



DERECHOS HUMANOS
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
Y NUEVA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

REVISTA DE DEBATE SOCIAL Y JURÍDICO

Artículo Primero

Año 13 • Número 20

Contenido

Editorial

Paráfrasis

Diálogos

Crónica

Internacional

Tintero

Apostillas

Consejo Editorial

Leonardo Tamburini
Alejandro Parellada
Carla Roca
Elba Flores
Claudia Bowles

Colaboradores

Iván Bascopé
Xavier Albó
Elba Flores
María Pía Franco
Patricia Alandía
Tito Pérez
Marco Huaco
Morita Carrasco
Luz Patricia Mejía
Bartolomé Clavero
Nancy Yañez
Carlos Camacho
Nélida Faldin
Francisco Masa
Alejandro Almaráz
Alexandra Bergier

Coordinación General y Edición

Carla Roca

Diseño y Diagramación

Francisco Padilla

- Editorial

- Los derechos políticos indígenas en el Régimen Electoral boliviano
- Sentido de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” en la CPE.
- Estado Plurinacional y Justicia Indígena
- Los derechos indígenas en el marco de las políticas educativas y lingüísticas en Bolivia
- Derechos Humanos casos de Bolivia (Santa Cruz)

- El sueño de nuestros abuelos hecho realidad
Entrevistas a: Nélide Faldín y Francisco Masa

- Semiesclavitud de familias guaraníes del Chaco boliviano
Entrevista a Alejandro Almaráz

- Derechos Humanos, Estado y Pueblos Indígenas
Bagua y su trasfondo: la lucha indígena contra Ugkaju
- Aprendiendo de la experiencia. Lhaka Honhat: Un observatorio para pensar el reconocimiento de derechos territoriales indígenas en Argentina
- El Derecho a la Propiedad de los Pueblos Indígenas
- Instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas: Declaración de Naciones Unidas y Convenio de la OIT
- Los Mecanismos de Protección de Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y los avances en materia de derechos indígenas
- Etnocidio y vulnerabilidad de los pueblos indígenas minoritarios en Bolivia

- Observatorio de Derechos Humanos y Conflictos Socioambientales
- Escuela Itinerante de Derechos Humanos

Impresión
Editorial El País

Depósito Legal
2010

ISBN
2010

Santa Cruz - Bolivia, 2010

El material contenido en esta publicación
se puede utilizar en tanto se mencione a
los autores.

© Derechos Reservados
**Centro de Estudios Jurídicos
e Investigación Social - CEJIS**
c/ Alfredo Jordán # 79
Tel. 591 3 353 3809 - 353 2714
Fax 591 3 353 5169
cejis@cejis.org
cejis@scbbs-bo.com
www.cejis.org

Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Los pueblos indígenas del mundo supieron enmarcar su lucha en clave de defensa de sus derechos. Ser reconocidos como culturas y sociedades diferenciadas por los Estados donde quedaron atrapados en calidad de minorías étnicas, fue una de las primeras acciones que emprendieron sus recién nacidas organizaciones reivindicativas, que datan de fines de los años 70 y principios de los 80 del siglo pasado. Bolivia no ha estado al margen de esa lucha, al contrario, viene últimamente dando pautas fundamentales respecto de cómo los Estados deben recoger la diversidad de sus sociedades para ampliar el espectro de protección y reconocimiento jurídico de las esas complejas realidades que han quedado bajo esquemas de dominación neocolonial. La aprobación de la Constitución Política del Estado en Bolivia y la declaración de un Estado Plurinacional, con un amplio y extenso catálogo de derechos humanos de los pueblos indígenas incorporados, muchos de ellos con origen en instrumentos internacionales importantes como la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, hace de este texto uno de los más avanzados del mundo.

En esta edición de la revista “Artículo Primero” presentamos los avances en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas que tiene la nueva Constitución boliviana, la cual nuestros colaboradores abordan analizando alguno de los derechos más importantes que la Carta Magna consagra. Por otro lado, recogemos también los avances de los derechos indígenas en los sistemas de protección internacional, regional y universal, así como algunos conflictos que han comportado gravísimas violaciones a los derechos indígenas nacional e internacionalmente reconocidos.

La implementación real de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución Política del Estado de Bolivia, choca con realidades políticas contradictorias y paradójicas que nos hacen reflexionar sobre el verdadero compromiso que el nuevo Estado Plurinacional tiene con los pueblos indígenas en el proceso de cambio y transformación que vive el país. En ese contexto, Iván Bascopé nos muestra los escenarios en los que se negoció la Ley del Régimen Electoral Transitorio N° 4021, antecesora de la actual Ley del Régimen Electoral. Las propuestas y rol de las organizaciones indígenas, en concreto de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía (CIDOB), la poca voluntad de Gobierno para efectivizar un acuerdo que contemple los derechos políticos de los pueblos indígenas y las violaciones a la Constitución que esta norma contiene.

Seguidamente Xavier Albó, hace un análisis sobre la figura constitucional “*naciones y pueblos indígena originario campesinos*”, nueva y controversial categoría compuesta que intenta reflejar la diversidad étnica y cultural de Bolivia, quienes son sujetos de los derechos indígenas constitucionalizados.

El autor destaca el concepto empleado generosamente por el constituyente y que está estrechamente ligado al artículo 2 de la Constitución y el 30, en los cuales se explicitan los elementos que ayudan a establecer quiénes son los pueblos indígenas en Bolivia y el catálogo de derechos reconocidos. Se encarga también de alejar la posibilidad que se trate de una categoría que describa un unitario y homogéneo nuevo sujeto social, por el contrario, su naturaleza compuesta sugiere una interpretación desagregada, debido a la histórica y clara autoidentificación de cada uno de los sujetos: pueblos indígenas en las tierras bajas, originarios en las tierras altas y campesinos, aquellos indígenas asumidos como tales en el marco del movimiento de extracción sindical y ligado a esas organizaciones creadas al influjo de la Reforma Agraria.

Elba Flores en su *Estado Plurinacional y justicia indígena*, destaca las características que hacen a la justicia indígena de las tierras bajas de Bolivia, la misma que era invisibilizada y excluida por el Estado que reconocía sólo la justicia ordinaria acorde con su visión hegemónica y monocultural. Así mismo, señala que la nueva Constitución en el marco del Estado Plurinacional y del principio de pluralismo jurídico, reconoce la vigencia de sistemas jurídicos que coexisten y conviven entre sí, y que la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina, gozarán de igual jerarquía. Concluye señalando que queda el desafío de la Ley de Deslinde Jurisdiccional para que ésta permita que las jurisdicciones indígena originario campesinas y la agroambiental se cooperen en el marco del respeto y la igualdad.

Las políticas educativas y la inclusión de los derechos indígenas en las diferentes normas nacionales es retrospectivamente analizada por María Pía Franco y Patricia Alandía. El extenso recorrido sobre las declaraciones de diferente tipo en varios instrumentos nacionales legales y otros de origen internacional, permite concluir a las autoras que nunca antes Bolivia tuvo un contexto normativo tan favorable como el actual. Sin embargo, la oficialización de las lenguas indígenas vía ley, es importante pero no suficiente: paradójicamente, una de las pocas políticas destacadas de la época del neoliberalismo, la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), instalada con la Ley de la Reforma Educativa, está en estos momentos de derroche de poder indígena, paralizada en su implementación. La demora en la aprobación de la nueva ley educativa, la pérdida de capital humano espantado por las dirigencias de los magisterios en sus pugnas de poder, son, entre otros, los problemas que postergan el ejercicio pleno de los derechos culturales de los pueblos indígenas, uno de los estandartes del proceso que lidera Evo Morales y que más vende en el exterior.

El proceso de liberación de las familias que se encuentran en estado de servidumbre y/o situaciones análogas a la esclavitud en el Chaco boliviano es analizado por Alejandro Almaráz, ex Viceministro de Tierras del Estado Plurinacional de Bolivia, en una rica entrevista. Almaráz retrata las relaciones de servidumbre y empadronamiento de las que ha sido objeto el pueblo guaraní del Chaco boliviano, las barreras que han impedido la libertad de este pueblo y los avances efectivos logrados en los últimos años, destacando como eslabón central el saneamiento y consolidación del territorio guaraní y el proceso de desarrollo comunitario a través del conducto institucional que supone la autonomía indígena.

Marco Huaco revela las graves violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas awajún y wampis de la selva peruana en Bagua. El 5 y

6 de junio de 2009 se producen violentos enfrentamientos entre efectivos policiales y pueblos indígenas quienes efectuaban un corte carretero que derivó en una masacre en las cercanías de la ciudad de Bagua (Departamento del Amazonas – Perú). La génesis del enfrentamiento es la protesta de los pueblos awajún y wampis que exigía la derogación de decretos gubernativos que significaban la entrega de importantes extensiones del Parque Nacional Ichigkat Muja, gran parte del cual es territorio ancestral de estos pueblos, para la explotación aurífera a corporaciones mineras transnacionales. El autor expone los antecedentes del hecho, cita las violaciones a la legislación peruana vigente, a los convenios internacionales y acuerdos previamente suscritos con los pueblos indígenas. Así mismo, destaca la impunidad con la que se ha manejado el caso, omitiendo las recomendaciones de la comisión de observadores, entre quienes destaca el actual Relator sobre Pueblos Indígenas de la ONU James Anaya, en las que se manifiesta la existencia de una política indiferente del Gobierno respecto al uso excesivo de la violencia contra los pobladores del lugar.

La situación de los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario, contacto inicial o alta vulnerabilidad, así como las políticas y normas que el Estado Plurinacional de Bolivia ha venido implementando es tratada por Carlos Camacho Nassar. Reflexiona también sobre el etnocidio que han sufrido los pueblos indígenas minoritarios cuando se enfrentan con sociedades dominantes, tengan estas un origen colonial o no. Se describe a grandes rasgos la situación de los indígenas más vulnerables (por su escaso número, principalmente) en Bolivia, las principales amenazas que experimentan en la actualidad, la situación aún más grave de los pueblos y segmentos de pueblo en aislamiento y la necesidad de formular y poner en marcha políticas públicas específicas para la protección de sus derechos.

La comisionada de la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) Luz Patricia Mejía, hace una evaluación sobre los avances y retrocesos en la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el marco de los Informes Anuales de la CIDH cuyos ejes centrales son: el derecho a la tierra y el derecho a la no discriminación. Releva también el desarrollo de la jurisprudencia del Sistema Interamericano en casos individuales, citando ejemplos concretos como el de *Awas Tigni Vs. Nicaragua* y otros que conforman las decisiones de principios que constituyen el núcleo de los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas de la región, respecto de los Estados Parte de la Convención Americana. Concluye que, pese a los logros conseguidos en el campo del reconocimiento y protección de los derechos humanos, Latinoamérica continúa siendo la más inequitativa del planeta.

La antropóloga Morita Carrasco reseña los avances y transformación del marco jurídico relativo a los derechos de los pueblos indígenas (concretamente en el tema tierra) en la Argentina y la práctica estatal de corte neoindigenista (con un modelo restringido de consulta y participación indígena), destacando el proceso y rol de la organización indígena en este país, abocándose al caso de la organización Lhaka Honat, que congrega a 45 comunidades indígenas y cuyo reclamo de titulación de su territorio al Gobierno de la provincia de Salta hasta la fecha ha sido infructífero. Las denuncias sobre la violación a sus derechos a la tierra y otros ante instancias del ámbito nacional e internacional sin tener un resultado concreto, son una constante al igual que las omisiones sistemáticas por parte del Gobierno sobre los acuerdos y compromisos suscritos, generando un desgaste y haciendo aún más vulnerable la existencia ancestral de las comunidades indígenas allí asentadas.

Nancy Yañez, nos destaca los principales mecanismos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y sus principales avances en materia de derechos indígenas. La autora hace un punteo de los instrumentos jurídicos que sustentan el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (SIDH) –Carta de Organización de Estados Americanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Convención Americana de Derechos Humanos- y en una suerte de síntesis explicativa define los mecanismos para hacer un reclamo ante la referida instancia. También destaca los avances en cuanto a jurisprudencia del SIDH en materia de derechos indígenas enfatizando la protección de los derechos territoriales, donde cita de manera cronológica casos recepcionados por ésta instancia. Reflexiona a propósito, que a la par del reconocimiento de derechos territoriales se han reconocido derechos económicos, sociales y culturales.

El doctor Bartolomé Clavero, ex miembro del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Foro Permanente de Naciones Unidas, detalla en su trabajo los alcances jurídicos a nivel internacional que tienen la Declaración de Naciones Unidas y Convenio N° 169 de la OIT de la Organización Internacional del Trabajo para la defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Clavero resalta el hito que constituye la Declaración y los alcances jurídicos respecto de aplicabilidad y vigencia de la misma en los ordenamientos jurídicos nacionales, poniendo en evidencia que, el hecho de que esta normativa no se encuentre contenida en un tratado, el contexto de su discusión y aprobación y los mecanismos previstos para reguardar su vigencia y respeto por los Estados una vez adoptada, en nada diferencia esta Declaración con un Pacto o Tratado para su plena efectividad estatal interna.

Esperamos que este número sea de utilidad a quienes ejercen la defensa de los derechos de un sector que necesita todavía más aliados para seguir avanzando en la superación de las barreras ideológicas y políticas que impiden un ejercicio pleno de sus derechos.

Leonardo Tamburini
DIRECTOR EJECUTIVO CEJIS



Los derechos políticos indígenas en el Régimen Electoral boliviano

Leonardo A. Tamburini¹
Iván Bascopé Sanjinés²

Introducción

El ejercicio de los derechos políticos fue el camino elegido por el Estado Plurinacional de Bolivia para consolidar el nuevo sistema de Gobierno establecido en la Carta Magna, aprobada por el referéndum del 25 de enero 2009. El partido en función de Gobierno y los movimientos sociales que participan del denominado “proceso de cambio” que lidera el presidente Evo Morales, apostaron desde un comienzo a la vía plebicitaria para empujar un proceso de transformación institucional de alto impacto. En ese contexto, los derechos indígenas han sufrido los efectos de los llamados “pactos democráticos”, puesto que la aprobación de la normativa que viabilizó los comicios que permitieron recomponer los espacios electivos de poder en todos los niveles de gobierno, pasó por la conculcación de los derechos políticos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución.

Los primeros pasos dados en la implementación de la Nueva Constitución tuvieron que ver con la aprobación de una norma electoral transitoria que validara los mandatos políticos de las autoridades de turno, hecho que se realizó en dos momentos: en diciembre de 2009, con las elecciones generales de Presidente y Vicepresidente, así como de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; y en abril de 2010, con las elecciones de gobernadores, Alcaldes municipales y otras autoridades locales en el marco del proceso de estructuración del proceso autonómico a nivel regional y local. Un segundo momento fue el de la aprobación, en el plazo de seis meses desde la instalación de la nueva Asamblea Legislativa, de las “cinco leyes estructurales”, llamadas así las normas establecidas en la disposición transitoria segunda de la Constitución Política del Estado (CPE) que representan los cimientos de la arquitectura normativo-institucional del Estado Plurinacional.³

1 Director Ejecutivo del CEJIS.

2 Responsable de la Oficina Regional CEJIS La Paz.

3 “Segunda: La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.”

Una de ellas fue la Ley del Régimen Electoral N° 026/2010, dictada en medio de una huelga de hambre de los asambleístas indígenas quienes protestaban en contra su aprobación por la violación a sus derechos constitucionales que ésta impuso.

La propuesta de la CIDOB y el trámite de aprobación de la Ley del Régimen Electoral Transitorio (LRET)

La Disposición Transitoria Primera de la Constitución Política del Estado ordenó a que el Congreso Nacional sancione en el plazo de 60 días de la promulgación de la CPE, una Ley que regule los comicios de diciembre 2009 y abril de 2010 en la que se jugaban la continuidad del Presidente Evo Morales en la primera magistratura, así como el posible control de las Cámaras de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional.

Teniendo como antecedente el proceso de negociación política de septiembre-octubre 2008⁴, la Confederación de los Pueblos Indígenas del Oriente Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB), decidió enfrentar el reto del desarrollo legislativo de otra manera. Con la aprobación de sus instancias orgánicas, conformó una comisión técnico política a la cual le dio el mandato de trabajar una propuesta de ley electoral desde la visión de los pueblos indígenas. Fue nombrado al frente de la Comisión el ex parlamentario y ex constituyente José Bailaba Parapaino, líder histórico del pueblo chiquitano. Hacia mediados de enero de 2009 la CIDOB ya contaba con una propuesta acabada de Ley del Régimen Electoral Transitorio (LRET), socializada y validada por las demás regionales parte de la organización.

Un equipo de consultores contratados por el Ministerio de Defensa Legal del Estado redactó el anteproyecto de ley del Poder Ejecutivo, propuesta que la dio a conocer a las organizaciones sociales para su análisis y discusión. Las organizaciones cuestionaron el documento, sin embargo decidieron trabajar una propuesta que tuviese como base el anteproyecto del Poder Ejecutivo con los aspectos centrales de la demanda indígena con la ilusión de que el Gobierno los haga partícipes en un documento único. La propuesta de la CIDOB aportaba elementos relacionados a: a) *criterios de definición de las circunscripciones especiales*, los cuales debían contemplar los aspectos de la realidad territorial de los 34 pueblos indígenas, como la base territorial, estructura organizativa, minoría poblacional, etc.; b) *el ejercicio de la democracia comunitaria*, referido a la designación de los candidatos a través de sus instituciones y con acreditación orgánica para la postulación, así como la aplicación de las normas y procedimientos propios para la elección de los representantes; c) *un número de 18 escaños*, de los cuales 13 correspondían a los indígenas de las tierras bajas, y 5 para los pueblos originarios de tierras altas.

4 Se refiere a la negociación instalada en Cochabamba, entre Gobierno y Prefectos de departamentos y en La Paz entre el MAS y los partidos de oposición con representación política en el Congreso, acuerdos que permitieron introducir más de 100 cambios al texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente en Oruro en diciembre 2007, en el marco de la cual tales modificaciones fueron introducidas sin que las organizaciones indígenas hayan podido participar en todo el proceso, salvo para el capítulo relativo a las autonomías.

