principio de legalidad y el principio de legitimidad. Ahí donde concurren ambas nacerá la validez. Por lo tanto desecha la tesis clásica de validez formal Kelseniana. Sin embargo, el mismo teórico, cuando se trata de dar entrada a los derechos colectivos recurre al argumento de que los individuales, son por antonomasia los que garantizan la libertad de las personas y éstos no se pueden poner en riesgo ante unos derechos que constituyen un atentado potencial<sup>6</sup>.

Y si pasamos al terreno de los proyectos políticos de las izquierdas encontraremos un fenómeno históricamente similar, el análisis de clase colocó a los pueblos indígenas como parte del campesinado y así se les identificó sobretodo en la zona andina pero no solo ahí, Guatemala, país mayoritariamente indígena llevó a cabo un proceso revolucionario durante tres décadas omitiendo casi totalmente la reivindicación de la presencia indígena, presencia que no fue de mera observación, pueblos enteros se organizaron, fueron arrasados, masacrados con sus sistemas de autoridades, con sus culturas y de ellos solo se dio cuenta como la estadística del número de víctimas pero así han sido las llamadas “vanguardias” así se han comportado. Por otra parte, tratándose de los partidos políticos damos cuenta de la incapacidad que históricamente han mostrado para hacerse cargo a fondo de la implicación que para sus propuestas a la Nación debería tener la existencia de los pueblos indígenas. Si los teóricos señalan a los Partidos como

---

<sup>5</sup> Habermas, Jürgen. Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Madrid, Editorial Trotta, 1998.

<sup>6</sup> Habermas, Jürgen. La inclusión del Otro. Estudios de Teoría política. Madrid, Paidós, 1999.

instancias de mediación entre la ciudadanía y el gobierno vemos que el asunto indígena es botón de muestra de la distancia con esa vocación.

El reto implica pensar a los partidos de manera radicalmente distinta, pensar su vocación más allá de la dimensión electoral y en última instancia pensar a la reforma del Estado en una lógica que disloque la centralidad excluyente de la democracia representativa en perjuicio de las formas de democracia directa que son consustanciales a los pueblos indígenas.

### **Inventario latinoamericano sobre Derecho Indígena**

En el proceso de juridicidad de la demanda indígena hemos pasado por diversas etapas, no solo políticas sino conceptuales, en principio ante la ausencia absoluta de la mínima mención a estos pueblos aparecía como un avance que se les reconociera el derecho al traductor en los juicios penales sobretodo en contraste con aquellas normas que les trataba como inimputables por ser “indígenas analfabetos alejados de la civilización”<sup>7</sup>

Es indudable que las inserciones de normas relativas a Derecho Indígena en el orden constitucional latinoamericano expresan avances en el terreno de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, pero su ejercicio se ve limitado precisamente porque están inmersas en un orden jurídico que obedece a la lógica de la homogeneidad cultural, además de confrontar crecientemente las aspiraciones neoliberales de los Estados de la región<sup>8</sup>.

El proceso de juridicidad de las demandas de los Pueblos Indígenas, en sus expresiones más avanzadas, se refleja en las constituciones de Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Bolivia (1994)<sup>9</sup>, Ecuador (1998)<sup>10</sup> y Venezuela (1999). En menor rango y profundidad se ubican las reformas a las cartas fundamentales de Costa Rica (1977), Guatemala (1985), Panamá (1972, revisada en 1983), Perú (1993), Argentina (1994) y México (2001).

El primer bloque empezó a reconocer derechos originarios ligados a las tierras, como un paso necesario para garantizar la reproducción física y cultural, en un concepto más amplio

---

<sup>7</sup> Clavero Bartolomé, Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América Latina, Edit. Siglo XXI, 1994

<sup>8</sup> Gómez Magdalena, El Derecho Indígena frente al espejo de América Latina, Anuario 2002 Flacso San José de Costa Rica.

<sup>9</sup> En 2008 está pendiente la validación de una Constitución más avanzada aun cuando ya el Estado de Bolivia asumió como ley nacional el texto de la Declaración de la ONU de Derechos para Pueblos Indígenas que fuera aprobada el 13 de septiembre de 2007.

<sup>10</sup> Está pendiente la ratificación de una nueva Constitución en 2008.

que el de tenencia de la tierra, estableciendo, en el caso de Brasil, el acceso al uso y disfrute de recursos naturales tratándose de ríos y lagos, señalando que en el caso de recursos energéticos o minerales, su exploración o explotación en tierras indígenas requieren la aprobación del Congreso de la Unión, el cual escuchará a los pueblos afectados.