Una vez entregó la CIDOB su propuesta al Ministerio de Defensa Legal, los técnicos comprometieron hacer un trabajo de compatibilización e incorporación de los puntos planteados por el movimiento indígena al proyecto del Ejecutivo, antes que éste lo presentara con informe al Congreso. Sin embargo, este aspecto fue el primero que se incumplió, ya que lo que se presentó al Legislativo fue la propuesta original del Ministerio, sin recoger absolutamente nada de lo propuesto por las organizaciones indígenas. Conocido el texto del proyecto oficialista, y con la intención de resguardar los derechos indígenas consagrados en la CPE, la CIDOB presentó en fecha 13 de febrero al Secretario General de la Vicepresidencia de la República la propuesta, quien tranquilizó a los líderes indígenas, comprometiendo la derivación oficial a la Cámara de Diputados y a la Comisión respectiva encargada del tratamiento del proyecto.

Ya con los debates iniciados en el seno de la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados, se supo que no había llegado a esta instancia la propuesta de la CIDOB, lo que movilizó a la organización para volver a presentarla, en fecha 25 de febrero, hecho que causó molestia en la dirigencia, que no descartó que se tratara de una omisión nada accidental por parte de los funcionarios de la Vicepresidencia y del Legislativo encargados de cumplir con los trámites de recepción y admisión de los proyectos de Ley. Evidentemente no trató de un hecho casual. Esto quedó claro cuando la Comisión procedió solamente a la lectura de las propuestas presentadas por las organizaciones sociales, pero sus contenidos no fueron considerados para el debate y la construcción de la normativa, faltando flagrantemente a los compromisos políticos tomados por los personas del Gobierno y del Legislativo.

En los debates del Congreso, la propuesta que entró a discusión fue la que tenía como base el informe de la respectiva Comisión, que ya se había encargado de excluir la propuesta de las organizaciones, quienes quedaron fuera de toda posibilidad de incidir, en tanto “minoría electoral”⁵. Es más, ya con el Presidente de la República y algunos dirigentes de organizaciones sociales en huelga de hambre en el Palacio de Gobierno, presionando la oposición política para que se avenga a un acuerdo sobre la Ley, una nueva negociación entre parlamentarios oficialistas y opositores, con expresa exclusión de las organizaciones indígenas, transaron los contenidos principales del régimen electoral, incurriendo en claras violaciones constitucionales a los derechos indígenas, sin que las organizaciones hayan podido hacer nada para impedirlo.

Finalmente el Presidente se reunió con la dirigencia indígena en su residencia donde comprometió formalmente que la decisión política de introducir artículos violatorios a los derechos indígenas, tenían la sola intención de viabilizar el proceso democrático, sin embargo serían remediadas en la definitiva Ley del Régimen Electoral que se adoptaría posteriormente en el marco de las cinco leyes estructurales señaladas en la disposición transitoria segunda de la CPE. Como veremos, tal compromiso se incumplió posteriormente por la bancada del MAS, sin explicaciones legales ni políticas justificables.

5 Expresión vertida a los líderes indígenas en una reunión en la que los funcionarios del Gobierno les “explicaron” porque sus propuestas no serían incluidas en el texto de la Ley.

Retrocesos de los derechos indígenas en la LRET

Sobre los ejes de contenido demandados por la CIDOB, se señala que no quedaron suficientemente representados los pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional ni en las asambleas departamentales. Por otro lado, se debió aceptar la representación política mediada por partidos o agrupaciones ciudadanas, en los procesos de elección de los representantes indígenas en las circunscripciones especiales, poniendo en clara desventaja a sus organizaciones representativas y negando el principio establecido en los artículos 11 y 211 respecto a la democracia comunitaria ⁶.

Circunscripciones Especiales

Los artículos 146 y 147 de la CPE marcan las cuatro variables que el Órgano Electoral debe emplear para determinar las circunscripciones especiales indígenas, que son los espacios electorales donde los pueblos indígenas ejercen sus derechos políticos consagrados en la Constitución. Dos de esos criterios refieren a que estas circunscripciones deben establecerse en aquellos departamentos donde esos pueblos constituyan una minoría poblacional y además que no sean considerados como criterios condicionales la densidad poblacional ni la continuidad geográfica.

El número de los escaños indígenas fue definido en esta Ley sin contemplar las realidades de los pueblos indígenas y originarios (PIO's), sus referencias sociales, culturales y territoriales. Se pasó por alto también el número de pueblos que tienen existencia en cada departamento, la posibilidad de sus representaciones multiétnicas bajo estos presupuestos, sus alianzas organizativas y el ejercicio de sus normas y procedimientos propios de acuerdo a sus estructuras políticas, entre los criterios más importantes, que fueron aportados por las organizaciones CIDOB y el CONAMAQ.

Todo esto llevó a que esos criterios sirvan para establecer asientos electorales de votación para personas indígenas y no así circunscripciones especiales, las que en realidad ya estaban definidas por su número y ubicación: siete en siete departamentos ⁷.

Democracia comunitaria

Bolivia es un Estado Social de Derecho, Plurinacional y Comunitario con Autonomías, dice el artículo primero de la CPE. El artículo 211 CPE regula la elección de los representantes políticos indígenas a los órganos públicos, elección que se realiza por normas y procedimientos propios, bajo la supervisión del Órgano Electoral a fin que esos procesos sean cumplidos. Esto quiere decir que los pueblos indígenas tienen el derecho de postular sus candidatos a través de sus organizaciones y elegir sus representantes con los procesos que ellos utilizan en sus pueblos.

6 Artículo 11: "II La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley."

7 Artículo 35 par. I Ley N° 4021.



Sin embargo el artículo 35 par. VI de la Ley Transitoria Electoral estableció que “...la postulación a las circunscripciones especiales indígenas originaria campesinas serán mediante partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en igualdad de condiciones”. Esta disposición viola el citado artículo 211, puesto que abre las circunscripciones especiales a las agrupaciones políticas omitiendo los procesos de designación, nominación y/o elección de los mismos a través de sus normas y procedimientos propios, negándose así la posibilidad de establecer y reconocer formas alternativas al sistema electoral, mismo que se ha consolidado en su enfoque occidental y liberal sin dar margen alguno a la aplicación de la democracia comunitaria en los escenarios electorales y del sistema político, que es la esencia de la democracia comunitaria establecida en el artículo 11 CPE.

Por otra parte la aprobación de la LRET comportó la inclusión en su contenido de los estatutos autonómicos de los departamentos del Oriente ⁸ gracias a la negociación política entre Gobierno y partidos de oposición que condujo a tal resultado. La parte contemplada en el Capítulo II del Título V de la Ley, tiene que ver con la composición y formas de elección de las asambleas departamentales, órganos que, entre otros, deben reflejar la presencia indígena en los departamentos. Fue entonces que los contenidos casi textuales (una especie de “copy-paste”) de lo que en los estatutos autonómicos departamentales estaba previsto en materia de elección de las asambleas legislativas de específicamente de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija como definido por quienes un año atrás intentaron el golpe “cívico prefectural” en septiembre de 2008 ⁹. El caso más emblemático es el de la Asamblea Departamental de Beni, en la que dos escaños fueron previstos para dieciocho pueblos indígenas presentes en el departamento. Tal vez uno de los elementos rescatables es que la elección a estas instancias se la

8 Como se recordará, esos estatutos de autonomía fueron aprobados ilegalmente entre mayo y junio de 2008 mediante referéndums convocados por los prefectos de los departamentos de Santa Cruz, Beni Pando y Tarija, en un intento de impedir que el título de autonomías, aprobado en la Constitución que emergió de la Asamblea Constituyente, sea aplicable en esos departamentos.

9 CEJIS “Septiembre en Bolivia”. Separata N° 19 Artículo Primero. Santa Cruz de la Sierra. Enero 2010.

previó vía usos y costumbres, hecho que permitió cumplir parcialmente con la Constitución, a diferencia de lo que sucedió con la Asamblea Legislativa Plurinacional, como vimos líneas arriba.

En términos constitucionales, concretamente esta ley violó los artículos 11, 26, 211 y 30, numeral 15 de la Carta Magna, los cuales tienen como fuente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT, instrumentos internacionales que tienen rango de ley y garantizan el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas.

Implementación de la Ley del Régimen Electoral Transitorio¹⁰

Las elecciones nacionales de diciembre 2009

No pueden negarse los avances y la viabilización a la implementación de la Constitución que propició la Ley N° 4021. Esta Ley activó los comicios que hicieron posible la reelección de Evo Morales como Presidente de Bolivia, así como de Álvaro García Linera como Vicepresidente. También se cuenta con una nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, que reemplaza el antiguo Congreso y está compuesta por 36 senadores, 70 diputados uninominales, 53 diputados plurinominales y los 7 diputados indígenas.

La Ley también permitió que Bolivia cuente hoy con un padrón biométrico, el cual posibilitó el registro de más de 5 millones de ciudadanos, dando a casi un tercio de la población la posibilidad de ejercer por primera vez el derecho político a elegir a sus representantes de manera transparente. En segundo lugar, y por primera vez en la historia republicana, votaron 170 mil bolivianos residentes en el exterior.

En las elecciones nacionales de diciembre 2009 los ciudadanos de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, decidieron transitar a la autonomía, lo cual permite que Bolivia hoy sea un Estado autonómico en sus nueve unidades jurisdiccionales intermedias¹¹. Por otro lado, las poblaciones de once municipios de seis departamentos decidieron convertir esas unidades político-administrativas en autonomías indígena originaria campesinas, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución; así como el 80,4% de los ciudadanos de la provincia de Gran Chaco del departamento de Tarija optó por el SI a la autonomía regional, nueva unidad de gestión y planificación de base municipal y provincial establecida en el texto constitucional.

Finalmente, con todos los cuestionamientos y observaciones, también los pueblos indígenas eligieron sus siete representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional por vez primera en la vida electoral de Bolivia, cinco de los cuales fueron elegidos en circunscripciones especiales indígenas designados por la CIDOB e incorporados en las listas del MAS, provenientes de

10 CIDOB. *Participación política de los pueblos indígenas de las tierras bajas* Bolivia Plurinacional. Año 1 N° 1. Pág. 2. CEJIS. Santa Cruz. Bolivia.

11 Considerando que el 2 de julio de 2006 ya lo habían hecho los departamentos del Oriente, es decir Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

siete departamentos, quienes asumen el reto de canalizar las demandas de su movimiento en el escenario legislativo nacional.

Las elecciones municipales y departamentales de abril 2010¹²

El 4 de abril de 2010 se realizaron los comicios para elegir alcaldes municipales, concejales, así como los gobernadores y las asambleas departamentales. A diferencia de lo que sucedió para las elecciones nacionales, los pueblos indígenas pudieron hacer ejercicio de sus derechos políticos para elegir sus representantes directos a las asambleas departamentales aplicando normas y procedimientos propios. Fueron elegidos de manera directa 23¹³ representantes indígenas a las asambleas en 8 de los 9 departamentos del país¹⁴.

Pero la estrategia fue también buscar acceder a los espacios locales y regionales de poder desde las circunscripciones “liberales” utilizando la sigla del MAS u otra agrupación política. Así, en el caso de las tierras bajas, se le suman a esos representantes departamentales dos más, una mojeña en el Beni y una guaraya en Santa Cruz¹⁵. Para el Beni también el pueblo mojeño logró ganar la elección para subgobernador, colocando al ex dirigente de la CPEM-B y ex Alcalde de San Ignacio de Mojos, Sixto Bejarano Congo. En el caso de las elecciones municipales, el movimiento indígena consiguió obtener la primera concejalía de varios municipios: 5 en el departamento de Santa Cruz y 2 en el departamento del Beni¹⁶, además de varias concejalías estratégicas en varios municipios de la geografía electoral de las tierras bajas de Bolivia.

Ley del Régimen Electoral N° 026/2010

La disposición transitoria segunda de la CPE estableció que en el plazo de 180 días la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional debía aprobar cinco leyes que se entienden estructurantes del nuevo Estado, entre ellas la Ley del Régimen Electoral. Realizadas las elecciones nacionales el 4 de abril de 2010, la agenda legislativa pasó a ser una prioridad para el Estado Plurinacional, y por su puesto para las organizaciones indígenas que apostaron a plasmar en los contenidos de las nuevas normas sus derechos constitucionalizados.

Ya con un reducido pero visible grupo de diputados indígenas, sus organizaciones intentaron reponer los derechos conculcados en la Ley N° 4021,

12 CIDOB, “Elecciones municipales y departamentales 2010” Bolivia Plurinacional. Año 1 N° 2. CEJIS. Santa Cruz. Bolivia.

13 En Beni fueron elegidos 4 representantes, 2 de ellos campesinos.

14 El único departamento que quedó sin representación indígena directa fue Potosí, que no tiene población minoritaria indígena, por el contrario los quechua son mayoría en esa región.

15 Se trata de María Teresa Limpas Chávez, ex dirigente de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), asambleísta por la provincia Mojos del departamento del Beni y Antonia Iraigry, ex dirigente de la Central de Mujeres Indígenas de Guarayos (CMIG), asambleísta por la provincia Guarayos de Santa Cruz.

16 Santa Cruz: Concepción, San Javier, San Antonio de Lomerío, San Rafael de Velasco y Ascensión de Guarayos. Beni: San Ignacio de Mojos y San Borja.

buscando incidir en las discusiones de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional. Prácticamente desaparecida la oposición político-partidaria, y con una mayoría que supera los 2/3 en ambas cámaras legislativas, la voluntad y responsabilidad de cumplir con los mandatos constitucionales eran los únicos elementos en el escenario para ajustar la nueva norma electoral a los derechos indígenas violados por la anterior ley.

La discusión de esta ley, así como la de Autonomías, mostró una de las caras más lamentables de ciertos operadores gubernamentales del “proceso de cambio”. Se organizó una sistemática campaña mediática que hizo uso de los peores recursos para ofender, discriminar y descalificar los dirigentes, las organizaciones quienes exigieron la reposición de los derechos políticos constitucionales en la nueva norma electoral que se discutía en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Desde el Gobierno se llegó incluso a promover el enfrentamiento entre sectores sociales bajo una supuesta defensa del “proceso”.

La ligazón histórica y programática del movimiento indígena de las tierras bajas nunca estuvo en discusión, aunque no sea un sector “orgánico” estatuyente del partido de Gobierno, el MAS. Pero la actual coyuntura crispó ciertos ánimos al interior de los sectores de decisión política, cada vez más rígidos e intolerantes respecto a ciertas demandas que afecten privilegios políticos de nuevo cuño. Esta crispación los llevó a afirmar, por ejemplo, que era injusto que los indígenas pretendan más escaños, puesto que en su calidad de minorías, caerían en una especie de “sobrerepresentación” parlamentaria, respecto al conjunto de ciudadanos bolivianos, quienes son, por su puesto, muchos más. En medio de acusaciones oficialistas al movimiento indígena de actuar en manera funcional a la “derecha”¹⁷, los guaraníes que habitan en el Chaco del departamento de Chuquisaca, no pudieron recuperar el escaño que la Ley 4021 les negó y que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 146 CPE, les pertenece.

Por otro lado, esta campaña permitió anotar algunas limitaciones conceptuales y programáticas que se tienen en esta fase del proceso. En este sentido, negar los derechos indígenas con argumentos ultraliberales, como el de la densidad poblacional, sonó a discurso de otros tiempos. Porque si el Estado Plurinacional Comunitario se construye, entre otras cosas, sobre la refutación de los conceptos liberales que propiciaron históricamente la conculcación de los derechos de los pueblos indígenas, eso significa, sin vueltas, negar la vigencia de los principales convenios internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas y la base teórica de la nueva Constitución.

En un último esfuerzo político y ya con la VII Marcha Indígena iniciada por la propia CIDOB¹⁸, los diputados indígenas iniciaron la noche del 2 y 3 de

17 Y la famosa acusación de estar financiados por la agencia estadounidense USAID, al igual que el propio CEJIS, calumnias jamás desmentidas.

18 La VII Marcha Indígena “Por el Territorio, la Autonomía y los Derechos de los Pueblos Indígenas” se inició el 21 de junio de 2010 en la ciudad de Trinidad, departamento de Beni y concluyó el 22 de julio en la localidad de San Ramón, departamento de Santa Cruz, que tuvo como principal reivindicación la incorporación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, un conjunto de demandas jurídicas para garantizar el acceso, ejercicio y vigencia de las autonomías indígenas contempladas en la CPE.

julio una huelga de hambre que no sensibilizó la bancada del MAS, aunque consiguió que se incorporen un par de disposiciones transitorias, que forzosamente se las liga a los derechos indígenas violados.

Las disposiciones constitucionales transgredidas substancialmente refieren a otra vez al número de escaños previstos a la Asamblea Legislativa Plurinacional para los pueblos indígenas; a la violación del ejercicio de la democracia comunitaria y a la figura de consulta previa. La Ley 026 en su artículo 57, al igual que su predecesora, la N° 4021, además de cerrar la discusión de reconsiderar el concepto de circunscripción, que no es lo mismo que escaño, vuelve a negar la rerepresentación al pueblo guaraní del departamento de Chuquisaca a la Asamblea Legislativa Plurinacional, minoritario en esa región, a quien le correspondía ese espacio por mandato constitucional.

La reciente la elección directa de los representantes indígenas a las asambleas departamentales del mes de abril, es la experiencia más palpable de la aplicación efectiva de la democracia comunitaria. Sin embargo, el artículo 61 de la nueva Ley del Régimen Electoral volvió a imponer la elección por voto universal y la postulación de candidatos vía partidos o agrupaciones en las circunscripciones especiales, donde las organizaciones indígenas están lejos de cumplir los mismos requisitos de un partido político, en consecuencia, la democracia comunitaria está nuevamente postergada y la Constitución violada.

Uno de los principales derechos que tienen los indígenas frente a los Estados es que deben ser previamente consultados antes de dictarse alguna norma o realizarse cualquier proyecto que afecte sus intereses y principalmente sus territorios. En respeto a ese derecho, el Estado y los indígenas afectados toman acuerdos y decisiones cuyos resultados vinculan a las partes a cumplirlos. Sin embargo, la Ley establece que ahora la consulta es un mecanismo de democracia directa y se aplica de manera previa y obligatoria a la realización de la toma de decisiones respecto a la realización. Sin embargo, de nada sirve que la consulta sea un proceso realizado por el Estado en coordinación con los pueblos indígenas afectados de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales, si los resultados del proceso no son vinculantes a las partes intervinientes.

¿Para qué entonces la consulta, si sus resultados no tienen obligatoriedad para ser llevados a la práctica por las autoridades que deben responder a lo que la consulta arroje? Pero esto nos lleva a un debate mucho más profundo sobre el Estado Plurinacional y su verdadero significado y las implicancias teórico-jurídicas que no están siendo asumidas por los assembleístas: ¿el genocidio de un pueblo o la destrucción irreparable de un hábitat, es lo mismo ahora que en el anterior Estado monocultural cuyo único fin era proveer de alimento al conjunto de la Nación homogéneamente entendida? En definitiva, el Estado Plurinacional ¿Es un cliché o una realidad que debe ser asumida por todos, empezando nada menos que por sus mentores?.

Los discursos para justificar esta disposición, sustentada en los criterios que sirvieron para excluir la participación indígena bajo regímenes liberales, preocupan porque se está lejos de entender la dimensión del avance normativo de la Constitución boliviana, poniendo en cuestión las mismas bases doctrinales del Estado Plurinacional que tienen en las acciones afirmativas para la representación de los pueblos que nunca podrían participar bajo las reglas de una persona-un voto, una de sus características más destacadas.



Sentido de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” en la CPE ¹

Xavier Albó ²

Este es uno de varios conceptos complejos que aparece en la nueva Constitución Política del Estado (CPE), cuya comprensión cabal necesita interpretarlos adecuadamente. Para ello, es fundamental tomar conciencia de que el cuerpo fundamental y el estilo general del texto reflejan, naturalmente, la gama muy amplia de orígenes culturales, nivel social y profesiones de los constituyentes que la elaboraron, analizado ya en otro trabajo ³. Concretamente, la expresión que aquí analizo muestra, más que otras, un acuerdo entre diversos sectores de asambleístas directamente involucrados en ese tema, cada uno de los cuales prefiere abordarlo con su propio nombre. Es un ejemplo preclaro de lo que podría ser un análisis más amplio sobre la semántica, connotaciones y entretelones de la manera de generar conceptos y vocabulario en esta Constitución.

La unidad del conjunto NyP IOC

El concepto aparece, efectivamente, casi siempre amarrado como una unidad, a saber: *Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos* [en adelante, NyP IOC] con sólo una s plural al final de las tres últimas palabras, para resaltar que se debe tomar como una unidad. En esa forma, quizás con variantes menores, se repite 69 veces en la CPE. Las tres últimas palabras *-indígena originario campesino/a[s]* [IOC]- aparecen también como una unidad en bastantes otras expresiones, como una clase específica de pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc. ⁴

1 Esta es una versión adaptada y ampliada de una parte del capítulo 1 del libro *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*, que hemos elaborado con Carlos Romero (La Paz: Vicepresidencia de la República, 2009).

2 Jesuita, antropólogo y lingüista. Trabaja en CIPCA.

3 Albó, Xavier. 2008. “El perfil de los constituyentes”, *Tinkazos* 23-24: 49-63.

4 Salvo por error en los artículos 206, 255-II-4 y 291-II, donde, en la edición versión preliminar aquí utilizada cada palabra aparece todavía con s. En 200.8 y 290-II sólo se omite la s de ‘originario’, por lo que se mantiene el sentido unitario de la expresión.

Cuando aparece de esta forma conjunta, como una *unidad* de cinco (o tres) palabras complementarias, no tiene mayor sentido pretender diferenciar en qué casos se trata de un “pueblo” y en cuáles de una “nación”; o si se trata de “indígenas”, de “originarios” o de “campesinos”. Tales distinciones sólo podrían tener sentido en los pocos casos en que alguno de estos términos aparece de manera aislada ⁵.

Dicho esto, el artículo más *fundacional* de la CPE para poder definir qué es lo central de esta expresión, es el art. 2, al principio de la Primera Parte, donde se establecen las bases fundamentales del Estado, inmediatamente después del art. 1 que define el nuevo Estado Boliviano. Lo reproduzco resaltando lo que, en mi opinión, es el factor aglutinante:

“Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Los otros atributos ya se refieren a las *garantías* que esta CPE a las NyP IOC, que son tales por su “existencia colonial”. El otro elemento que se le aproximaría sería “su dominio ancestral sobre sus territorios” pero este resulta más complicado por cuanto hay que distinguir entre ese “dominio ancestral”, como algo que les da cierto derecho a territorialidad, y su concreción actual y futura en “entidades territoriales ⁶”, que es lo que esta CPE quiere consolidarles.

Más adelante, en esa misma parte, ya bajo el título Derechos Fundamentales y Garantías, así se define a las NyP IOC al principio del capítulo dedicado a sus derechos. Nótese además que en este caso se define todo el conjunto en singular (sin s ni siquiera al final):

Artículo 30-I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

Ante todo, se define como NyP IOC a toda “colectividad” que comparta una serie de atributos empezando por su identidad cultural y concluyendo, de nuevo, con su existencia precolonial. Pero no parece que deba tomarse de una manera igual cada uno de esos absolutos. Por ejemplo, para varias de

5 Por ejemplo, en el art. 395-I al hablar de “comunidades campesinas” como sujetos de dotación de tierras fiscales; o en el art. 31 al hablar del derecho específico de NyP “indígenas” e “indígenas originarios” (sin añadir “campesinos”) no contactados y en vías de extinción para que sean respetados y protegidos.

6 *Entidades territoriales* son “el conjunto institucional que gestiona el gobierno estatal dentro de un determinado territorio” (Albó y Romero 2009: 10), lo que, por tanto, sólo se aplica a las unidades oficialmente reconocidas en el ordenamiento territorial del propio Estado (Parte Tercera de la CPE), como lo son también los departamentos, provincias o municipios, tengan o no la cualidad de ser autonómicas y/o la de ser “indígena originario campesinas”.

esas NyP IOC en las tierras bajas la principal lengua compartida ya es el castellano sin que por ello hayan perdido su identidad.

Algo semejante podríamos decir con relación a la “territorialidad”, a la luz de los cada vez más frecuentes y diversos flujos migratorios temporales o definitivos que existen dentro y fuera del país. Así como un boliviano no pierde su identidad por el hecho de estar fuera de su territorio, lo mismo debe asumirse para los miembros de las NyP IOC.

En conjunto, lo más razonable es aplicar aquí lo que dice el Convenio 169 de la OIT, de 1989 y ratificado ya por Bolivia en 1991. En el art. 1-1-b define a los pueblos indígenas a los que se aplica el Convenio de una manera muy semejante a la de la CPE pero al final añade: “[los pueblos] que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o partes de ellas.”

Más aún, el inciso 2 del mismo artículo 1 de ese Convenio añade un criterio interpretativo fundamental: “La conciencia de su identidad étnica... deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.” En línea con este criterio, ha resultado muy oportuno que desde 2001, se ha incluido en el Censo -tanto Bolivia como en bastantes otros países latinoamericanos- una nueva pregunta para poder detectar esa autoidentificación. En nuestro caso, el resultado es que un 31% de los mayores de 15 años se han identificado a sí mismos como quechuas, otro 25%, como aymaras, y un 6% como miembros de alguno de otros 31 pueblos ⁷. Obviamente, las respuestas a una pregunta en un censo puede tener muchas interpretaciones y no basta para definir jurídicamente quién es o no miembro de un determinado pueblo IOC. Pero sí es la aproximación cuantificada más precisa y actual con que de momento contamos.

Otra cosa es que fuera del territorio no resulten aplicables determinadas situaciones jurídicas. Por ejemplo, la aplicación de las competencias específicas que tiene una autonomía IOC, a la que se refieren los arts. 289-305, va ligada, obviamente, a la presencia en una determinada entidad territorial autónoma IOC. Pero ello no implica que los IOC que, por una razón u otra, no están allí ya pierdan automáticamente por ello tantos otros derechos específicos que, como tales, tienen tanto según la CPE como según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas de 2007, a los dos meses hecha también ley del Estado Boliviano. El análisis particular de cada uno de ellos, tomando además los datos demográficos de la presencia de NyP IOC en las ciudades -donde viven ya la mayoría de los miembros de muchos de ellas- debería llevarlos a la larga a modificar muchas de nuestras prácticas y legislaciones municipales. Pero no podemos entrar aquí en esa asignatura pendiente.

En el resto de esta nota revisaré en mayor detalle primero los alcances del componente IOC, dentro y fuera de ese concepto unitario, y después el de NyP.

7 Para profundizar en estos resultados del Censo 2001 puede consultarse Molina B., Ramiro y Xavier Albó, coord. 2006, *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, en particular el capítulo 4. Ver también el cuadro 2.1, p. 38, que compara las preguntas utilizadas en los censos de los otros países latinoamericanos.

Indígena originario campesino/a(s) (Sin y ni comas; y con una única s final, cuando es plural)

El término *indígena* es preferido por los de tierras bajas y también por aquellos que tienen más en mente su uso favorable en documentos e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Pero otros, sobre todo de la región andina, no se sienten felices con esa expresión por arrastrar todavía la vivencia frustrante de que con ese término o el de “indio” se les insultaba y discriminaba.

Surgió así el término alternativo *originario*, que tenía ya ciertos ecos favorables sobre todo en la región andina, donde desde la Colonia se hablaba de “comunidades originarias” y, dentro de ellas, la categoría “originario” tenía mayor status que otras como “agregado”, “arrimante” o *uta wawa*.

Por otra parte, son también muchos, sobre todo andinos y colonizadores, los que siguen prefiriendo el término *campesino*, desde que con la Revolución y la Reforma Agraria del MNR, se optó por esa palabra para evitar las discriminaciones que se asociaban con “indio” o “indígena”.

Por tanto, cuando dentro de este conjunto aparece también *campesino*, esta palabra no debe entenderse para restringir el carácter IOC a sólo aquellos indígenas que además viven de su trabajo personal agropecuario ni tampoco para extenderlo también a agricultores campesinos de otros orígenes históricos posteriores, no incluidos en el mencionado art. 2 de la CPE. Estos, obviamente, pueden constituir sus propias comunidades, pueblos o municipios “campesinos”, como lo hacen, por ejemplo, los de los Valles Mesotérmicos de Santa Cruz y Tarija, e incluso afrobolivianos, menonitas, etc. con sus derechos específicos (ver, por ejemplo, los art. 32, 294-II, 394-III y 395-I de la CPE) sin que se les apliquen automáticamente todos los rasgos y derechos propios de los IOC.

En este sentido cotidiano, sobre todo en la región andina, *campesino* no se contrapone a los otros dos términos, como si se refiriera a otro grupo ni realidad humana sino que es sólo la manera histórica que allí se adoptó y hasta oficializó desde 1952 para rehabilitarse frente a las actitudes despectivas que provocaban los otros, pero para referirse en el fondo a la misma población. Por eso mismo, ha sido también bastante común aplicar este nombre *campesino* (como eufemismo por indígena) a gente urbana que no vive de su trabajo agrícola en el campo. En este mismo sentido desde hace años varios autores han optado por usar la dupla *indígena campesinos o campesino indígenas*. No hay que olvidar tampoco que este cambio de vocabulario se debía a que muchos ideólogos de la época pensaban -como en México- que a la larga el mejor camino para superar los conflictos étnicos era eliminar toda categorización basada en los orígenes étnicos.

Esta acepción y sentido popular de *campesino* en aquel contexto histórico no coincidía entonces con el concepto técnico propio de la sociología y economía rural, a saber: “quien vive de su trabajo personal agropecuario en el campo” y el grupo socio económico que se relaciona con la sociedad mayor desde esta forma de trabajo. Por supuesto, este sentido más técnico puede mantenerse y de hecho se mantiene en otros muchos contextos.

Si la CPE hubiera sido elaborada sólo por eruditos juriconsultos de origen urbano occidental, éstos probablemente habrían optado por un único término, conceptualmente quizás más nítido pero menos expresivo para muchos usuarios populares de esta nueva Carta Magna. Habría sido una solución técnicamente impecable pero didácticamente tal vez menos cercana a esos

usuarios. De hecho, la solución salomónica adoptada por los constituyentes -igualmente válida, desde esta perspectiva- ha sido contentar a todos con esa expresión con tres dedos: IOC.

El lector lo entenderá mejor si recuerda lo que pasó en 1994 con el término OTB (Organización Territorial de Base) que adoptó la Ley 1551 de Participación Popular de 1994, elaborada fundamentalmente por juristas. En términos jurídicos era un nuevo concepto técnicamente impecable y la misma ley decía que se aplicaba a organizaciones ya existentes, desde organizaciones comunales rurales hasta juntas vecinales urbanas. Sin embargo, inicialmente, las organizaciones implicadas, sobre todo en el campo, vieron ese asunto con mucha suspicacia, pensando que el Estado les impondría una nueva organización, como ya había ocurrido en el pasado al imponer el “sindicalismo campesino” en sus ayllus, cabildos y comunidades. Algunos municipios, sobre todo orientales, lo interpretaron efectivamente así y empezaron a organizar sus propias OTB desconociendo a las organizaciones previas. La duda fue tan generalizada que hizo falta la nueva ley interpretativa 1702, centrada en explicitar que el nombre OTB no era más que un nombre genérico para referirse a las organizaciones existentes de siempre, como las comunidades, cabildos, ayllus o incluso sindicatos campesinos y las juntas vecinales. Ahora ocurre más bien lo contrario. Quienes han definido ese concepto complejo de [NyP] IOC han sido los numerosos constituyentes procedentes de esos pueblos, de modo que, esta vez, a quienes hay que aclarar su alcance es más bien a los juristas que tienden a interpretar cada término por separado.

Naciones y pueblos

Dentro de este mismo conjunto unitario NyP IOC, la dupla NyP, se refiere a las colectividades humanas cuya existencia es anterior a la invasión colonial española y que constituyen unidades históricamente desarrolladas a partir de tradiciones, idioma, instituciones, organización, cosmovisión u otras características que les dan una identidad cultural compartida (art. 2 y 30-l). Esta realidad ha sido vivida y reclamada por los propios interesados; y en Bolivia empezaron a hacerlo reclamando además su rango de nación, como parte del Estado plurinacional, por lo menos desde 1978, como me recordó hace poco Víctor Hugo Cárdenas. Pero recién ha sido reconocido a fondo por el Estado en la nueva CPE.

Pero, como ya vimos, lo hace siempre juntando ese término y el de pueblo: naciones y pueblos o incluso nación y pueblo, así, en singular. Haber optado por usar siempre ambas expresiones juntas muestra que se trata una vez más de una decisión “salomónica” sin querer entrar a discutir en qué casos o bajo qué condiciones se trataría más de una nación o de un pueblo.

Más aún, ni siquiera se enumera ni cuantifica de cuántas naciones y/o pueblos se trata. Lo más cercano a una cuantificación es la enumeración de todos sus idiomas, reconocidos como “oficiales” (donde suman 35) en el art. 5 de la CPE ⁸. Tan larga enumeración tiene también un sentido ante todo

8 Algunos han pensado que el pronombre “que” [son...], usado inmediatamente después del concepto NyP IOC, se refería a éstas. Pero viendo el conjunto de la frase y del contenido de ese artículo, no hay lugar a dudas ni desde el punto de vista gramatical ni mucho menos del semántico: ese “que” se refiere a los idiomas.



simbólico. Quieren asegurarse de que no se excluye a ninguno. Por eso se incluyen en la lista algunos prácticamente extinguidos (como el guarasu'we y el pukina, distinto del uru) o de uso solamente ritual (como el machajuyai de algunos kallawayas). Por otra parte los idiomas aymara y quechua puede referirse a varias NyP IOC, al menos en la concepción de CONAMAQ que con frecuencia habla de 16 NyP IOC (Paka Jaqi, Karanka, etc.) dentro de la región andina. Claramente la lengua no define la pertenencia a tal o cual nación. Actualmente algunas de ellas ya hablan mayormente (o incluso sólo) castellano y, desde la otra vertiente, varias NyP IOC pueden hablar una misma lengua, sea originaria o recientemente adoptada.

De esa forma tanto la oficialización siquiera simbólica de los idiomas como el uso sólo genérico de las NyP IOC enfatizan ante todo el principio y derecho genérico de darles un reconocimiento global. Pero la manera en que ello se irá concretando en cada caso, dentro de ese marco constitucional, será el resultado de procesos más largos y no siempre iguales, desde las bases.

Lo que sí ocurre es el uso separado del término pueblo(s), sin el aditamento de nación para referirse a otros que no cumplen la condición de su existencia local anterior a la conquista; por ejemplo, el pueblo afroboliviano (al que el art. 32 de la CPE reconoce, de todos modos, los derechos de las NyP IOC "en todo lo que corresponda").

La nación boliviana

En la versión aprobada en Oruro, el art. 3 hablaba sólo del "pueblo boliviano", lo que motivó reiteradas protestas de quienes al no sentirse miembros de alguna NyP IOC se sentían despojados de toda "nacionalidad". Tenían razón en quejarse. Pero en los diálogos y concertaciones de octubre 2008 esta omisión fue rápidamente subsanada sin mayor oposición.

Sin entrar en las inacabables elucubraciones teóricas sobre el concepto de *nación*, mucho más antiguo que el de *estado* y hasta ahora mucho más amplio y flexible (como el de comunidad, región, *suyu* y otros muchos semejantes), el resultado actual es que la nueva Constitución reconoce y busca fortalecer dos tipos complementarios de nación:

- a. El de las *naciones y pueblos* IOC. Se las reconoce por fin y muy solemnemente en el art. 2 y se las incorpora en toda la concepción del país a través de su fórmula "Estado [de derecho] *plurinacional*". Esto tiene toda una secuela de cambios en la estructura del Estado. Ante todo sobresale, dentro del ordenamiento territorial del Estado y su sistema de autonomías, el reconocimiento de territorios o entidades territoriales autónomas de las NyP IOC. Se ha añadido también la característica *plurinacional* a instancias estatales como la Asamblea Legislativa, el Tribunal Constitucional y el Órgano Electoral y se ha creado una jurisdicción de las NyP IOC dentro del Poder Judicial.

- b. La *nación boliviana*. Se la explicita en el art. 3, que empieza con “la *nación boliviana*”, conformada por todas “las bolivianas y bolivianos, las NyP IOC y las comunidades *interculturales*⁹ y afrobolivianas”, y concluye diciendo que en conjunto constituyen “el pueblo boliviano”. De nuevo aparece la lógica de satisfacer a todos combinando los términos nación, comunidad y pueblo. Este concepto de nación boliviana viene a ser el componente social que suelda en el plano ideológico e imaginario lo que en el plano más estructural se expresa con la insistencia en que somos un estado *unitario*. Dentro de esta segunda acepción más inclusiva de nación se debe entender otros términos constituciones como *nacional, internacional, nacionalidad, nacionalización*.

Tanto el Preámbulo como el art. 1 de la CPE llevan a combinar las perspectivas (a) y (b) con la siguiente fórmula síntesis: “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. Ahora todos, originarios y quienes nos incorporamos a estas tierras más tardíamente, cantamos a coro “¡Viva mi patria Bolivia, una gran nación”, como dice esa popular cueca que muchos llaman nuestro segundo himno nacional, seguramente más popular, intercultural y comprensible que el solemne Himno Nacional de los “helados propicios”, como cantan tantos niños. Una de sus grandezas de la nuestra patria Bolivia es cabalmente su esfuerzo actual y pionero para unir de manera articulada, igualdadaria y solidaria a una nación de muchas naciones.