Tanto Colombia como Bolivia y después Ecuador incorporaron de manera directa el concepto de pueblo indígena, territorio y formas especiales de jurisdicción, abriendo en el caso de Colombia el espacio para la representación política indígena en el Senado.

Respecto al segundo bloque de países, sus normas constitucionales relativas a pueblos indígenas tienden a enfatizar el reconocimiento a la naturaleza pluricultural de sus naciones y a ofrecer garantías para ejercer y fortalecer su identidad. El conjunto de ellas, salvo México, hacen expresa alusión al carácter inembargable e inalienable de las tierras indígenas.

Durante el largo período de invisibilidad y exclusión jurídica encontramos que en lo general hubo ausencia de políticas nacionales, de Estado, frente a los pueblos indígenas, salvo los casos de Brasil y México las políticas gubernamentales en América Latina son recientes, erráticas y muy dependientes de las preferencias o inclinaciones de quienes tienen a su cargo las instituciones. No parece encontrar un punto de encuentro la nueva dinámica de derechos de los pueblos con las instituciones y proyectos indigenistas de los Estados, éstos tienden a valorar como peligroso el compromiso por el pleno ejercicio de estos derechos ante la evidencia de que su impulso conlleva a la confrontación con la lógica imperante en el conjunto de instancias gubernamentales. Algunos gobiernos han intentado definir una política y una línea institucional de nuevo tipo y acorde al marco constitucional de derechos, siempre con la tensión de la insuficiente participación directa de representaciones de los pueblos indígenas; el de Ecuador asumió la decisión de crear una instancia cuya dirección estaría orgánicamente ligada al movimiento indígena del país<sup>11</sup>, el de México transita aún por la reiteración de su tradicional política indigenista a la que recientemente han dado un tinte de participación indígena simulada al nombrar unilateralmente a indígenas como funcionarios<sup>12</sup>. En Panamá se creó el Consejo Nacional

---

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

<sup>12</sup> El gobierno que inició en diciembre de 2000 creó una oficina “presidencial” sobre Pueblos Indígenas, con una titular que es destacada empresaria además de reivindicar origen indígena y se nombró como

de Desarrollo Indígena<sup>13</sup> que no parece ofrecer cambios sustantivos fuera de que dependerá de la Presidencia de la República, a diferencia de la anterior oficina de política indigenista que dependía del Ministerio de Gobierno y Justicia. En Chile existe una Ley Indígena cuya expresión ha sido la creación de un organismo denominado Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, con ciertos avances sobre todo en el proyecto relativo al Fondo de Tierras y Aguas pero con serias limitaciones para avanzar a otros espacios relativos a Derecho Indígena por entrar en contradicción con otras leyes.<sup>14</sup>

Los cambios constitucionales no han impulsado una nueva institucionalidad, prevalece la posición de los gobiernos de concebir a los pueblos indígenas como objetos de asistencia social más que como sujetos de derecho.<sup>15</sup> Les resulta más fácil salirse por la puerta falsa del llamado "combate a la pobreza" que en el mejor de los casos, en muy pocos de ellos, logra paliativos que le permiten limitados márgenes de legitimación ante la "clientela" favorecida por sus acciones.

En nuestros países, la aplicación de normas constitucionales está atada a la discrecionalidad que entraña "la voluntad política" de aplicarlas. Esta línea se pone en crisis frente a unos sujetos políticos interesados en exigir su cumplimiento. Las crecientes movilizaciones indígenas en regiones que conjugan extrema pobreza y marginación social y política está generando una tendencia muy grave y creciente que consiste en valorar la problemática indígena bajo un esquema de seguridad nacional en lugar de proponerse, incluso en lógica de gobernabilidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho con la ampliación del marco constitucional que propicie la participación directa de estos pueblos en la definición y ejecución de políticas nacionales.

Lamentablemente si nos acercamos a los diversos países de la región y los vemos por la ventana indígena, nos vamos a encontrar escenarios comunes, independientemente de la ausencia o presencia de normas constitucionales, legales o de derecho internacional.

---

Director del Instituto Nacional Indigenista a un intelectual indígena integrante de una de las organizaciones indígenas en el país a quien recientemente destituyeron con la misma lógica unilateral que lo nombraron.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo No.1 de 11 de enero del 2000

<sup>14</sup> Revista Pueblos Indígenas, Año II, núm.5, octubre de 1996.

<sup>15</sup> En Perú se incorporó el tema indígena a la estructura de atención del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano, creado el 29 de octubre de 1996 mediante Decreto Legislativo 866. De él depende la Gerencia de Desarrollo Humano que "promueve, ejecuta y supervisa políticas y programas en el campo del desarrollo humano, con la finalidad de elevar la calidad de vida de las personas, la familia y en especial grupos en situación de riesgo, impedidos físicos y de las poblaciones indígenas" (documento del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano. Gobierno del Perú, 1997)



Este hecho es sumamente peligroso pues denota la trivialización del Derecho Indígena. Paradójicamente la tierra ya no vale tanto por sus fines agropecuarios como por su utilización para megaproyectos. Se impone en los Estados la tendencia a ubicar en la explotación de recursos naturales de los territorios indígenas, la vía para superar la crisis económica, por medio de concesiones forestales, mineras, turísticas, hidroeléctricas. Esto es fiel reflejo de que el Neoliberalismo y el llamado tránsito hacia la democracia son dos caras de una misma transición. Esta dualidad no resiste siquiera la prueba de la congruencia con el ejercicio del derecho a la consulta a favor de los pueblos indígenas antes de tomar decisiones que les afecten, como establece el Convenio 169 de la OIT. Más complejo aparece el ejercicio del derecho al consentimiento previo, libre e informado que establece la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas.

Relacionado con este asedio a los territorios indígenas encontramos un notorio incremento de migración a zonas urbanas marginales, uniéndose con aquellos igualmente excluidos, desde esos espacios buscan la reidentificación colectiva dentro de las estrategias de resistencia, en los hechos se están formando comunidades fuera de los territorios originales, incluso fuera de sus países, la mayoría de ellas mantiene la vista y el interés puesto en ellos. No hay renuncia, se trata de traslados involuntarios definidos por la necesidad de sobrevivencia.

### **La autodeterminación y el derecho a la consulta, jurisprudencia de la OIT**

Si bien uno de los signos positivos del convenio 169 de la OIT es que considera la consulta previa y la participación. Desde su discusión y aprobación fue evidente que deslindaban la consulta de la decisión que en su caso tomen los gobiernos respecto al tema materia de la misma, sin embargo, en buen ánimo se llegó a plantear que una consulta bien llevada en los hechos permitiría la libredeterminación. La *Guía Para la Aplicación del Convenio 169 de la OIT* expone que “no hay ninguna disposición en el Convenio núm. 169 que sea incompatible con cualquier instrumento legal internacional que puede definir o establecer el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la

autodeterminación.”<sup>16</sup> Esta obligación es requerida por el preámbulo del Convenio 169 como también por el artículo 35 del Convenio que prohíbe menoscabar los derechos de los pueblos indígenas otorgados en otras instancias del derecho internacional.

Lee Swepston<sup>17</sup> expresó: “¿Que quiere decir esto para la libre-determinación [refiriéndose al artículo 1(3) del Convenio 169]? En si no significa nada para decidir que implica la libre-determinación. Si la libre determinación significa-por lo menos en una parte-la autonomía dentro de las fronteras del estado, entonces el Convenio 169 es consecuente con todos los grados de autonomía y otras expresiones de la libre-determinación dentro de los estados existentes”.<sup>18</sup> Asimismo, Russel Lawrence Barsh anotó:

Aunque el nuevo convenio no se refiere explícitamente a los derechos de libre determinación, auto-gobierno, o autonomía, explícitamente alcanza el mismo resultado. Garantía el respeto a las “instituciones” indígenas en general y se refiere a una variedad de derechos específicos de acción colectiva, que en su conjunto equivalen al reconocimiento de los pueblos indígenas como sociedades distintas con sus propias instituciones representativas. Es mas, el uso de la palabra pueblos, aunque privada de la connotación de su uso en el derecho internacional, fue aceptado como manera de afirmar que los pueblos indígenas tienen una ‘identidad propia’ y que son sociedades organizadas y no solo “grupos cualesquiera” de individuos que comparten alguna característica racial o étnica.<sup>19</sup>

El convenio sin duda ha sido un instrumento básico como una suerte de paraguas jurídico para la demanda indígena, sus limitaciones están dadas por parte de los Estados que se niegan a modificar el orden interno a fin de garantizar su cumplimiento y que en el plano de la OIT asumen una actitud defensiva que encuentra eco en la debilidad de los actuales mecanismos de control de este organismo internacional. Por ejemplo, el

---

<sup>16</sup> Lee Swepston y Manuela Tomei, *Los Pueblos Indígenas y Tribales, Una Guía a La Aplicación del Convenio 169*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, julio de 1996.