Evolución terminológica a nivel internacional

Concluiré con algunas consideraciones que van más allá de nuestro escenario boliviano. Este enfoque, que rescata el término y concepto de nación del secuestro monopólico que le habían pretendido tender los estados modernos, no es algo exclusivo de Bolivia. Con la aceptación de las naciones “subestatales” o “sin estado”, también en otros países latino- e indoamericanos - o, si se prefiere, de Abya Yala – e incluso en instancias oficiales de la Unión Europea y del propio sistema de Naciones Unidas, poco a poco se está recuperando su sentido más amplio, arriba esbozado, que no excluye tampoco a la nación-estado.

Los términos y usos adoptados en la [Organización de la]s Naciones Unidas muestran también esta misma evolución. Es sabido que la institución precursora se llamaba Sociedad de Naciones. En ambos casos el uso de *nación* en su título equivale a *estado*. Es decir, en rigor, se las debería llamar “Naciones-Estado Unidas” o simplemente “Estados Unidos” aunque, obviamente, lo último ya no cabe porque, para complicarlo aún más, uno de sus

9 En mi opinión ésta no es una fórmula feliz. Según el art. 1, *interculturalidad* es una cualidad de todo el Estado y que, por tanto, debe aparecer en todas sus instancias e instituciones, como precisan los art. 9, 10, 17, 18, 30, 45, 78, 98, 107, 178 y 136. Pero aquí, al contraponerla a NyP IOC, parecería insinuarse que estas últimas ya no necesitan ser también interculturales, lo cual es falso. Podría entenderse como una reacción inconsciente de los constituyentes IOC, que en el pasado se quejaban porque muchos no indígenas pensaban desde su posición dominante que ser interculturales era una tarea sólo para los “indios” (para que se “amestizaran”) y no para sí mismos. Este uso demasiado restringido aparece también en los art. 101, 218-II, 394-III y 395-I. Algunos constituyentes me indican que este segundo sentido surgió de las organizaciones de colonizadores que ahora prefieren llamarse “comunidades interculturales”, dado que rechina un poco llamarse “colonizadores” en un Estado que propone la “descolonización”. Todo ello son nuevos ejemplos de la necesidad de saber interpretar la semántica constitucional.

miembros se llama “Estados Unidos”. A su vez, este país se autoproclama “the great American *nation*”, marginando al resto del continente “americano”, mientras que ninguno de sus estados federados (como Ohio o Texas) se llama “nación”.

Pese a estos antecedentes, ahora en su Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) les reconoce su derecho “a pertenecer a una comunidad o *nación* indígena” (art. 9). Es un ejemplo más de ese inacabable y tortuoso juego del gato y el ratón entre los términos *estado* y *nación*.

En cierta forma una evolución semejante ha ocurrido en el uso del término pueblo dentro del Derecho Internacional, que en algún momento pretendía ser allí identificado con Estado. El Convenio 169 de la OIT sobre “pueblos indígenas y tribales en países independientes” (1989), ya mostraba un cambio, pero sus autores sintieron todavía la necesidad de aclarar que “la utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido... que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. Casi veinte años después, en 2007, la Declaración de Naciones Unidas ya habla una y otra vez de los “pueblos indígenas” sin sentir la necesidad de ninguna aclaración. Por cierto que en el articulado de este último documento se tiene siempre el cuidado de precisar si el referente son “las personas indígenas” (derechos individuales), los “pueblos indígenas” (derechos colectivos) o ambos.

Finalmente, dejemos constancia de que hay también cierta tendencia a querer ir eliminando la referencia a lo *nacional* como equivalente al conjunto del Estado, por ejemplo en ciertos ambientes europeos escarmentados por las intolerancias y crímenes ocasionados por los “nazionalismos”. Por ese mismo temor hay incluso quienes quisieran eliminar simplemente toda referencia a “nación” en cualquier nivel.

Pero no parece que sea éste el riesgo principal en nuestro entorno, donde más bien tendemos a diluir nuestra referencia solidaria a un país y Nación-Estado en permanente conflicto y tendencia al resquebrajamiento, sea por intereses muy locales o por grandes intereses de los sectores económicos más poderosos, dentro y más allá de nuestras fronteras.





Foto: Pablo Lasansky

Estado Plurinacional y justicia indígena

Elba Flores ¹

La lucha por el reconocimiento de sus derechos fue un largo camino que emprendieron los pueblos indígenas en Bolivia después de siglos de colonización y subordinación, época donde primaba la ideología de inferioridad, situación que no cambió durante la República con el enfoque del Estado monocultural, que desconocía la diversidad y pluralidad del país.

El movimiento indígena de las tierras bajas de Bolivia tuvo que irrumpir el escenario nacional en la década de los 90 con la histórica “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, y presionar mediante diversas movilizaciones para que el Estado reconozca sus derechos que les fueron negados durante siglos. Desde ese momento no han cesado en su lucha, hasta que en el año 2002 demandan la realización de una Asamblea Constituyente como única vía que permita transformar las estructuras coloniales y avanzar hacia un Estado Plurinacional.

A pesar del avance de las reformas en el ordenamiento legislativo nacional y el reconocimiento de la justicia indígena en el marco del pluralismo jurídico en la actual Constitución Política del Estado (CPE), cuando se hace referencia a la justicia indígena automáticamente se la asocia con actos de linchamiento y violación de los derechos, se la descalifica, deforma y niega por desconocimiento de su verdadera esencia.

Derecho indígena en pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia

Durante el período precolonial, los pueblos indígenas de las tierras bajas estaban agrupados en parcialidades las mismas que tenían un sistema de organización social, económico y cultural propio, el ejercicio de poder en muchos casos era dual, lo asumían los jefes quienes debían demostrar su valentía y destreza así como su conocimiento espiritual y místico.

1 Responsable del Programa de Investigación - CEJIS.

El periodo colonial constituyó un hito que marcó la historia posterior de los pueblos indígenas de América Latina, este proceso estuvo íntimamente ligado a la iglesia y en consecuencia a la imposición de la religión católica, que fue y es parte de la construcción moral y las leyes en la sociedad hegemónica. En las tierras bajas de Bolivia algunos pueblos indígenas fueron sometidos por los misioneros jesuitas y franciscanos en “Reducciones”², imponiendo una forma de organización socio-política: El Cabildo, que estaba integrado por indígenas y su rol era la administración de justicia respetando las leyes y normas cristianas; sin embargo, las decisiones eran tomadas por los misioneros quienes inclusive daban sanciones en casos de delitos mayores, de esta forma se sometió la justicia indígena al derecho colonial.

En el período republicano los pueblos indígenas fueron sometidos a un proceso económico ligado a la extracción de la goma y la hacienda tradicional, donde fueron enganchados y empatronados porque eran considerados sociedades marginales, no existían como sujetos de derechos y las políticas estatales del Estado monocultural estuvieron dirigidas a integrarlos a la sociedad.

La revolución nacional del 52, tuvo una mirada de Estado, integracionista y homogeneizador, este proceso desconoció la realidad de los pueblos indígenas de tierras bajas, a quienes los denominó “*tribus salvajes*”, negándoles la capacidad de ejercer sus derechos, asimismo desconoció el concepto integral de territorio y consolidó las haciendas. Para acceder a la tierra los pueblos indígenas tuvieron que negar su identidad y asumirse campesinos, porque supuestamente ello evitaba la discriminación: era mejor que ser indio o salvaje.

Por otro lado, con consentimiento del Estado, algunos pueblos indígenas estuvieron subordinados al tutelaje de misiones protestantes que ingresaron con aval del Estado para evangelizar y sedentarizar a los pueblos indígenas araona, ese ejja, ayoreo y sirionó entre otros, incidiendo en su forma de vida cultural.

Esto, que desde la visión externa al mundo indígena se llama “usos y costumbres”; juega y responde a un conjunto axiológico de valores que se reproducen y que son aceptados en la comunidad, porque es en su seno que surgen y han prevalecido en silencio. Precisamente la ausencia de la ley y la denegación de la justicia ordinaria ha permitido, entre otras cosas, que se mantenga el derecho indígena cumpliendo un rol fundamental propio mal denominado usos y costumbres.

A pesar de su histórica opresión y sometimiento, los pueblos indígenas tienen la capacidad intrínseca en el tiempo de recomponer sus instituciones y tejidos sociales, bajo el manto o a la luz de “*nuevos*” nombres y funciones que el Estado les ha asignado.

2 Las reducciones eran núcleos de concentración de la población indígena en la que se debían reasentar los indios, separados de las ciudades donde vivían los españoles. Las Reducciones se iniciaron con la llegada de los jesuitas, 130 años después de la fundación de Santa Cruz de la Sierra comenzó en el año 1691 y se prolongó hasta 1767, época en la cual fundaron 10 Reducciones; la primera fue la de San Francisco Javier en 1692, fundada por el Padre José Arce.

El derecho indígena es un sistema holístico de regulación de la vida en las comunidades, surgido en el seno de las mismas y tiene como base los conocimientos, sabiduría, y prácticas culturales que se reproducen en el tiempo, cuentan con normas y procedimientos propios conocidos y aceptados por todos los comunarios. Posee un sistema de autoridades para la resolución de conflictos, garantizando de esta forma la convivencia y la armonía comunal y territorial.

Se caracteriza por ser un sistema jurídico, vivo, dinámico, rápido, oral y gratuito, cuyo propósito no es sólo sancionar sino sobre todo busca reparar, restituir, recuperar al hermano indígena, recomponer, compensar, remediar los daños causados.

El derecho indígena abarca desde casos relacionados con la territorialidad que tienen que ver con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con intereses externos por la propiedad de los recursos estratégicos, hasta casos menores como peleas intrafamiliares, en este sentido sus autoridades tienen facultades para conocer y resolver causas de todo tipo dentro de su jurisdicción.

Pluralismo jurídico en el texto constitucional

No fue hasta la década de los 90 que los pueblos indígenas emergieron en el escenario nacional interpelando al Estado y la sociedad, que hasta ese momento les había invisibilizando y demandando el reconocimiento de sus derechos, al territorio, a la autonomía indígena y por supuesto el derecho a fortalecer y administrar su sistema jurídico.

Desde ese momento los pueblos indígenas fueron perseverantes en la lucha por demandar sus derechos hasta que durante el proceso constituyente construyeron y presentaron en articulación con movimientos sociales una propuesta hacia la Asamblea Constituyente, la misma que estuvo dirigida a transformar las estructuras del Estado monoétnico y colonial para pasar al reconocimiento de un Estado Plurinacional como expresión de la diversidad del país y la preexistencia de los pueblos indígenas.

La propuesta estuvo amparada en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU aprobada y ratificada por Ley de la República N° 3760, que reconoce el derecho a la libre determinación, a la autonomía o el autogobierno, el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones y desarrollar o mantener sus sistemas jurídicos, en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

El proceso constituyente culminó con la aprobación en referéndum de la Constitución Política del Estado y entre las principales demandas que incorpora está el reconocimiento de la justicia indígena.

En el ámbito de la justicia, la nueva Constitución en el art. 1 propone para el Estado el pluralismo jurídico como principio rector: *Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo, político, jurídico, cultural y lingüístico dentro del proceso integrador del país.* El carácter plurinacional del Estado boliviano es reconocer que somos una sociedad diversa en la que conviven en un mismo espacio social y geopolítico diversos sistemas jurídicos, los mismos que deben gozar de igualdad de condiciones como parte del ordenamiento jurídico del Estado.

La Constitución reformada en 1994, otorgaba facultades a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas a ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias, pero como forma alternativa en la resolución de sus conflictos, igualmente fijaba límites que no podían contradecir las normas constitucionales, y la estructura organizativa del poder judicial, es decir, no le otorgaba funciones jurisdiccionales y la justicia comunitaria estaba subordinada al derecho ordinario. Asimismo, su aplicación estaba sujeta a una ley de compatibilización o coordinación de funciones de la administración de justicia, donde se debía establecer claramente los alcances y límites del derecho indígena y su relación con el derecho ordinario.

La Constitución Política vigente reconoce a los pueblos indígenas como sujeto colectivo de derechos, por tanto la práctica vigente de los sistemas jurídicos propios que hacen parte de su identidad e integridad cultural y que constituyen un derecho humano fundamental. El artículo 30, parágrafo II, numeral 14, señala: *“Los pueblos indígenas gozan del derecho al ejercicio de sus sistemas políticos jurídicos y económicos acordes con su cosmovisión”*. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía. Es decir que el sistema jurídico indígena no estará subordinado y es tan legítimo como la justicia ordinaria, que ésta no podrá interferir en las decisiones. (179 II)

Con relación al tema de los derechos humanos, además de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución, se garantiza los derechos y garantías contenidos en los tratados, convenios y pactos internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país. (art. 13). Asimismo el art.190. II establece que la jurisdicción indígena respeta el derecho a la vida, a la defensa y garantías instituidas en el texto.

Acerca de los órganos de justicia, señala que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos. (art. 178. I)

En referencia a las garantías jurisdiccionales, establece que todos los derechos reconocidos

en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección. (art. 109). Asimismo, manifiesta la igualdad de oportunidades en caso de conflictos entre partes quienes podrán ejercer durante el proceso las facultades y los derechos que les asistan, sea por la vía ordinaria, o por la indígena originaria. (art. 119)

También, la nueva Constitución define que las naciones y pueblos indígenas originarios tienen facultades jurisdiccionales y de competencia para resolver sus problemas en sus instancias y con sus propias autoridades aplicando sus principios, valores, normas culturales y procedimientos propios en la administración de la justicia comunitaria. (art. 190 I-179 I) La jurisdicción indígena se fundamenta en el vínculo particular de las personas miembros de un pueblo indígena. Es decir que las autoridades sólo podrán juzgar a sus miembros cuando violen los derechos colectivos y pongan en riesgo el patrimonio territorial, o cuando violen las normas internas.

La jurisdicción está sujeta a los miembros de un pueblo indígena originario campesino en su ámbito territorial y tiene jurisdicción para conocer y tratar todos los asuntos independientemente de la gravedad o de los hechos que se produzcan en su jurisdicción, éstas definen la remisión del caso a la jurisdicción ordinaria. (*artículo 191*). Es decir, la jurisdicción indígena está sujeta al territorio no sólo como propiedad privada colectiva sino en toda su dimensión y con todos los derechos políticos, económicos, socio- culturales.

La Constitución reconoce que la jurisdicción indígena originaria y campesina tiene competencia para conocer todo tipo de controversias; sin embargo, se establece que solo se inhibe de conocer delitos que afecten la seguridad y patrimonio público del Estado, así como delitos aduaneros, narcotráfico, corrupción y crímenes de lesa humanidad.

Con relación a las resoluciones de las autoridades indígenas expresa de manera categórica en el parágrafo I: *“Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la justicia indígena originaria campesina”*. Es decir, las autoridades tienen facultad para conocer todo tipo de causas dentro de su ámbito territorial y sus decisiones tienen valor de cosa juzgada o sentencia. En concordancia con el Código de

Procedimiento Penal en su artículo 28, reconoce el manejo interno de los pueblos indígenas y originarios a través de la aplicación de normas consuetudinarias o comunitarias. *“Se extinguirá la acción penal cuando el delito o falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su derecho consuetudinario indígena... (art. 192)*

Hay que considerar que los principios culturales y la normativa que sustenta el derecho indígena es de conocimiento de todos los miembros de las comunidades indígenas y son puestos en práctica por las autoridades durante la administración de justicia, por tanto, si un comunario/a o dirigente/a comete una falta en su jurisdicción indígena, que altera la armonía comunal, deberá aceptar la sanción que se le aplique de acuerdo a sus procedimientos propios, si éste acude a la justicia ordinaria, significaría la negación e identificación con su visión cultural.

Desde el punto de vista jurídico, las decisiones en el marco de la justicia comunitaria tienen el valor de cosa juzgada. Por tanto, no puede revisarse otro órgano público, si hicieran caso omiso, se estaría incurriendo en “usurpación de competencias, salvo en aquellos casos en los que la resolución adoptada por las autoridades indígenas sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas señaladas en la Constitución Política del Estado.

Con la finalidad de garantizar y dar cumplimiento a las resoluciones definidas por las autoridades indígenas encargadas de administrar justicia, la Constitución señala que las mismas podrán solicitar apoyo de los órganos del Estado y las autoridades. Esto significa que ninguna autoridad pública o persona podrá perseguir a las autoridades naturales por la aplicación de la justicia indígena. (art. 192. Parágrafo II)

En referencia a las atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas con relación a la jurisdicción indígena, la Constitución señala que esta instancia tiene competencia para conocer y resolver: a) Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas descentralizadas, y entre éstas, b) Las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto. La decisión del Tribunal Constitucional es obligatoria (...) c) Los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental. (art. 202, 3-8-11)

Un hecho a destacar está referido a que las naciones y pueblos indígena originario campesinos pueden ser miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, a propuesta de sus organizaciones sociales, uno de los principales requisitos a tomar en cuenta es el haber ejercido la calidad de autoridad originaria y haber ejercido su sistema de justicia de acuerdo a normas y procedimientos propios. (art. 199. I-II)

Desafíos del Pluralismo Jurídico

La Constitución Política en el marco del Estado Plurinacional y el pluralismo jurídico reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas de administrar su sistema jurídico indígena, el reto es como hacer para que este reconocimiento no sea mera formalidad, cómo lograr que quede reflejado en el nuevo marco institucional del Estado.

En este sentido el texto constitucional prevé la elaboración de una Ley de Deslinde Jurisdiccional, la misma que determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas, además, se señala que es deber del Estado promover y fortalecer la justicia indígena originaria campesina. (art.192 III)

Es fundamental contar con una norma de deslinde jurisdiccional, que defina los principios básicos rectores entre ambos sistemas, las competencias, límites para garantizar la aplicación y la no intervención de una jurisdicción sobre otra que ocasione conflictos de competencias.

Asimismo, en la coyuntura actual del país los pueblos indígenas tienen el desafío histórico de construir y consolidar las autonomías indígenas, que les permita la reconstitución territorial y hacer uso del derecho al autogobierno, y por tanto al desarrollo de su justicia indígena. Ante esta situación cabe preguntar: en un territorio autónomo indígena qué competencias tendrán sus autoridades para juzgar a un no indígena que comete un delito en su ámbito territorial?, o qué pasa cuando esta persona decide someterse a la justicia ordinaria antes

que acudir a la justicia indígena?, ¿Qué pasa en barrios indígenas de las ciudades podrán administrar su justicia?.