<sup>17</sup> Jefe de los Servicios de Igualdad y Coordinación de Los Derechos Humanos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y los Derechos Humanos de La Oficina Internacional del Trabajo.

<sup>18</sup> Lee Swepston, “The ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention (Number 169): Eight Years After Adoption.” En *The Human Rights of Indigenous Peoples*, ed. Cynthia Price-Cohen, page 22.

<sup>19</sup> Russel Lawrence Barsh, “An Advocate’s Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples” *Oklahoma City University Law Review*, Vol. 15 (1990) page 215

gobierno mexicano ha encontrado un caparazón justificatorio en el artículo 34 del convenio 169 que señala la flexibilidad que debe tener la aplicación del convenio de acuerdo a “las condiciones propias de cada país”<sup>20</sup> cuestión en la que le concede razón la OIT, sin dar cuenta del mal sentido o mala fé con la que se le reivindica y pasando por alto que justamente esa expresión entraña exclusión, discriminación y que, son esas condiciones históricas las que se demanda cambiar.

Con anterioridad la OIT ha buscado conciliar el interés indígena con el del Estado postulando criterios como el de que una consulta efectiva requiere que se prevean los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas, de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales, pues de lo contrario será imposible cumplir con los requisitos fundamentales de la consulta previa y la participación (documento GB.282/14/3, párrafo 79). Sin embargo, pese a que existe interés en reivindicar el principio de consulta aún no se consolida como un auténtico espacio democrático menos aún como se ha pretendido anotar como la vía para la libredeterminación, hoy resulta claro que tal planteamiento es insostenible.

Es evidente que los mecanismos de control interno de la OIT son insuficientes para alcanzar la justiciabilidad del convenio 169 y lo son no sólo desde el punto de vista del procedimiento y órganos incluso plazos sino ante todo porque la tensión entre los alcances de su contenido no deja márgenes suficientes para una interpretación favorable a las demandas de los pueblos indígenas. Empezando porque se trata de un sujeto cuya personalidad procesal no existe pero también por la falta de equidad entre las oportunidades de los gobiernos para acceder a esos espacios respecto a las condiciones en que los pueblos lo logran. Sin embargo, habría que reiterar que el uso de las reclamaciones debería seguir formando parte de las estrategias de los pueblos, entendiendo que por sí solas no constituyen un apoyo suficiente. Basta con enumerar los asuntos que llegan a las instancias de la OIT para observar el contraste, los pueblos pelean por sus recursos, sus tierras y sus territorios, los gobiernos insisten en su pretensión de sustituir estas demandas con políticas cosméticas, planes y programas

---

<sup>20</sup> GB289/17/3/2004-02-0047-3ES. Doc. Numeral 100, la OIT da la razón al gobierno mexicano a partir de la “flexibilidad”

desarticulados o intrascendentes. A estas alturas parece cobrar sentido aquella preocupación expresada por dirigentes indígenas ante las limitaciones de contenido con el que fuera aprobado el convenio 169, constituía sin duda un paso adelante pero hoy vemos que fue para los gobiernos el paso máximo, prueba de ello son las escasas ratificaciones que este convenio emblemático ha logrado. Ahí está es la única norma internacional vinculante en derecho interno que directamente aborda los derechos de los pueblos indígenas, no debería por ello razonar conforme a las lógicas de derecho interno que llevan los gobiernos a su espacio. Esta situación se torna más compleja a partir de la aprobación de la Declaración de la ONU en la materia que por ser tal y no tratado o convenio no tiene impacto vinculatorio. De parte de los internacionalistas se sostiene sin embargo que es el derecho interno el que debe adaptarse al internacional y no a la inversa.

### **La dispersión de los Estados nacionales y la democracia mutilada**

Las definiciones y programas del Banco Interamericano de Desarrollo no dejan lugar a dudas sobre su visión acerca del rol de los antiguos Estados nacionales hoy transformados en lógica neoliberal. Parten de un consenso: La mayor eficacia del mercado en la asignación de recursos y en cuanto a la necesidad de consolidar los sistemas democráticos. Reconocen sin embargo que “a la mejoría del ambiente macroeconómico se acompañan problemas como la persistencia de la pobreza y la exclusión socioeconómica.”<sup>21</sup>

Por ello, señalan que hay que mejorar el ambiente “institucional” pues ante la necesidad de adelgazar al Estado, este no ofrece con eficiencia los servicios que le demandan. Su diagnóstico habla de que en los Estados existen modalidades precarias de gestión, ordenamientos jurídicos obsoletos, inadecuadas políticas públicas. El BID apoya la modernización del poder judicial y del legislativo pues considera que el funcionamiento eficiente del mercado requiere un sólido estado de derecho.

Precisan que los principios fundamentales de la acción del Estado son la integralidad, transparencia, competencia, equidad social y de género, eficiencia, eficacia, participación y subsidiaridad.

---

<sup>21</sup> Marco de referencia para la acción del Banco Interamericano de Desarrollo en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, 10 de marzo de 2000

¿Qué lugar ocupan los pueblos en la agenda del BID? Son referidos en la promoción de una educación cívica que promueva los valores democráticos, la cultura de la tolerancia, la solución pacífica de las diferencias, la eliminación de los estereotipos sexuales y raciales ¿estarán en este último rasgo? Estas posiciones fueron aún más explícitas cuando se afirmó que el BID “asume la expresión Modernización del Estado como sinónimo de Reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática”<sup>22</sup>

Sin dar más vueltas el BID nos ofrece su tesis central acerca del Estado:

“El desarrollo equitativo y sustentable requiere de un estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y seguridad jurídica y política que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente y que implemente políticas de una manera eficiente, transparente y responsable”<sup>23</sup>

Por otra parte, el informe sobre La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, se enmarca en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.

Su propósito es evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos. Se trata de un diagnóstico elaborado a partir de observaciones hechas en 18 países y donde lo mismo se encuestó a ciudadanos de a pie que a políticos y académicos. Señala entre sus conclusiones que hay una creciente insatisfacción ciudadana con la democracia o, para no ponerlo en términos tan negativos, hay un malestar que hasta ahora es menos con la democracia y más dentro de la democracia. Pero de continuar las tendencias actuales, el malestar puede terminar por volverse en contra de la democracia por no responder de manera adecuada a las aspiraciones del grueso de la población latinoamericana.

---

<sup>22</sup> Modernización del Estado, documento de estrategia, BID, Washington D.C, julio 2003

<sup>23</sup> Ibid

La mayoría de los países ratificó los principales tratados internacionales y avanzó en la normativa nacional tocante a la igualdad legal y la protección contra la discriminación, así como en los derechos de la mujer. También se avanzó en la defensa de los derechos laborales y de los niños. Aunque existe un rezago en la ratificación de la Convención sobre los pueblos indígenas, varias Constituciones reconocieron estos derechos.

No ocurrió lo mismo con los tratados internacionales ni, en especial, con la vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad. No se registró el descenso esperado en síntesis, aunque mejoró la situación de los derechos humanos en comparación con el período no democrático, y se ratificaron convenciones internacionales relativas a los derechos civiles e incluso se generaron normativas nacionales en este sentido, los datos muestran debilidades, hecho que debería ser una señal de alerta. El progreso en relación al respeto del derecho a la vida, la integridad física, la seguridad y la no discriminación ha sido irregular y en algunos casos insuficiente. En síntesis, el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad. La política tiende a perder contenido por la disminución de soberanía interior del Estado, El Informe invita a debatir sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad.

En la perspectiva del Informe, el Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados de diversas maneras, resultando de ahí una variedad de formas que pueden adaptarse en función del desarrollo humano.

El Informe propone ampliar el debate sobre el proceso de globalización. Es peligroso, se advierte, caer en una suerte de fatalismo frente a este fenómeno; al contrario, es preciso discutir acerca de su impacto real sobre la soberanía interior de los Estados y

acerca de las mejores estrategias para fortalecer a las naciones latinoamericanas en el espacio de la aldea global.