Seguramente todas estas interrogantes y desafíos del derecho indígena y el derecho ordinario tendrán que buscar puntos de conciliación y diálogo intercultural para estructurar un sistema de administración de justicia plural e intercultural, donde se armonicen los derechos individuales y colectivos y se definan los niveles de coordinación bajo el marco de la cooperación, el respeto y la igualdad entre ambos sistemas.

Por otro lado, constituye un reto que la justicia indígena originaria se refleje en la nueva arquitectura institucional del Estado, especialmente la referida al Órgano Judicial, así como velar por la armonización entre ambos sistemas jurídicos en el marco del respeto a la interculturalidad, sin perder la esencia del derecho indígena y tratar de encasillarlo en los niveles y estructuras del poder judicial.

Finalmente, dependerá de la capacidad de las organizaciones indígenas de construir propuestas, incidir y demandar la efectivización real y no simbólica del reconocimiento de la justicia indígena.

Referencias Bibliográficas

Leyes

- CIDOB. (2009) Constitución Política del Estado. En Compendio sobre los Derechos Indígenas Originarios. La Paz, Bolivia.
- CEJIS. (2003) "Sistema Jurídico Indígena" Diagnóstico en comunidades de los pueblos: Chiquitano, Mojeño-Ignaciano y Tacana.
- MONTAÑO, Claudia. (2003) "Derecho Indígena y Aplicación del Convenio 169 OIT en el marco de la legislación Guatemala Vigente". Ensayo Final para el Diplomado de Derecho Indígena Guatemala.



Foto: Pablo Lesansky

Los derechos indígenas en el marco de las políticas educativas y lingüísticas en Bolivia

María Pía Franco¹
Patricia Alandia²

Introducción

Hace ya casi veinte años que, por primera vez, en Bolivia se constitucionalizó la diversidad con el reconocimiento de su pluriculturalidad y multilingüismo. Desde entonces, pasando por la elevación a rango de ley de la Declaración Universal de Derechos Indígenas en el 2007, hasta la definición del Estado plurinacional con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, hemos asistido a una “reemergencia indígena” que se ha convertido en el catalizador de un proceso de cambios, muchos aún formales y circunscritos al ámbito legislativo, pero capaces de permear las más profundas representaciones sociales y contribuir a la reconstrucción de una nueva identidad boliviana. Sin embargo, la historia de los pueblos indígenas sigue ofreciendo pruebas de inequidad, exclusión y discriminación que, en cierta forma, cuestionan la eficiencia en la implementación de las normas y ponen en evidencia el riesgo de que este proceso se estanque en la mera retórica.

El presente artículo analiza, a partir de la revisión de la normativa referente al tema, la situación de los derechos culturales de los pueblos indígenas en Bolivia, con énfasis en aquella delineada en las políticas educativas y lingüísticas de los últimos 30 años -la educación intercultural bilingüe, la Ley de Reforma Educativa, el Anteproyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez- así como los retos que la oficialización de las lenguas indígenas ha despertado en el ámbito de la revitalización, la normalización y la construcción de una escrituralidad propia en el marco del actual contexto político nacional e internacional.

1 María Pía Franco. Filóloga. Docente de la Carrera de Lenguas Modernas y Filología Hispánica de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM).

2 Patricia Alandia. Lingüista. Docente de la Carrera de Lingüística Aplicada a la Enseñanza de Lenguas de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Editora de la Revista Página y Signos.

Situación de las lenguas indígenas en Bolivia

La situación sociolingüística boliviana se caracteriza por su diversidad, la cual ha ido mermando de manera acelerada durante el siglo XX. De los 76 grupos étnicos registrados en el Censo de 1900, muchos de ellos habitantes de las tierras bajas y “no sometidos al dominio de las leyes de la República” (Molina y Albó, 2006: 27), a principios del siglo XXI se consignan 36 pueblos indígenas hablantes de 33 lenguas³.

Los datos referidos a la densidad demográfica y al número de hablantes de lenguas indígenas varían en diferentes investigaciones debido a diversos factores. Por ejemplo, los censos generales no suelen distinguir tipos de bilingüismo practicados, de manera que a veces convergen en un mismo grupo personas con un amplio dominio de su lengua con otras bilingües funcionales o pasivas, es decir que manejan solo alguna habilidad en una segunda lengua⁴, aunque otras veces son incluidas en categorías distintas; en otras ocasiones, las divergencias se deben a la itinerancia de los hablantes en espacios de fronteras políticas, a casos de multilingüismo, a la falta de nitidez en los límites entre lengua y dialecto, entre otros varios.

La lengua, en todo caso, fue utilizada en el Censo del 2001 como uno de los criterios para la clasificación entre indígena completo, parcial y por autoidentificación, y sobre estos datos se han realizado, en general, los listados de lenguas vivas, amenazadas y en peligro de extinción. En este sentido, cabe mencionarse que el grado de vulnerabilidad de una lengua está ligado no solo al porcentaje de hablantes, sino también a la edad media de la población que la utiliza -dado que es la niñez la que garantiza su uso futuro-, a las condiciones socioeconómicas de vida del pueblo -como su tamaño, cohesión, lugar de residencia (rural o urbano), nivel de dispersión o aislamiento, relaciones económicas y políticas con otras comunidades-, a las circunstancias que favorecen o no la lealtad lingüística -como el prestigio interno y externo de los hablantes, contacto con otros idiomas, choques culturales- y a las políticas estatales o paraestatales a las que estén sujetos, entre los principales factores.

Tomando en cuenta la compleja red de estos factores, López señala la vulnerabilidad de las siguientes lenguas: canichana, guarasugwé, itonama, joaquiniano, leco, maropa pachuara y tacana⁵; en tanto que Romero⁶, sobre datos de la UNESCO (2009), enfatiza en los siguientes grados de vulnerabilidad: extintas: apolista (variedad del tacana), canichana y uru; en situación

3 APCOB registra 36 en tierras bajas (APCOB, 1994).

4 Así lo señala Muysken en La página del idioma español: “Por ejemplo, hay una publicación de Xavier Albó que toma datos del Censo de 2001 y establece la existencia de 150 hablantes de la lengua uru (uchumataqu), aunque nosotros pensamos que ya no hay nadie que lo haga efectivamente. Como en otras consideradas extintas, hay personas que saben palabras y frases, pero no las usan en su comunicación diaria. Según el experto, hay gente que informa que aún habla su idioma materno cuando en realidad no lo hace, ya que sólo recuerda palabras sueltas. Esto causa informes contradictorios, y por eso hay libros que dan por perdido a un idioma mientras que para otros aún está vivo” (elcastellano.org, 25/08/09).

5 “... por contar con muy pocos hablantes, por lo general ya mayores” (López, 2006: 28).

6 Exposición sobre datos del Atlas interactivo de las lenguas en peligro en el mundo (UNESCO, 2009).

crítica: baure, cayubaba, itonama, leco, maropa o reyesano, moré, pacahua-ra, yuqui; seriamente en peligro: araona, ese ejja, mosetén, movima, sirionó, yaminahua, tapiete y machineri.

Recientemente, un equipo boliviano-holandés, que desde el año 2000 investiga la realidad lingüística del país, ha previsto que 25 de ellas se extinguirán irreversiblemente antes de 2100 y, por la confluencia de factores favorables entre los antes mencionados, solo sobrevivirán nueve: quechua, aimara, chipayaya, guarayo, guaraní-chiriguano, weenhayek, tsimane, yurakaré y bésiro (chiquitano) (elcastellano.org,25/08/09).

Antecedentes de la Educación Intercultural Bilingüe en tierras bajas y altas

En ciertos momentos de la historia colonial y republicana, las lenguas indígenas fueron utilizadas en la instrucción y, especialmente, en la evangelización. No obstante, salvo por experiencias aisladas como la escuela-ayllu de Warisata y otras donde esta se replicó, durante la primera mitad del siglo XX los proyectos políticos liberales de construcción de una identidad nacional, interesados en la incorporación de las mayorías populares a la fuerza laboral y de mercado, implementaron políticas educativas homogeneizantes y occidentalizadoras, que, por tanto, suponían la asimilación o la invisibilización de lo indígena, y, en el ámbito lingüístico, provocaron el avance de la castellanización, cuando la escolarización pasó a ser gratuita y universal.

Sin embargo, pronto los resultados sirvieron para cuestionar esta concepción uniformadora del Código de la Educación Boliviana, de 1955, pues los niños y niñas indígenas que acudían a la escuela veían truncado el desarrollo de sus competencias en lengua materna, no llegaban a apropiarse del castellano dado que su enseñanza se limitaba a la repetición de cuestiones ortográficas y gramaticales y tampoco accedían a los contenidos de las asignaturas, que se dictaban exclusivamente en esta su segunda lengua y bajo postulados puramente conductistas. Tras décadas infructuosas en este sentido, se empezó a plantear metodologías alternativas que consideraban el bilingüismo y la enseñanza de lenguas desde el relativismo cultural, por tanto sin la estigmatización de la diferencia y con la concepción de la lengua como expresión de una identidad colectiva.

Así, desde una formación de la nacionalidad asentada en el individualismo y la igualdad jurídica de todos sus ciudadanos en el seno del Estado, la cual había sido reforzada con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, a finales de los años 60, la realidad apremió hacia la aceptación de las diferencias que se evidenciaban en las sociedades, lo que derivó en el reconocimiento de derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, primero como derechos individuales y luego como derechos colectivos. Al Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966) adhirió Bolivia en vísperas del retorno a la democracia, en agosto de 1982, y las reivindicaciones populares de la época de dictaduras -reconocimiento de la diversidad, de la pluralidad cultural, del multilingüismo (López, 2005: 80)- pasaron a delinear las políticas del nuevo Estado democrático.

En esta emergente coyuntura, con varios talleres, seminarios y congresos dirigidos a la unificación de los alfabetos aimara y quechua, reconocidos oficialmente en 1984, se inició la revitalización de estas lenguas, que promovió la producción de gramáticas, diccionarios y otros textos para la educación bilingüe, así como también abrió espacios en los medios de comunicación o

la literatura, ajenos hasta entonces para las lenguas indígenas. A semejanza de lo ocurrido en Occidente, se realizaron los Encuentros de Poblaciones Indígenas del Oriente Boliviano, en el marco de los cuales analizaron la exclusión socioeconómica y cultural de sus pueblos y se plantearon demandas como la educación bilingüe y el reconocimiento de sus lenguas como oficiales, sobre lo cual asentarían reivindicaciones más específicas y de mayor incidencia en la definición de la política nacional.

Con el retorno de la democracia, la heterogeneidad de la cultura boliviana, antes identificada como causa del retraso económico y de los desequilibrios sociales del país, pasó a ser reconocida como su principal riqueza, de manera que la reconstrucción de la identidad nacional demandaba entonces la incorporación de los pueblos indígenas en la política nacional. El Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, declaraba durante la oficialización del alfabeto guaraní promovida por la CIDOB, en 1987, “que Bolivia es un país donde coexisten diferentes culturas nativas que han sido sucesivamente postergadas por la imposición de formas culturales extranacionales provocando un proceso creciente de alineación y aculturación del pueblo, que pone en serio riesgo su propia identidad y existencia. Que el sistema educativo actual responde a estructuras del sistema dependiente, que impone el aprendizaje de idiomas extranjeros, subvalorando los nativos” (en Riestler y Zolezzi, 1989: 278-279), y, reconociendo el carácter plurinacional, intercultural y plurilingüe del país -ejes del discurso político y particularmente educativo-, resolvía implantar su utilización en la producción de materiales pedagógicos, científicos, literarios y otros, además de reproducir esta experiencia al resto de lenguas indígenas.

Las demandas culturales y educativas se concretaron en proyectos experimentales enfocados en la educación bilingüe, los cuales se ejecutaron con el financiamiento de UNICEF (1989-1994) y dieron como resultado la capacitación de maestros, la elaboración de materiales y el desarrollo de metodologías de enseñanza de lenguas, especialmente del castellano como segunda lengua en entornos quechua, aimara y guaraní, los cuales nutrieron abundantemente las reformas posteriores puesto que sus evaluaciones arrojaron resultados ampliamente positivos no solo en cuanto a apropiación de lenguas sino también en el desarrollo de aprendizajes en general.

Sin embargo, más allá de los logros puntuales en cuestiones lingüísticas y educativas, estas experiencias fueron modificando las percepciones de indígenas y campesinos en cuanto al manejo de sus lenguas y de su papel en las reivindicaciones sociopolíticas. Ya en el Manifiesto de Tiawanaku (1973) habían expresado sentirse “extranjeros en nuestro propio país”, y se había ido delineando el discurso de la colonización económica, religiosa y política (Garcés, 2009). La maduración de esta toma de conciencia dio pie a los proyectos educativos populares de la COB y de la CSUTCB, que planteó el carácter anticampesino de la educación rural boliviana, la cual -afirmaban- “nos ayuda a negarnos a nosotros mismos [...], nos enseñan a tener vergüenza de nosotros mismos”(intervención de Víctor Hugo Cárdenas, en Riestler y Zolezzi, 1989: 266), por lo que se insistió en el papel activo que debía jugar la sociedad en la determinación de la pertinencia de los contenidos curriculares y las metodologías aplicadas, como parte de la coparticipación y la cogestión que se planteaba en diversos proyectos en el ámbito político.

En los más diversos escenarios, como la emblemática marcha de los pueblos indígenas de tierras bajas de 1990, se apuntó a la recuperación y titulación de territorios indígenas y a la autodeterminación, lo que tuvo como respuesta la Ley 1551, de 1994, que “reconoce, promueve y consolida el

proceso de participación popular, incorporando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida política y económica del país” (Ley de Participación Popular, art. 1). El 7 de julio de 1994 se promulgó la Ley de Reforma Educativa, que consideraba, de alguna manera, las demandas expresadas en el Proyecto de Ley Indígena, de 1992, resumidas en la preservación y desarrollo de “su propia cultura, patrimonio histórico, religioso, formas de vida, idiomas y programas de educación”⁷.

La Ley de Reforma Educativa

La Ley de Reforma Educativa 1565 (LRE) sentó sus bases sobre estudios de recuperación de experiencias educativas innovadoras e investigaciones de necesidades básicas de aprendizaje, las cuales habían destacado lo más de 30 grupos étnico-lingüísticos de Bolivia, el manejo de alguna de sus lenguas por parte del 58,9% de la población y la situación de bilingüismo del 46,8%, lo cual demandaba el reconocimiento de esta variedad en cualquier planteamiento que pretendiera fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades urbanas y rurales del país y, para ello, valerse de la función transformadora de la educación.

Por esto, el principal fundamento filosófico de la Reforma fue la interculturalidad, divulgada con el lema de la “unidad en la diversidad”, que pretendió la integración de las distintas culturas nacionales articulando los valores comunitarios de las culturas originarias, como la cooperación, el servicio y la solidaridad, así como la visión holística y sinérgica de su cosmovisión, con los esquemas occidentales cada vez más asimilados por la sociedad nacional (Gottret, 1998: 42).

En la normativa boliviana, el término de interculturalidad ha coexistido, y por tanto se ha confundido, con multiculturalidad y pluriculturalidad⁸. Siguiendo a Garcés (2009), la interculturalidad, desde los años 70, se había ido incorporando gradualmente a los discursos educativos y de las ciencias sociales, precisando su definición con respecto a la multiculturalidad y multiculturalismo -entendidos como la simple coexistencia de culturas diversas en un mismo espacio geográfico y social, con poca influencia o permeabilidad entre ellas- y la pluriculturalidad -definida como el reconocimiento de la diversidad desde una estructura colonial, blanco-mestiza, que no se cuestiona ni reestructura. En este sentido, “[e]n el caso boliviano, bajo el membrete de interculturalidad, lo que frecuentemente se propuso desde las instancias estatales fue un paquete de políticas de la diferencia que propendían a crear una sociedad de multiculturalismo tolerante o domesticado. [...] Así, hoy sentimos la sensación que el lenguaje de la interculturalidad fue parte de la era de las reformas gonistas que buscaban mecanismos de inclusión de los secularmente excluidos: los pueblos indígenas. Obviamente, esta inclusión se daba al margen de la búsqueda de superación de los mecanismos de inequidad característicos del modelo neoliberal que se movía a sus anchas en el país” (Garcés, 2009).

7 En Marinissen (1998: 28).

8 “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural...” (CPE, 1994: art. 1).

La aplicación de la interculturalidad en la educación también supuso dificultades en ciertos asuntos prácticos. En primer lugar, se diseñó una Reforma Educativa (RE) única para todos los pueblos indígenas, con pocas consideraciones acerca de las diferencias poblacionales, si sus lenguas eran mayoritarias o minoritarias en su entorno, los distintos niveles de prestigio social con que contaban, los grados de bilingüismo, las experiencias previas en materia educativa y en desarrollo escriturario, así como también con relación a otros aspectos como su proceso organizativo o el grado de dependencia o cooptación por misiones religiosas o grupos de poder local, todo lo cual se evidenció en la aplicación de la ley, especialmente en tierras bajas. Como se mencionó antes, en tierras altas el camino de la normalización lingüística ya había sido emprendido con éxito varias décadas antes, y entre 1990 y 1995 el proyecto de EIB apoyado por UNICEF había llegado a 114 escuelas primarias aimaras, quechuas y guaraníes, dando pie a la constitución del Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), que preparó el camino a la RE. Sin embargo, según Romero y Ventiades, “con los restantes 33 pueblos el Estado actuó como si no existieran: al ser considerados ‘minoritarios’ fueron abandonados y excluidos desde las políticas estatales con el argumento de que su atención específica resultaba onerosa y debían esperar mejores condiciones” (2006: 11). Así, no fue sino hasta 1997 cuando se formó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe de Tierras Bajas (PEIB-TB, antes PAEIB), descentralizado en Santa Cruz recién en el 2004, como parte del Programa de Apoyo a Pueblos Indígenas, Descentralización y Participación Popular (1998-2003), auspiciado por DANIDA.

En el ámbito de la participación popular, la LRE permitió la participación de las organizaciones indígenas mediante la creación de los CEPO -aimara, quechua, guaraní y amazónico multiétnico-, que tuvieron las siguientes atribuciones:

Los CEPO, por mandato de los pueblos originarios y en virtud del derecho a la educación que a estos les asiste y la Ley les reconoce, hacen seguimiento y participan en la formulación y aplicación de las políticas en educación intercultural bilingüe, para garantizar su calidad, a favor de la comunidad educativa y especialmente de los niños, como principales beneficiarios, procurando la participación y la formación de las comunidades (CEPO, citado en López y Rojas 2005: 53).