Se reconoce que la representación de pueblos originarios y afrodescendientes en el Parlamento es, en general, aún muy reducida. La muy marginal referencia a pueblos indígenas en el estudio, guarda excepciones significativas en trabajos específicos realizados por diversos analistas, destacaría el de Catherine M. Conaghan: “Mas allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo”, además José Nun en su ensayo Estado y Ciudadanía anota la cuerda individualista que se advierte en los textos base del estudio “si el observador calza únicamente lentes racionales individualistas para interpretar la democracia en América Latina puede simplemente no ver el potencial democratizante que hoy contiene, por ejemplo, la movilización de las comunidades mayas de la jungla (sic) lacandona”.

El Informe del PNUD está atravesado por la tesis central que hace de la democracia representativa el continente y contenido de la democracia toda, así lo expresa O’Donell:

“La democracia tiene cuatro características específicas en relación con todos los otros tipos políticos: 1) elecciones limpias e institucionalizadas; 2) una apuesta inclusiva y limitadamente universalista; 3) un sistema legal que sanciona y respalda —al menos—los derechos y las libertades incluidas en la definición del régimen democrático; y 4) un sistema legal que previene a cualquiera ser de legibus solutus. Las dos primeras características son propias del régimen; las dos últimas, del estado.

El principal tema de una reforma del Estado debería ser el plantearse para que tipo de nación. La necesidad de ampliar y homogeneizar la legalidad democrática del Estado que, además de las esenciales garantías de previsibilidad y debido proceso, consagre efectivamente los derechos de la ciudadanía, plantea una paradoja frente a la reciente emergencia y, en general, creciente reconocimiento, de los derechos colectivos de diversas minorías sobretodo de los pueblos indígenas”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>O’Donell, Guillermo. “Siete tesis sobre el Estado en América Latina” en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanía y ciudadanos. (Informe y anexos)*. 2002, pp. 83-86.

Al texto base de O'Donnell siguieron comentarios, entre otros, el de Fernando Calderón<sup>25</sup> le hace ver “la falta de reconocimiento de los nuevos actores socioculturales y su vinculación con la democracia” habla de la “revitalización de los movimientos indígenas e incluso su vinculación con la sociedad de la información; lo mismo podríamos decir de los de género... en general, todos estos movimientos oscilan entre una reivindicación de espacios políticos y de nuevas formas de vida, por una parte, y un comunitarismo cerrado, a veces autoritario por otra “politización basada en los derechos que tiene lugar en la sociedad”<sup>26</sup>

Como observamos el concepto de democracia se plantea a partir de la representativa y no alude a la democracia directa. Uno de los problemas nodales en la relación de los pueblos indígenas con el Estado nacional es el de la democracia, esto es el de su posibilidad de participar con plenos derechos en todos los ámbitos y niveles de gobierno, donde se decide, entre otras cosas, la política económica.

Respecto a la representación política de los pueblos existe la tendencia a propiciarla en términos de la lógica de los programas gubernamentales, institucionales, más que en la de su necesaria autonomía y capacidad de decisión. Alrededor de las instituciones se mueven cuadros indígenas que han asimilado la ideología de la intermediación lo que en ocasiones conduce a una auténtica sustitución de los pueblos.

Otro de los problemas en la relación de los pueblos indígenas frente al Estado y a las organizaciones políticas partidarias, es la exclusión sistemática de su participación directa en todos los niveles de gobierno. La falta de reconocimiento constitucional a las formas propias de organización social y política ha derivado en la pretensión de imponer un esquema de participación política y un concepto de ciudadanía homogéneo, uniforme y pretendidamente nacional. Los partidos políticos no responden a esta concepción y tampoco se han preocupado por atender a la búsqueda de espacios que propicien la inclusión de los pueblos indígenas. En la práctica se han limitado a acudir a los pueblos en épocas electorales.

En la última década han surgido organizaciones indígenas que reivindican el conjunto de los derechos de los pueblos y han jugado un papel importante. Sin embargo, ese

---

<sup>25</sup>Calderón, Fernando. “Las condiciones sociales de la democracia: el Estado y el régimen” en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanía y ciudadanos. (Informe y anexos)*. 2002, pp. 103-106.

<sup>26</sup> Enrique Peruzotti. La naturaleza de la democracia Argentina. *Journal of Latin American Studies* 33 (2001):133-155



liderazgo, llega a la arena política con demandas propias y bajo las reglas del juego que ahí se practican, lo que en ocasiones propicia que se olvide el vínculo con el sector que representan. Este elemento es fundamental para la cuestión indígena; mientras no existan alternativas de participación política que incorporen las formas de democracia directa y establezcan mecanismos de representación para los pueblos indígenas en cuanto tales.