Esta instancia de participación y decisión permitió la coordinación de las organizaciones indígenas que, además, cumplieron un protagonismo político en la implementación de la Ley y en el diseño de políticas lingüísticas. Es así que, si bien la Reforma fue perdiendo fuerza por la inestabilidad política del país, a partir de 2003, los CEPO delinearon en el 2005 el proyecto de ley de políticas lingüísticas, que fue abandonado por los cambios de gobierno y recién fue retomado y concluido en noviembre de 2008, a la luz de la Nueva Constitución Política del Estado.

Otro espacio de aplicación de la interculturalidad en el que los CEPO incidieron fue el diseño curricular, el cual combinó un tronco común y unas ramas diversificadas que atendieran a las peculiaridades socioculturales locales y regionales, cuyo desarrollo suponía una serie de adaptaciones y

complementaciones que debían estar apoyadas por materiales educativos, capacitación docente y asesoría pedagógica. Sin embargo, no solo los materiales difundidos atendían a los entornos andinos mayoritarios, sino que las mismas actividades, música y símbolos recomendados seguían modelos ciudadanos y occidentales uniformadores⁹, lo cual evidenció la visión andino-céntrica siempre cuestionada desde el Oriente.

Con el avance de la Reforma, en tierras bajas, desde el PAEIB se vio por conveniente, pues, no la contextualización o adaptación sino la construcción curricular que reflejara la propia visión educativa de los pueblos indígenas como estrategia para la consolidación de su identidad cultural y de sus demandas sociopolíticas. Por esta razón, en los nuevos diseños se hizo hincapié en la construcción de un currículo propio, en el marco del cual la lucha por el territorio fue uno de los focos apuntados, por cuanto este “constituye el universo material y simbólico de los pueblos indígenas, la base de su existencia y desarrollo. El currículo debía incluir la reivindicación de las Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos indígenas de tierras bajas. La visión de la EIB en los pueblos indígenas de tierras bajas apuntaba a dotar al sujeto de competencias que le permitan una adecuada gestión de su territorio, un manejo sostenible y productivo del mismo y sus recursos desde una concepción indígena de desarrollo” (Romero y Ventiades, 2006:14).

En todo caso, el camino recorrido por los pueblos minoritarios ha supuesto una serie de dificultades que han debido ser encaradas con convicción, persistencia e imaginación en circunstancias en general desfavorables, pero a su vez con el sostén de derechos que las legislaciones nacional e internacional fueron incorporando desde los años 90, de tal manera que el orgullo y reforzamiento identitario desarrollados¹⁰ propiciaron el empoderamiento de los pueblos indígenas de tierras altas y bajas en general, que, entre otras conquistas, puso en el escenario político a una serie de figuras indígenas que, desde el 2003, empezaron a ocupar cargos en el aparato estatal, preparando el terreno para la llegada del primer presidente indígena en el 2006. Por otra parte, con la promulgación de la LRE, se intentó iniciar un proceso formal de replanteamiento del papel de todas las lenguas habladas en el país, aunque circunscrito al ámbito educativo. Sin embargo, pese al establecimiento de una educación intercultural y bilingüe, el castellano preservó su lugar preferencial en la educación, debido a que la misma Ley consagró los dos tipos de educación vigentes desde inicios de la República: una rural (bilingüe) y otra urbana (monolingüe): “Modalidades de lengua: Monolingüe, en lengua castellana con aprendizaje de alguna lengua nacional originaria; Bilingüe, en lengua nacional originaria como primera lengua; y en castellano

9 Así lo registró Pedro Plaza Martínez en escuelas tsimanes (en López, 2006: 150) y se caricaturizó con el envío de material quechua a escuelas guarayas.

10 “Resulta interesante tomar nota de procesos de “resurgimiento” en pueblos como el weenhayek y el guarayo que vieron incrementar su número de hablantes, en el período intercensal. Lo propio podría decirse de los guaraníes [...]. En este contexto, muchos de ellos retoman su lengua ancestral y le dan una nueva funcionalidad, asumiendo la EIB también como herramienta de reafirmación identitaria. El avance guaraní de las dos últimas décadas, en materia de identificación identitaria y de revitalización idiomática, constituye un ejemplo claro de esta renovada relación lengua-identidad y del descubrimiento de cómo es posible hacer de la lengua ancestral un nuevo recurso de potenciamiento (empowerment) y de puesta en valor de un pueblo” (López, 2006: 207). De igual manera reseña Plaza Martínez las intenciones de recuperación de la lengua tacana por parte de los dirigentes (ibid).

como segunda lengua” (art. 9). Esta diferenciación se constituyó en la barrera principal que impidió la construcción de una verdadera interculturalidad y, en consecuencia, la superación de las valoraciones negativas que han sufrido las lenguas indígenas, desde la Colonia, sobre todo por parte de la población mestiza urbana. Pero también padres de familia hablantes de ciertas lenguas indígenas, especialmente durante el primer quinquenio, se resistieron a la EIB pues era difícil -y continúa siéndolo- para ellos superar la desconfianza ante la educación en lengua indígena debido a la tradicional estigmatización y falta de oportunidades que han sufrido.

La enseñanza en lengua indígena está ligada, además, a la disponibilidad de materiales educativos y a la formación docente. También en estas cuestiones se puso de manifiesto la situación heterogénea de las lenguas indígenas, pues mientras que en tierras altas se contaba con materiales narrativos en lengua indígena y pronto se publicaron otros de reflexión metalingüística -entre los cuales los del PROEIB son un referente para toda la región-, casi una veintena de lenguas de tierras bajas, para 1997, no contaba con alfabeto oficial y los materiales disponibles, si existían, habían sido producidos, principalmente, en torno al Instituto Lingüístico de Verano, en los años 70, o más recientemente a la Misión Tierras Nuevas (caso del tsimán) con finalidad evangelizadora y enfoque aculturador. Esta carencia ha ido superándose gradualmente, de manera que los textos de recopilación de literatura oral y las guías y material de apoyo para la lectura y escritura dirigidos a docentes pretenden hoy complementarse con diccionarios y gramáticas de mayor rigurosidad lingüística, auspiciados principalmente por las universidades públicas y los incipientes Institutos de Lengua y Cultura.

En cuanto a la formación docente, uno de los principales problemas fue la escasez de profesores de lengua indígena, especialmente al inicio de la implementación, por lo que la Ley dispuso que “en casos de necesidad, podrán también ingresar en el servicio docente los bachilleres y los capacitados por experiencia o por medio de aprendizajes especiales, previo examen de competencia” (art. 34). Así, mientras que en las lenguas con experiencias previas en educación bilingüe se contaba con maestros y maestras indígenas con estudios terciarios -algunos de los cuales tuvieron la oportunidad además de especializarse en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para los Andes, financiado por la cooperación alemana y con sede en la UMSS de Cochabamba- para el magisterio en pueblos minoritarios el dilema radicó, durante toda la primera década de la RE, en incorporar a maestros normalistas desconocedores de la lengua y de la situación sociocultural de la comunidad de acogida o a bachilleres e incluso jóvenes que no habían concluido la secundaria en condición de interinos. Tras este lapso, recién se reconoció la imperiosa necesidad de su profesionalización, lo cual se intentó cumplir, primero, con el Bachillerato Pedagógico, implementado de 1997 a 1999, y luego, con el Bachillerato Humanístico con mención en Pedagogía, que funcionó de 2002 a 2005. El PAEIB, entre 1998 y 2004, alcanzó “a 2.000 maestros, 27.000 niños y niñas y 300 unidades educativas en oriente y amazonía boliviana” (Romero y Ventiades, 2006: 34). En la actualidad, varias universidades públicas y privadas de tierras bajas cuentan con diversos programas de profesionalización de maestros interinos indígenas en modalidades semipresenciales y virtuales y la UAGRM de Santa Cruz ofrece, desde el 2006, el Curso de formación en lingüística para maestros y maestras indígenas de tierras bajas.



Foto: Pablo Lasansky

La formación docente, por otra parte, reveló las dificultades que arrastra el reconocimiento de la interculturalidad y especialmente su ejercicio en la sociedad boliviana actual, de manera que los maestros y maestras, principales agentes de la transformación diseñada, en muchos casos han funcionado más bien como bastión de resistencia a los cambios y de reproducción de las estructuras coloniales que han subalternizado lenguas y culturas indígenas¹¹.

Para concluir con este apartado, la Reforma de 1994, desde los primeros años de su implementación, arrojó resultados favorables en lo que respecta, sobre todo, a los procesos de aprendizaje de los niños, al desarrollo de sentimientos positivos de autoafirmación personal y autoestima, que propiciaron, debido al uso de sus lenguas maternas, una mayor participación en aula y, en consecuencia, mejoraron sus aprendizajes (López y Rojas 2005). Estos avances incidieron significativamente en el incremento de los índices de permanencia escolar y de promoción. Sin embargo, la Reforma no debe evaluarse solo a la luz de los procesos propiamente educativos, pues fue una política que trascendió las aulas y permitió transformaciones definitivas en los ámbitos social y político. Debemos recordar que la penetración de la escuela en las comunidades indígenas tiene un siglo de historia en las tierras altas y unos 50 años en tierras bajas, como el espacio de acceso a la ciudadanía boliviana, únicamente posible con el aprendizaje del castellano y de la lectoescritura. La necesidad de dotar a sus hijos de una “vida mejor” obligó a las familias indígenas a arrancarlos de su realidad sociocultural y productiva, situación que no podía mantenerse en el tiempo y que generaba el abandono escolar para cumplir con ciertas tareas productivas familiares. Y, aunque la polémica por la falta de coincidencia entre el calendario agrícola y el calendario escolar se mantuvo, en buena medida la RE llevó la comunidad a la escuela; los conocimientos y prácticas culturales, además de las lenguas, ocuparon un lugar en el currículo escolar, hecho que, si bien fue resistido por la misma comunidad, a la larga fue generando sentimientos de orgullo y lealtad lingüístico-cultural ampliamente positivos.

Las políticas actuales

A partir de la llegada de Evo Morales a la presidencia, el Gobierno ha mantenido un discurso de refundación del Estado, construido sobre todo en la descolonización que, en la primera etapa, fue encabezado por el ministro de Educación, Félix Patzi. Desde el Ministerio, se intentó definir la nueva política por oposición a la Ley 1565 a la que, por pertenecer al conjunto de leyes neoliberales implementadas por el Gobierno de Sánchez de Lozada, se satanizó, hecho que fue aprovechado por la cúpula del magisterio, que siempre se opuso a la Reforma aun sin comprenderla.

El trabajo de Patzi inició con la convocatoria al Congreso Nacional de Educación, en julio del 2006, que, entre sus vistos, establecía: “...la Ley 1565 de Reforma Educativa concluyó su ciclo y el país ingresa en un proceso de

11 Intervención de Florencio Alarcón, de la FSUTCC, en 1997: “[entre los profesores y las organizaciones campesinas no hubo entendimiento, porque] la Ley en el papel quiere unirlos, pero no lo van a lograr nunca porque todos los profesores actuales están educados dentro de un sistema y sería difícil cambiarlos a otra forma de pensar; los profesores no son los culpables porque se educaron en el sistema que es el culpable. La educación que aprendieron de ninguna manera fue de acuerdo a lo que nosotros sentimos y vemos...” (CENDA, 2005: 19).

transformación estructural, donde se construirá nuevas políticas educativas y consiguientemente una nueva Ley de la Educación Boliviana” (Ministerio de Educación, 2006). En ese sentido, se trazó como objetivo “construir en consenso una nueva ley educativa comunitaria, descolonizadora, científica, productiva, intracultural, intercultural y plurilingüe, que responda a las características socioculturales y lingüísticas del territorio boliviano, en base al diálogo y análisis del trabajo de la Comisión Nacional” (Ibíd.).

La propuesta de nueva ley no contó con el respaldo de gran parte de los sectores involucrados -magisterio, universidades, Iglesia católica-, los cuales abandonaron el Congreso que, no obstante, concluyó con la aprobación del Anteproyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez. Este anteproyecto, después de varias modificaciones realizadas en el marco de las negociaciones posteriores entre Gobierno y los sectores, fue llevado al Parlamento, donde se encuentra hace más de tres años sin recibir tratamiento alguno, generando un vacío legal que ha propiciado el retroceso de la Reforma y el retorno a las prácticas tradicionales, que se creía superadas, en gran parte de las unidades educativas fiscales.

El estigma creado en torno de la Ley 1565, cuyo pilar fundamental es la EIB, responde a una estrategia discursiva que intentaba preparar el terreno a las nuevas políticas gubernamentales; sin embargo, los principales actores e impulsores de la EIB -los pueblos indígenas- no terminan de comprender por qué se pretende borrar años de trabajo y esfuerzo que han permitido su implementación, desde su perspectiva, una de las más importantes conquistas, producto de décadas de luchas reivindicatorias.

Lamentablemente, el Gobierno ha retrasado demasiado el tratamiento de la nueva ley, error que ha tenido un impacto negativo, traducido, básicamente, en el retroceso de la EIB, en el retorno a la castellanización en un importante número de unidades educativas y en la pérdida de protagonismo político de los CEPO.

La Nueva Constitución Política del Estado y las políticas lingüísticas

La Constitución Política del Estado, por primera vez, reconoció la diversidad cultural de su población al reformar, en 1994, el artículo primero que a la letra decía: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”. Sin embargo, no se incluyó ningún artículo relativo al uso o reconocimiento explícito de las lenguas, salvo una tímida mención que aparece nada menos que en el Título Tercero de Régimen Agrario (artículo 171, inciso I), que establecía: “Se reconocen, respetan y protegen, en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, **lenguas**¹², costumbre e

12 El énfasis es nuestro.

instituciones”. Esta reforma coincidió con la aprobación de la Ley 1565 de Reforma Educativa.

El ingreso de las lenguas a la escuela obligó a realizar tareas de normalización que no se limitaron a la creación de alfabetos sino a la adaptación y recuperación lexical que posibilitara su uso académico. Sin embargo, los CEPO se enfrentaron a una serie de limitaciones, sobre todo de orden técnico, por lo que exigieron del Gobierno la aprobación de medidas que permitieran avanzar en ese camino. Es así que, el 11 de septiembre del 2000, el Gobierno de Bánzer aprobó el Decreto Supremo 25894 que, en su artículo único, establece: “Se reconoce como idiomas oficiales las siguientes lenguas indígenas: Aimara, Araona, Ayoreo, Baure, Besiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, Ese Ejja, Guaraní, Guarasú’we (Pauserna), Guarayu, Itonama, Leco, Machineri, Mojeño, Trinitario, Mojeño ignaciano, More, Mosetén, Movima, Pacawara, Quechua, Reyesano, Sirionó, Tacana, Tapieté, Toromona, Uru chipaya, Weenhayek, Yaminawa, Yuki, y Yuracaré”, el que, al carecer de un marco normativo, no tuvo ningún efecto legal, y quedó como una simple declaración de buenas intenciones.

En el 2005, similar destino tuvo la iniciativa del entonces Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios que, en coordinación con los CEPO, elaboró el Anteproyecto de Ley de Políticas Lingüísticas, el cual recién en el mes de noviembre del 2008 se retomó para su revisión, y que deberá esperar la conformación de la nueva Asamblea Plurinacional para su aprobación.

Tampoco parece suficiente, por otro lado, el que Bolivia haya sido el primer país del mundo en convertir en Ley, en el 2007, la Declaración de Derechos Indígenas, en la que se reconoce expresamente:

Los pueblos indígenas tienen el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma (Bolivia 2007: art.14).

Al no existir la reglamentación necesaria para implementar esta Ley, pareciera que se está, simplemente, frente a un acto simbólico que sirvió de preámbulo a la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) que, pese a la violenta resistencia de los grupos de poder anclados en las regiones del Oriente, impuso la redefinición del Estado: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (art.1), el cual, a diferencia de la anterior Constitución, no solo reconoce la diversidad, sino la incorpora a todos los ámbitos de la estructura del Estado de manera más profunda y efectiva, sobre todo, a través de las autonomías indígenas.

Como consecuencia lógica de este nuevo modelo de Estado, el artículo 5 oficializa, por primera vez constitucionalmente en la historia republicana, el castellano y 36 lenguas indígenas:

Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

Con respecto a su uso en las distintas regiones del territorio, se precisa en el inciso II:

El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.

Paralelamente al proceso constituyente, cuatro regiones -Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija- aprobaron sus estatutos autonómicos que, si bien no cuentan con un reconocimiento legal, se constituyeron en acciones políticas dirigidas a legitimar sus aspiraciones autonomistas, definidas en una coyuntura de lucha del poder y expresa resistencia a las transformaciones en proceso. Aunque las regiones actuaron de manera coordinada, en lo que respecta al tratamiento de políticas lingüísticas y educativas, sus estatutos presentan ciertas variaciones que consideramos pertinente analizar.

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz ¹³ reconoce algunas de las lenguas indígenas mas no las oficializa, pues solo limita su uso a actos oficiales, meramente simbólicos. Esto manifiesta la concepción pluricultural que subyace en la política autonomista cruceña, que, como ya se explicó, tolera la diversidad pero sin modificar la estructura política dominante, aspecto que se hace más evidente cuando define una educación bilingüe “voluntaria”.

13 “Los documentos y actos oficiales principales de la administración departamental deben ser redactados y celebrados en castellano, chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo y mojeño, sin perjuicio del reconocimiento de la diversidad lingüística del departamento, en resguardo del derecho fundamental que tiene toda persona a no ser discriminada por motivo de origen, raza o idioma” (art. 5).

Por su parte, el Estatuto del Beni¹⁴ sí es expreso en la oficialización de las lenguas aunque, al no aclarar a qué lenguas se hace referencia, carece de fuerza legal. Más adelante y, con el mismo espíritu que el Estatuto de Santa Cruz, las reduce a simples expresiones folklóricas que ornamentan la identidad departamental. Por otro lado, no incluye ningún artículo referido a la educación.

El Estatuto de Pando¹⁵, de manera más directa, oficializa el castellano y confina, a su “jurisdicción territorial”, el uso y enseñanza de las lenguas indígenas, estableciendo, además, el goce de protección, respeto y enseñanza solo “entre sus miembros”, lo que nos conduce a preguntarnos sobre su situación fuera de su jurisdicción. A continuación, tampoco aclara este interrogante pues hace referencia a modalidades lingüísticas y costumbristas que, desde la planificación lingüística, son categorías inexistentes.

Finalmente, el Estatuto Autonómico de Tarija¹⁶ no solo limita el uso y enseñanza de las lenguas indígenas a las Tierras Comunitarias de Origen, sino las reduce a simples hablas, lo que refleja la pobre concepción que los grupos de poder de Tarija tienen de lo indígena y la ignorancia de criterios lingüísticos en la elaboración de su norma, una constante que identificamos en los estatutos revisados.

Si bien los puntos analizados nos permiten identificar las políticas lingüísticas y educativas regionales, consideramos que es fundamental también examinar el lugar que le asignan a la autonomía indígena, pues esta se constituye en uno de los pilares centrales de las demandas indígenas y en la que más han cifrado sus esperanzas de desarrollo. Con sus matices, los estatutos departamentales¹⁷ establecen una clara jerarquía que subordina los intereses indígenas a los departamentales que, por las competencias que establecen, han sido redactados con un evidente propósito de controlar la explotación de recursos naturales y la distribución de la tierra, intereses que riñen con los de las autonomías indígenas y el derecho a la libre determinación de los

- 14 1. El Idioma Oficial en el Departamento del Beni, es el español, al igual que las lenguas originarias de los pueblos indígenas nativos del departamento del Beni.
2. Establece, protege, respeta y fomenta, las diversas expresiones de su cultura, tradiciones y folklore de los pueblos indígenas y campesinos, como base de su identidad departamental.
3. Nadie podrá ser discriminado por razón de su idioma o lenguaje (art. 12).
- 15 I. El Castellano es el idioma oficial en todo el territorio del Departamento Autónomo de Pando, otras lenguas o idiomas pertenecientes a comunidades indígenas originarias en su jurisdicción territorial gozarán de plena protección, respeto y enseñanza entre sus miembros.
II. Se respeta y protege las modalidades lingüísticas y costumbristas adoptadas tradicionalmente en el Departamento Autónomo de Pando.
II. Nadie podrá ser discriminado por razón de su idioma o lenguaje (art. 5).
- 16 El español es el idioma oficial en el Departamento Autónomo de Tarija. El habla Guaraní, Weenhayek, Tapieté, será (sic) de uso oficial en las Tierras Comunitarias de Origen y gozará (sic) de especial respeto, protección y enseñanza (art. 13).
- 17 Corresponde a la Asamblea Departamental normar la asignación de autonomía a los pueblos indígenas que habitan en la circunscripción departamental, de acuerdo a su actual distribución territorial (Pando: art. 78). De acuerdo al Convenio 169 de la OIT y el Convenio de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, el pueblo cruceño reconoce con orgullo su condición racial mayoritariamente mestiza, y, en esa medida, su obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo integral y autónomo de los cinco pueblos indígenas oriundos del departamento: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeño, de conformidad a lo establecido en este Estatuto (Santa Cruz: art. 161).

pueblos, consignados en tratados internacionales y, de manera expresa, en la Declaración Universal de Derechos Indígenas del 2007:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (art. 3).

En definitiva, los estatutos de las cuatro regiones comparten la intencionalidad de mantener la estructura colonial cuestionada por los pueblos indígenas y el actual Gobierno, que se expresa en el reconocimiento tolerante de la diversidad, la reducción de la cultura indígena a simples manifestaciones folklóricas y en la presencia funcional de dirigentes indígenas para legitimar la resistencia política al gobierno central.

Pese a las limitaciones que presentamos arriba con respecto a las políticas lingüísticas y a la resistencia de los grupos de poder de las regiones, la obligatoriedad que impone la NCPE, en la administración pública, con respecto al uso de una lengua indígena ha generado una inesperada respuesta de las instituciones públicas que demandan a las universidades cursos para sus funcionarios. Este hecho, inédito en nuestra historia republicana, plantea un nuevo escenario promisorio, por lo menos para el quechua, el aimara y el guaraní.

La nueva ley educativa

Como afirmamos en el apartado anterior, el anteproyecto de nueva ley educativa fue elaborado a pesar del rechazo de sectores del magisterio, universidades e Iglesia católica. Sin embargo, la aprobación de la NCPE le brinda un marco legal que no podrá eludirse en el momento de su discusión en el seno de la Asamblea Plurinacional.

Creemos que los conceptos fundamentales que sustentan su marco filosófico y político no han sido adecuadamente explicados de manera que se comprenda su aplicación a los distintos ámbitos de la educación, rural y urbana, y en las distintas regiones con sus características específicas. Las reacciones en contra son prueba de ello, y se generan sobre todo por el prejuicio de que se trata de un planteamiento etnocéntrico andino.

El proyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez plantea, en el Marco Filosófico y Político de la Educación Boliviana, entre otras, las siguientes bases fundamentales:

- Es descolonizadora, liberadora, antiimperialista, anti-globalizante, revolucionaria y transformadora.
- Es comunitaria, democrática y participativa...
- Es intracultural, intercultural y plurilingüe...
- Es productiva y territorial...

A grandes rasgos, se nos presenta un conjunto de conceptos provenientes de distintos discursos ideológicos que han caracterizado diferentes periodos de nuestra historia reciente. Las calificaciones de liberadora, antiimperialista, anti-globalizante, revolucionaria y transformadora, conceptos centrales del actual discurso gubernamental y de distintos sectores de izquierda de la sociedad boliviana, recogen postulados ya planteados en los años 60 y 70, y que, además, evidencian sus alianzas con el Gobierno de Cuba y Venezuela. Estos se conjugan con los conceptos de intercultural y plurilingüe, que, como mencionamos antes, fueron recogidos por la Ley 1565, que supuso la inclusión histórica de las lenguas y culturas indígenas en el ámbito de la educación. La novedad es el concepto de intraculturalidad, que se entiende como fortalecimiento de las identidades particulares, de la autoestima cultural; el desarrollo de la espiritualidad, la ciencia y la producción desde la propia cosmovisión, paso previo para establecer relaciones interculturales horizontales. Por su parte, la caracterización de comunitaria, productiva y territorial revela el discurso holístico del Gobierno, respaldado, sobre todo, en la experiencia indígena-campesina.

El concepto que aparece de manera reciente y se constituye, como ya vimos, en el pilar fundamental del discurso gubernamental actual es el de descolonización, que nace también en el seno de las reivindicaciones indígenas como una reacción al proceso de colonización, que ha racializado, jerarquizado y subalternizado los conocimientos, los saberes y las tecnologías, hecho que ha afectado y sigue afectando el desarrollo de las culturas y lenguas indígenas. En ese marco, se entiende la descolonización como un aprender a construir el conocimiento desde las culturas mismas, en

franco rechazo a la idea de que el conocimiento y la cultura son universales en sí mismos. Se propone, en consecuencia, una relación simétrica entre conocimientos y saberes ancestrales y conocimientos y saberes de la cultura occidental (Gómez Lizarro, 2006), cuya articulación debe ser propiciada, en primera instancia, por la escuela.

Además de los fundamentos mencionados, el anteproyecto plantea una transformación epistémica en las políticas que sustentan la organización curricular que, a diferencia de la Ley 1565, que imponía una visión más bien pluricultural, establece un currículo regionalizado sustentado “en los principios de complementariedad y complementación de saberes de los distintos actores educativos (estudiantes, docentes, padres de familia y comunidad) en plena armonía con la sabiduría originaria y los conocimientos universales”.

En esa línea, el Ministerio de Educación viene realizando una serie de talleres dirigidos a una construcción colectiva del currículo escolar, en torno a cuatro áreas temáticas: cosmos (filosofía, cosmovisión, psicología), vida y tierra (física, química, geografía), comunidad y sociedad (lenguas, ciencia sociales) y ciencia y tecnología (producción industrial comercial, salud, deportes).

De esta manera, se intenta reemplazar la organización de la Reforma que se construía desde la metáfora del árbol curricular¹⁸, cuestionada por académicos y comunidades indígenas, dado que “descansa en el supuesto de que hay un único árbol educativo para todos los bolivianos. En dicho árbol, las expresiones educativas y el conocimiento campesino-indígena o el conocimiento local solo forman parte del follaje, son las ramas del árbol” (Garcés, 2009: 99). Estaríamos frente a un nuevo enfoque que considera el hecho de que, como afirman en muchas comunidades, “en Bolivia hay varios árboles educativos formados por muchas raíces que alimentan diversos troncos, que a su vez tienen múltiples ramas correspondientes a lo mejor que pueden ofrecer las demás culturas del mundo” (Ibíd.).

Aunque desde el punto de vista de los derechos culturales indígenas esta propuesta es revolucionaria, aún no se sabe de qué manera podrá plasmarse en un currículo adecuado y, más aún, implementarse. Basamos nuestras dudas, en primer lugar, en el expreso rechazo que ha recibido de parte de los dirigentes del magisterio urbano que, de manera prejuiciosa, consideran que la inclusión de lo indígena en la educación supone un retroceso histórico. En segundo lugar, muchas de las propuestas que han estado circulando en el Ministerio, justamente emanadas de sectores del magisterio, muestran un evidente retorno a las prácticas tradicionales, afincadas en el conductismo que no ha salido de las aulas a pesar de la Reforma. Y, lo más preocupante, varios de los innumerables personeros que han desfilado en los últimos tres años por el Ministerio de Educación, además de carecer de la capacidad de explicar los fundamentos y alcances de la propuesta educativa, mantienen un discurso contrario a los objetivos de las mismas políticas que el Gobierno

18 “En los niveles pre-escolar, primario y secundario, el currículo nacional está compuesto por un tronco común curricular de alcance nacional y por ramas complementarias diversificadas, diseñadas y de uso en cada unidad educativa, núcleo, distrito y ...”(D.S. 23.950: art. 8).

pretende implementar. Esto nos lleva a considerar que no es viable una construcción colectiva adecuada, pertinente y, sobre todo, epistemológicamente coherente, pues, para ello, los actores tendrían que comprometerse con esta transformación, lo que exige, como primer paso, comprenderla.

La normalización y el espejismo de la escritura

Como ya se explicó, los primeros esfuerzos de la EIB promovieron acciones dirigidas a la normalización de las lenguas indígenas, sobre todo en lo que respecta a la creación y unificación de sus alfabetos, para responder a la demanda de una escritura, bajo el entendido de que las lenguas que carecen de esta tecnología tienen pocas posibilidades de sobrevivir. Esta concepción se asienta en el presupuesto de que la lengua escrita tiene una función social y epistémica superior a la lengua oral, y que la escritura es por definición alfabética (ver Garcés 2009; Zavala, 2002; Sichra, 2008, entre otros), lo cual ha dado lugar a una jerarquización de las lenguas basada en su tradición y manifestaciones escriturarias.

Ello responde, además, a la lógica linguoepistémica de la colonialidad que “ha permeado incluso nuestra percepción del fenómeno escriturario colonial” (Garcés, 2009: 34), según la cual las culturas indígenas no conocieron la escritura sino en los primeros intentos de evangelización que se dieron en la Colonia, y luego, gracias al impulso de la escuela, apreciación que es rechazada por quienes consideramos que la escrituralidad es un bien social y cultural que rebasa los límites de los sistemas alfabéticos, por lo que debe entenderse como el conjunto de prácticas discursivas, saberes, conocimientos que se representan mediante cualquier mecanismo semiótico configurado socialmente. En consecuencia, los tejidos, los quipus, entre otros, son manifestaciones escriturarias que, por no contar con el estatus que deriva de la lógica colonial europea, han sido sistemáticamente ignoradas por la escuela y la estructura estatal.

Así se explica que los esfuerzos de la Reforma Educativa para propiciar el desarrollo de las lenguas indígenas -producción de módulos educativos escolares, así como vocabularios pedagógicos y diccionarios, basados en los alfabetos normalizados- se hayan realizado a partir de la lógica del castellano, desconociendo las potencialidades propias de las lenguas y de su textualidad específica, predominantemente oral. En consecuencia, “buena parte de lo que se relaciona con la literacidad escolarizada, antes que ser intrínseco a la literacidad misma, resulta ser el producto de las presunciones occidentales sobre la escolarización, el poder y el conocimiento” (Street&Street en Sichra 2008: 145). Esta concepción está encarnada en el programa de alfabetización “Yo sí puedo”, a nuestro juicio, la política más contradictoria del actual Gobierno, que, a pesar del discurso descolonizador, fue implementado en castellano para que, según el mismo Presidente, “de aquí en adelante los campesinos que fueron alfabetizados no [tengan] que contratar a otras personas para que les lean sus documentos” (en Sichra, 2008: 147).

Por lo visto, se ha ignorado que la escrituralidad es una construcción que no solo depende de un código, sino de aspectos sociales, culturales, pragmáticos, que responden a las necesidades comunicativas de las comunidades, por lo tanto, los textos, para ser productos culturales que cumplan las funciones comunicativas que los caracterizan, deben ser significativos para los hablantes y servir para las interacciones en los distintos ámbitos de la vida social. Con excepción de algunos materiales escritos -es el caso del periódico Conosur Ñaupaqman- que han circulado fuera de la escuela,

los textos escritos han servido, casi exclusivamente, para la realización de tareas escolares. En este entendido, como afirma Sichra, “no se objeta más la escrituralización del quechua y del aimara ¹⁹, [sin embargo,] el ejercicio de promover la práctica escrita en estas lenguas se ha circunscrito básicamente a la forma de hacerlo (textos en quechua y en aimara en vez de textos quechuas y textos aimaras) siendo aún difícil encontrar señales de desarrollo de cultura escrita más allá de las aulas” (Sichra, 2008: 142).

Ahora, la NCPE y el Anteproyecto de Ley de Políticas Lingüísticas plantean la necesidad apremiante de llevar las lenguas ya no solo a la educación sino a todos los ámbitos de la estructura administrativa estatal, por lo que nuevamente se ha retomado la discusión sobre los procesos de normalización. En este marco, en el mes de agosto pasado, se realizó el Taller de Normalización Lingüística, organizado por los CEPO y el Ministerio de Educación, que en su convocatoria establecía:

... la implementación de una educación comunitaria, intracultural, intercultural y plurilingüe dentro del sistema educativo plurinacional supone un verdadero esfuerzo para fortalecer los idiomas, a través de la normalización y desarrollo de las lenguas indígenas originarias, para lograr, entre otros aspectos, elevar su estatus e incentivar su evolución léxica. De lo que se trata es de proporcionar a estas lenguas plena funcionalidad en la educación de la niñez y la juventud de los diferentes pueblos indígenas originarios, buscando cambiar la actual situación de diglosia y colonialismo lingüístico que caracteriza a las relaciones entre la lengua castellana y las lenguas andinas-chacoamazónicas (CEPO, 2009).

Pese a que nos encontramos en una coyuntura política por demás favorable a las lenguas indígenas, una vez más, el desafío de la normalización y, por lo tanto, del desarrollo escriturario se circunscriben al ámbito educativo, por lo cual se excluye a los otros grupos etarios que, aunque precariamente, prefieren aún escribir y leer en castellano.

Creemos que es imperioso encarar las tareas de planificación lingüística -entre ellas las de normalización-, requeridas en las distintas lenguas indígenas, sin embargo, no debe olvidarse que “la escritura es importante en la escuela porque es importante fuera de la escuela, no al revés” (Ferreiro, 1999), por lo que no puede pretenderse que la escritura escolar, y menos aún la creación de alfabetos, resuelva la situación de amenaza, peligro o extinción en la que se encuentra un porcentaje elevado de lenguas: la vitalidad de una lengua depende de que sea utilizada, y ese uso es predominantemente oral. Esto nos conduce a afirmar que los esfuerzos más importantes deben ser dirigidos a la revitalización de las lenguas, y eso quiere decir que debe propiciarse que estas sean habladas y escuchadas en la televisión, en la radio, en las oficinas públicas, en los hospitales, en las universidades, en fin, en todos los

19 Son las lenguas en las que más textos escritos se ha producido.

ámbitos rurales y urbanos en los que convergen indígenas y mestizos, con el espíritu no solo de permitir el ejercicio de los derechos lingüísticos individuales de los indígenas, sino para construir una verdadera interculturalidad.

Consideraciones finales

El recorrido que hemos realizado por los antecedentes de la EIB y las distintas normas vinculadas con los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas nos permite constatar que nunca antes, como ahora, la legislación boliviana ha sido más favorable. No solo se ha logrado la oficialización de todas las lenguas -lo que obliga su reconocimiento en los distintos ámbitos de la institucionalidad estatal-, sino que se lo ha hecho en el marco de un Estado plurinacional, que incorpora la autonomía indígena reconfigurando el Estado y las relaciones de poder mantenidas en los casi 200 años de historia republicana. La NCPE nos ubica a la vanguardia de los demás países del continente, sin embargo, “la ley es importante, pero no suficiente”²⁰: la brecha entre la retórica de nuestra normativa y su aplicación pareciera profundizarse, pues, en un tiempo de presencia indígena en el Estado, en la mayor parte del territorio se ha paralizado la implementación de la EIB, cuya consecuencia más negativa es el retroceso de la enseñanza y uso de las lenguas indígenas en la escuela.

Si bien ciertos cuestionamientos realizados a la LRE son razonables, no lo es el anular el proceso desarrollado y pretender partir de fojas cero. Las políticas educativas no deben ser monolíticas ni perpetuas, sin embargo, tampoco deben reemplazarse en cada coyuntura política. Cuesta entender por qué se está desechando años de esfuerzo e inversión de recursos económicos que han posibilitado la construcción de la EIB desde las organizaciones de base, y que han ido transformando -aunque aún de manera insuficiente- las representaciones sociales que han estigmatizado las lenguas y culturas indígenas. En este sentido, es necesario recuperar las experiencias exitosas y los recursos humanos que tanto ha costado formar, y avanzar a partir de los desafíos que nos plantea la NCPE; caso contrario, cada nueva gestión de gobierno iniciará con el anuncio de una nueva ley educativa.

Por otro lado, la aprobación de la nueva ley de educación no será una tarea sencilla, pues la polarización rural/urbano, indígena/no indígena lejos de superarse se ha exacerbado, por lo que los escollos que impidieron la interculturalidad serán mayores para la descolonización. Ello no es solo atribuible a las estructuras coloniales que aún persisten en las representaciones sociales de lo indígena, sino que también responde al discurso de confrontación del Gobierno, frente a la reacción de los grupos de poder de las regiones, y a la improvisación de los funcionarios del Ministerio que no han sido capaces de construir consensos mayores y generar espacios de reflexión y entendimiento. Creemos que es fundamental, además de tender puentes, seducir, en primer lugar, al magisterio urbano y, luego, a la población mestiza urbana para que entiendan que la ley educativa no es solo una ley de indígenas y

20 Luis Enrique López en su ponencia “Más allá del reconocimiento constitucional de la diversidad idiomática en Bolivia: hacia la normalización de las lenguas originarias”. Taller de Normalización Lingüística, 20 al 22 de agosto de 2009, Cochabamba.

para ellos, sino que, al respetar sus derechos lingüísticos y culturales, al responder a sus demandas y necesidades, al proteger y recuperar las lenguas y culturas indígenas estamos construyendo una sociedad más justa basada en la diversidad, que nos enriquece y fortalece a todos.