### **Pueblos Indígenas y globalización**

Debemos al subcomandante Marcos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) una síntesis de esta relación<sup>27</sup>:

“O sea que cada país es como un globo que se revienta y se le sale todo lo que lo hacía especial, o sea como su costumbre, su palabra, su cultura, su economía, su política, su gente, su modo pues.

Y entonces el país como que se rompe y todo el mundo se mete en ese país, y ese país ya no es ese país, sino es todo el mundo. Pero no el mundo de la gente, sino que es el mundo del dinero, donde no importa la gente.

Y así decimos que la globalización de los poderosos, o sea que del dinero, se come a los países y se come a las personas que viven en ese país. Porque un país es como una casa donde vive la gente del país. Y el dinero mundial destruye pues la casa, o sea que el país, y la gente se queda sin casa y sin alma, porque ya no se conocen entre sí mutuamente y andan nomás como desconocidos, con la desconfianza en los ojos y en las palabras, tristes pues.

Y entonces cuando un país se queda sin su alma, se mete el alma del dinero.

Y ese país que se rompió ya no es una casa donde vive la gente de ese país, sino que es una tiendita donde se venden y se compran cosas y gente.

Porque en la globalización el dinero pone tiendas donde antes había países.

---

<sup>27</sup> Ponencia del *subcomandante insurgente Marcos* en el encuentro internacional de intelectuales En defensa de la humanidad, celebrado los días 24 y 25 de octubre de 2003 en el Polyforum Cultural Siqueiros, ciudad de México

Y entonces, como el país ya no es un país sino que es una tienda, pues la gente ya no es gente, sino que sólo son compradores o vendedores.

Y la gente no es dueña de la tienda, sino que el dueño de la tienda es el dinero mundial.

O sea que la gente ya no manda en su país, manda el dinero mundial.

Y entonces pues, como decimos nosotros, el pensamiento que manda es el pensamiento del dinero.

Y si uno por ejemplo no tiene la paga o no quiere comprar, pues como que no cuenta, o sea que hay que destruirlo. Y si uno, por ejemplo, no tiene nada qué vender o no quiere vender ni venderse, pues como que no sirve, o sea que hay que destruirlo.

La globalización del poder es como una guerra contra la gente y sus casas, o sea que es una guerra contra la humanidad”.

Hay que destacar la madurez de los movimientos indígenas y la claridad con la que ubican su agenda y sus aliados. Crecientemente deciden unirse a otros sectores en función a demandas comunes para detener la embestida neoliberal que igual que hace “inejercibles” los derechos económicos, sociales y culturales de amplios sectores, impide la consolidación del derecho a la libredeterminación de los pueblos indígenas. En la II Cumbre Continental de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala (América).

Realizada en Quito el 22 de julio de 2004, asistieron representantes de 20 países del Continente, participaron representantes pertenecientes a los pueblos: Mapuche, Aymara, Uro, Quechua, Kichwa, Maya, Guaraní, Pasto, Wayúu, Paez, Huarani, Zaparo, Achuar, Chachi, Secoya, Salasaca, Kitu Kara, Natabuela, Chibuleo, Kañarí, Yine, Manchineri, Matogroso, Pemon, Jivi, Camtsa, Tacana.

Durante el mismo, Sebastián Manchineri, coordinador de la COICA en su saludo señaló "este encuentro es importante, hemos visto en varios rincones del mundo la fragilidad, las divisiones, los conflictos, y desafíos de continuar viviendo con nuestra forma de ser. Este pequeño e importante encuentro representa el inicio de la unificación entre nosotros como pueblos, nacionalidades, como organizaciones o personas y aquellos que se solidarizan y tienen la misma visión de un equilibrio humano y ambiental". Por su parte Humberto Cholango, Presidente de ECUARUNARI, dijo: "desde la mitad del

mundo, Ecuador, estamos para analizar nuestros problemas, nuestras dificultades y para mirar nuestras esperanzas, hacia donde nosotros como Pueblo necesitamos caminar para compartir y solidarizar en cada uno de nuestros países, porque estamos siendo atentados y amenazados, por la fragmentación de gobiernos débiles, de las transnacionales. Muchos personajes han dicho que los movimientos indígenas son un peligro para la democracia, claro que somos un peligro para la democracia cuando no nos quieren escuchar y cuando nos excluyen".

Por ejemplo, James Cockcroft reconoce que para entender los movimientos sociales de América Latina, hay que destacar, entre otros, el rol de los indígenas, notablemente en Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y México, pero hasta un nivel sorprendente también en países donde hay pocos de ellos, por ejemplo Argentina y Chile. Las etnias (sic) de todas las Américas viven y reconocen el hecho que atrás del imperialismo hay más de 500 años de sujeción genocida y su resistencia.”<sup>28</sup>

También hay otras trincheras con avances emblemáticos como los que lograron con el caso Ralco promovido por la tramitación legislativa para crear la comuna de Alto Bío Bío en Chile que si bien transitó por los sinuosos caminos del derecho, logró finalmente un acuerdo de solución amistosa en el escenario de la CIDH entre el gobierno y las familias pehuenches<sup>29</sup> y luego un memorándum de entendimiento<sup>30</sup> que dio pie a la tramitación legislativa y final aprobación del Senado para crear la comuna de Alto Bío Bío<sup>31</sup> Con ello se reactivó también el compromiso de buscar mecanismos para que no se construyan más megaproyectos hidráulicos en el Bío Bío. Este caso dejó en el aire la objeción clásica del derecho interno frente a los del derecho internacional traducida en una pregunta ¿cómo es posible que un acuerdo en la OEA pase por encima de las políticas energéticas del país?

De parte indígena ha sido denunciado el impacto de la creación de instancias como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el de la imposición de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, señalan que las corporaciones reciben más derechos y privilegios a expensas de sus derechos como pueblos en especial es violado el derecho a la autodeterminación, que consiste en

---

<sup>28</sup> James D. Cockcroft\* Historiador y sociólogo de la Universidad Estatal de Nueva York , Periódico La Jornada, México D.F. 11 de julio de 2004

<sup>29</sup> Firmado el 26 de febrero de 2003 en Washington, D:C

<sup>30</sup> Firmado el 16 de septiembre de 2003

<sup>31</sup> Sesión del Senado del 9 de junio de 2004

determinar libremente su estatus político y buscar su propio desarrollo económico, social y cultural y el ejercicio de sus derechos sobre territorios, recursos y conocimientos indígenas, culturas e identidades.<sup>32</sup>

### **Conclusión**

Aquí dejo algunos de los elementos que están en juego, en cierta forma operan por encima de los avances jurídicos, porque a nivel interno priva sobre el orden constitucional los arreglos metaconstitucionales de los Estados y éstos también se colocan por encima de la normatividad internacional vigente, sobretodo la relativa a los derechos humanos en su mas amplio espectro. Por ello, como diría Ramón Vera, editor de la revista Ojarasca en México, debemos acercarnos al problema no como si se tratara de un matiz en la teoría del Estado sino debemos estar conscientes de que está en práctica una teoría del mundo.

### Bibliografía

- CLAVERO BARTOLOME. 1994. Derecho Indígena y Cultura Constitucional. Siglo XXI
- DE SOUSA BOAVENTURA. 2002. La Globalización del Derecho. ILSA. Colombia
- FERRAJOLI LUIGI. 2004. Razones Jurídicas del Pacifismo. Edit Trotta.
- GOMEZ MAGDALENA. 1997. Derecho Indígena. AMNU-INI México
- GROSSI PAOLO 2003. Mitología Jurídica de la Modernidad. Edit. Trotta
- GROSSI PAOLO. 2004. Derecho, Sociedad y Estado. El Colegio de Michoacán, México.
- HOFFE OTFRIED. 2000. Derecho Intercultural. Gedisa
- LEVY JACOB. 2000. El multiculturalismo del miedo. Edit. Tecnos. Madrid
- SARTORI GIOVANNI. 2001. La sociedad multiétnica. Ed. Taurus
- TAYLOR CHARLES. 1993. El Multiculturalismo y la “política del reconocimiento” FCE. México

---

<sup>32</sup> Declaración Internacional de Cancún de los Pueblos Indígenas. Quinta Conferencia Ministerial de la OMC - Cancún, Quintana Roo, México, 12 de septiembre de 2003

— WOLKMER ANTONIO. 2006. Pluralismo Jurídico. Edit. Mad. Brasil