En relación con la educación intercultural bilingüe, además de la necesidad de profundizar en la compleja gama de acciones integrales que supone la interculturalidad y de que ésta alcance efectivamente y con calidad a todo el territorio nacional, una tarea aún pendiente tiene que ver con la formación de maestros en enseñanza tanto de lengua materna como de segundas lenguas, de manera que se supere definitivamente el bilingüismo de transición -abordaje instrumental de lengua indígena solo hasta que la apropiación del castellano permite abandonar aquella como vehículo de enseñanza-, que ha dominado hasta el momento por insuficiencias tanto pedagógicas como lingüísticas (en lengua indígena así como en castellano) que se han evidenciado entre los docentes no solo de las escuelas sino incluso de los Institutos Normales Superiores. Pero también la interculturalidad debe alcanzar a los bolivianos monolingües de castellano, de manera que se supere definitivamente la concepción de que el aprendizaje de dos o más lenguas perjudica el dominio de ambas, y se invierte tanto recursos como voluntades y esfuerzos en la enseñanza de lenguas indígenas como se ha hecho con algunas lenguas extranjeras, al menos en ciertos ámbitos, a modo de “hacer de la interculturalidad y el bilingüismo en la educación, sobre todo de los educandos [...] mestizos, instrumentos que contribuyan a la erradicación del racismo y discriminación que obstaculizan o impiden la construcción de relaciones equitativas y respetuosas entre indígenas y no indígenas” (López, 2009: 141), de manera que la interculturalidad contribuya a la consolidación de una democracia inclusiva y más equitativa.

Además, no puede ponerse el peso de la revitalización de las lenguas en la normalización de alfabetos o en la elaboración de materiales escolares; es necesario impulsar una políti-

ca lingüística que propicie actitudes positivas hacia las lenguas indígenas, no solo de parte de sus hablantes, sino de los castellano parlantes; que considere regímenes idiomáticos diferenciados, pues las lenguas no se encuentran en la misma situación, tanto en el plano sociolingüístico como en el escriturario; que asegure la presencia de las lenguas, y por supuesto su uso, en los diferentes ámbitos de la sociedad. Cabe asimismo abrir espacios de reflexión en los que se redimensione la escrituralidad -hasta ahora construida desde el castellano- y su función social desde la visión indígena, como también se replantee el papel de la escuela, y ahora de las universidades, en las comunidades indígenas y en el proceso de preservación, revalorización y desarrollo de los conocimientos, tecnologías y saberes tradicionales, pero franqueando ya el espacio de las aulas y la reducción de la cultura al uso de la lengua.

Estas tareas, sin embargo, no solo conciernen a los pueblos indígenas; deben involucrar a todos los sectores y a todas las instituciones de la sociedad nacional. La creación de institutos de lengua y cultura indígenas así como de universidades indígenas responde a una estrategia de reafirmación, pero no debe olvidarse que la población indígena ha migrado del campo a las ciudades, de tierras altas a tierras bajas, por lo que también las universidades públicas deben responder con pertinencia, eficiencia y calidad a las necesidades de la nueva población que ocupa sus aulas, además de incorporar los conocimientos de las culturas y sabidurías indígenas y garantizar el reconocimiento de su propiedad intelectual, como ya están haciendo ciertas empresas privadas y legislaciones internacionales. En relación con esto, la visión de una sociedad mundial intercultural -aunque aún superficial-, se manifiesta en que varias compañías internacionales, empresas de desarrollo tecnológico, institutos de investigación, etc. están abiertos a la pluralidad lingüística, al lanzar, por ejemplo, el google en quechua, los cajeros electrónicos en aimara o software libres con posibilidad de elección tipográfica del Laboratorio de Medios del MIT²¹. Esto demuestra que, muchas veces, las resistencias residen más en costumbres

21 Proyecto One Laptop per Child (OLPC) del Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT).

ancladas en la pereza mental que en dificultades técnicas, y que el discurso que califica el proceso boliviano de inclusión de las culturas y lenguas indígenas como un retroceso de quinientos años es prejuicioso e ignorante de las nuevas corrientes mundiales.

Finalmente, merece prestar especial atención a propuestas que incorporen la equidad de género en todos los ámbitos de la vida social, especialmente en cuanto a la formación y la inserción laboral, puesto que los datos continúan demostrando la postergación de las niñas, jóvenes y mujeres adultas indígenas, quienes, está demostrado, son la principal fuente de transmisión cultural y lingüística.

Bibliografía

- Albó Xavier y Amalia Anaya. (2003) Niños alegres, libres, expresivos. La Paz: UNICEF y CIPCA.
- CENDA. (2005) Memoria. Mesa redonda: Problemática de la Reforma Educativa y la propuesta educativa campesina en Cochabamba. Hacia la currícula diversificada y los maestros campesinos. Cochabamba, junio de 1997.
- Ferreiro, Emilia. (1999) Cultura escrita y educación. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garcés, Fernando. (2009) ¿Colonialidad o interculturalidad? Representaciones de la lengua y el conocimiento quechuas. La Paz: PIEB y Plural.
- Gottret, Gustavo. (1998) Diseño curricular. La Paz: Editorial Universidad Americana.
- López, Luis Enrique. (2005) De resquicios a boquerones. La Paz: PROEIB ANDES y Plural.
- López, Luis Enrique y Carlos Rojas (edit.).(2006) a. La EIB en América Latina bajo examen. La Paz: Banco Mundial, GTZ y Plural.
- López, Luis Enrique.(2006) b. Diversidad y ecología del lenguaje en Bolivia, Plural/PROEIB Andes.
- López, Luis Enrique. (2009) "Una plataforma viable para la educación intercultural bilingüe en Guatemala". En Revista Página y Signos, año 3, n. °5. Cochabamba: Fondo Editorial LAEL y Kipus.
- Marinissen, Judith. (1998) Legislación boliviana y pueblos indígenas (2ª edición). Santa Cruz de la Sierra: SNV y CEJIS.
- Molina, Ramiro y Xavier Albó (coord.). (2006) Gama étnica y lingüística de la población boliviana. (1.ª reimpresión). La Paz: PNUD.
- Riester, Jürgen y Graciela Zolezzi (edit.). (1989) Identidad cultural y lengua. La experiencia guaraní en Bolivia. Quito: Ed. Abya. Yala. APCOB.
- Romero, Ruperto y Nancy Ventiades. (2006) Entre pantanos y yomomos. La educación intercultural bilingüe en Tierras Bajas de Bolivia. Santa Cruz de la Sierra: DANIDA y CIDOB.
- Sainz Susana y Omar Ruiz. (2004) Formación de maestros en enseñanza del castellano como segunda lengua. Santa Cruz de la Sierra: UNICEF, INSPROC, Universidad Nur
- Sichra, Inge. (2008) "Cultura escrita quechua en Bolivia: contradicción en los tiempos del poder". En Revista Página y Signos, año 2, n. °3. Cochabamba: Fondo Editorial LAEL y Kipus.
- Zavala, Virginia. (2002) Desencuentros con la escritura. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.



Foto: Pablo Lasansky

“axoñu karma sumaxtai na mapanaunkux ui
axuba túkane chauki kauma tuxanté”¹

El sueño de nuestros abuelos hecho realidad

Carla Roca O.²

Los siguientes testimonios de dos importantes líderes indígenas de tierras bajas de Bolivia, nos ofrecen una mirada sobre el proceso de construcción de las autonomías indígenas al interior de sus territorios y los desafíos que hoy deben encarar.

Nélida Faldín Chuvé (ex Constituyente) es actual Cacique General de la organización indígena Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL). El hecho de ser la primera mujer cacique elegida por unanimidad reviste una gran responsabilidad, más aún ahora que debe llevar adelante una gestión con un modelo administrativo sui generis que marca un hito en la historia de los pueblos indígenas de Bolivia: La consolidación del territorio indígena monkox de Lomerío como territorio indígena autónomo.

¿Qué significa para usted ser cacique de su comunidad?

Mi comunidad se llama Puesto Nuevo, queda al norte de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Lomerío (al sur del municipio de Concepción). Es una TCO que tiene 294.000 Has. Actualmente abarca 29 comunidades, estamos en esta nueva gestión 2009-2013 para llevar adelante las políticas de trabajo como organización.

En realidad la organización que estamos dirigiendo hoy, la Central Indígena de Comunidades de Lomerío (CICOL), se creó hace 27 años, a estas alturas ya era hora de que nosotras las mujeres, que formamos parte de la población de nuestro territorio, también tomemos decisiones. He sido elegida por todos no solamente por las hermanas mujeres.

1 *El sueño de nuestros abuelos hecho realidad* en idioma Bésiro.

2 Comunicadora Social - CEJIS

Ser cacique de mi comunidad y de todo un territorio es un ejercicio de mucha responsabilidad y voluntad, más que todo porque es la confianza que le da el pueblo a uno para poder liderar y concretizar los proyectos de la zona, es un trabajo en coordinación conjunta.

¿Qué es un territorio indígena autónomo y qué significa?

Lo que implica ser un territorio indígena autónomo es que nosotros podamos tomar nuestras propias decisiones en base a nuestra realidad, pero también enmarcados en las leyes vigentes y en coordinación con las instituciones públicas y privadas.

Para mí es el sueño anhelado de nuestros abuelos, que históricamente fueron esclavizados, no podían tomar sus propias decisiones, tenían que obedecer a lo que otros mandaban, desde entonces ellos pedían liberación. Ahora estamos llegando a ejercer ese sueño, tenemos la libertad de ejercer nuestros derechos en base a nuestra propia realidad, costumbres y todas las áreas: política, social, cultural. Acá es muy importante decirles a los niños y a los jóvenes que son ellos los que van a ejercer y practicar con muchos desafíos la toma de decisiones enmarcados en nuestras formas de vida que hasta ahora las seguimos conservando.

¿Cuáles son las formas para acceder a las autonomías indígenas según la Constitución Política del Estado?

La principal es tener el territorio, contar con un gobierno en el marco de la libre autodeterminación. En la nueva Constitución las autonomías pueden ser en base a territorio, en base a municipio, y la demanda legítima de nosotros: especialmente los pueblos indígenas de tierras bajas, es en base al territorio. Entonces los pueblos pueden ser autónomos en base a sus territorios no solamente aquellos que ya están titulados sino aquellos que están en proceso de titulación.

¿Cuáles son los riesgos de no consolidar una autonomía indígena territorial, y cuáles las ventajas de las autonomías municipales en el caso concreto de Lomerío?

Los beneficios que nos pueden traer las autonomías indígenas en base al territorio es que podamos tomar decisiones desde nuestra propia visión y realidad dentro de los procesos de desarrollo de nuestro pueblo. Los riesgos que esto puede acarrear, es que el Estado no nos ayude a llevar adelante esto en el tema legal y económico, porque hay una propuesta de que el financiamiento sea gradual hasta ver la capacidad de administración. El Estado puede constituirse en una limitante importante para el desarrollo del ejercicio pleno de nuestra autonomía.

¿Cuáles son las diferencias sustanciales entre autonomías indígenas territoriales y autonomías indígenas municipales?

La diferencia es que en las autonomías indígenas territoriales existe más viabilidad política para el control mismo del territorio a través del acceso a la administración del territorio en cuanto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y no sólo eso sino también los aspectos políticos, sociales y económicos dentro del territorio, en cambio las autonomías indígenas municipales es muy limitante porque se circunscribe a la administración del Estado.

En el caso de Lomerío, si hablamos del territorio lo importante es hacer que se consolide el sueño ancestral de tener el territorio y ejercer en base a nuestra realidad dentro de esa jurisdicción territorial, el por qué no en base a la jurisdicción municipal es porque no abarca la totalidad del territorio, la jurisdicción municipal es mucho más pequeña y el territorio es amplio, entonces es por esto que hemos optado por la autonomía territorial, además de que constituye una demanda propia.

Para otros pueblos hermanos la propuesta de autonomías indígenas municipales sí es válida, además de que está en la Constitución Política del Estado, porque hay TCO que son pequeñas y la jurisdicción municipal es amplia, entonces les convendría más la propuesta de la autonomía en base a municipio, un ejemplo es el del pueblo indígena Weenayek de Tarija donde su TCO es mucho más pequeña que el municipio, en el caso de los municipios de tierras altas su forma de vida está en base a la jurisdicción municipal, entonces este Decreto que el Gobierno ha aprobado es más válido para estos pueblos.

La construcción de las autonomías se debe dar en base a la realidad de cada zona, lo que el Estado debe hacer es viabilizar lo que ya nosotros tenemos construido en nuestras comunidades en base a nuestra práctica cotidiana.

¿Cuál es la importancia de tener autonomías indígenas territoriales?

La importancia radica en que nosotros podamos tomar decisiones en base a la jurisdicción territorial que nosotros hemos logrado tener, porque cuando se demandó la tierra y territorio era con esa finalidad, no sólo de ver el tema tierra sino de ver lo social, político, cultural dentro del esa área.

Radica en que vamos a tener acceso a la administración completa dentro del territorio, en el tema del control mismo del territorio, vamos a tener más viabilidad para poder administrar el territorio siendo socios del Estado.

¿Cuáles son los actuales desafíos?

Quedan muchos, el primero es que las leyes dejen claro el tema de las autonomías indígenas para que nosotros podamos ejercerlas, sin limitantes ni discriminación, como el caso del tema de la población que se establece en la nueva Constitución, que limita el acceso a las autonomías indígenas territoriales a pueblos que tengan menos de 3000 habitantes, o el de los límites, existen TCO que están partidas en cuatro, en cinco municipios, entonces vamos a tener que pelear con la jurisdicción municipal para poder llegar a consolidar en la práctica el territorio. Como éstos quedan muchos otros, pero lo importante aquí es que como pueblos nos mantengamos unidos para consolidar este sueño anhelado de las autonomías en base al territorio.

La territorialidad es un derecho humano, como lo es vivir dignamente dentro de nuestros territorios.

Francisco Maza es dirigente indígena del pueblo mojeño-trinitario. Actualmente es Secretario de Organización de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEMB). Su trayectoria dentro de la organización indígena le ha permitido conocer de cerca y participar activamente en el proceso de consolidación de la demanda de tierras comunitarias de origen y la construcción de las autonomías indígenas enmarcadas en la nueva Constitución Política del Estado.

¿Qué significa para usted el territorio indígena autónomo?

El territorio indígena es un área del pueblo indígena que más allá de la consolidación legal, está optando por tener su propio autogobierno y manejarse bajo el predominio de sus propias costumbres, lengua, cultura, educación, y también tener nuestra propia administración. Queremos ser libres, no queremos estar sometidos a los gobiernos departamentales ni municipales.

¿Cuáles son las formas para acceder a las autonomías indígenas según la Constitución Política del Estado?

A las autonomías indígenas se puede acceder teniendo un territorio saneado, consolidado o sea lo que se llama tierra comunitaria de origen, ésta es la base fundamental para las autonomías indígenas. También hay otras formas de acceso para las autonomías indígenas según la Constitución Política del Estado.

¿Cómo ve el proceso de construcción de las autonomías indígenas en caso del pueblo mojeño?

En el caso concreto del pueblo mojeño, hay varios territorios muy importantes que están en la provincia Mojos, como por ejemplo el Parque Isiboro Sécore, que ya cuenta con una declaración de autonomía hace un año, esto está en proceso, pero hay otra parte de Mojos que está poniéndose de acuerdo, especialmente aquellos territorios que están más cerca del municipio de San Ignacio de Mojos como el TIMI (Territorio Indígena Mojeño Ignaciano) y el TIM (Territorio Indígena Multiétnico), sobre ellos se está avanzando en el consenso para definir cual será la opción a tomar, si nos quedamos como territorio indígena como base para las autonomías o como municipio como base para las autonomías en Mojos.

¿Cuáles son las diferencias sustanciales entre autonomías indígenas territoriales y autonomías indígenas municipales?

Las autonomías indígenas se constituyen en el planteamiento histórico del movimiento indígena, por ello marchamos en 1990. Cuando planteábamos territorio y dignidad nos referíamos a la autodeterminación política. Mientras que los municipios son una construcción administrativa impulsada desde el Estado en una lógica monocultural, por eso es que en muchos casos los municipios rompen nuestras lógicas y nuestra territorialidad.

¿Qué tipo de autonomía busca acceder el pueblo mojeño?

Una parte del pueblo mojeño, que es el Parque Isiboro Sécore, opta por la autonomía indígena territorial, pero la otra parte de la provincia Mojos es lo

que aún no se ha definido, no se ha podido consensuar las propuestas sobre municipio o territorios.

¿Cuáles son los riesgos de no consolidar una autonomía indígena territorial?

Los riesgos están en el proceso de acceso a las autonomías, la Constitución nos da los parámetros, pero ahí, en las formalidades, es donde encontramos algunas complicaciones. Por otro lado, está la capacidad del pueblo indígena de saber gobernarse dentro de lo que es la administración y ejecución estipulada en el marco legal de autonomías. Hay que tener mucho cuidado, habrá que ensayar y ver cómo funcionan hasta tener la debida experiencia.

¿Cuáles son los actuales desafíos?

Un gran desafío es la capacitación técnica de nuestros hermanos para ejecutar la parte administrativa que estipula ley, todo este equipo que exige las normas para procederá la consolidación y funcionamiento de las autonomías. Esto nos va a llevar tiempo y habrá que construir estos nuevos liderazgos.



Foto: Pablo Lasansky

Entrevista a Alejandro Almaraz Ossio **Semiesclavitud de familias guaraníes del Chaco boliviano**

Adriana Rosso ¹

Alejandro Almaraz Ossio nació el 19 de julio de 1961 en la ciudad de La Paz. Es abogado y tiene estudios de Maestría en Territorio e Interculturalidad.

Entre 1994 y 2000, fue Director Ejecutivo del CEJIS (Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social). En este periodo asesoró a organizaciones indígenas y campesinas en las negociaciones con el Gobierno para la reforma de la legislación agraria y el nuevo ordenamiento jurídico regulatorio de la tenencia de tierras.

Junto al equipo de profesionales del CEJIS y a los pueblos indígenas demandantes de las tierras bajas de Bolivia, Almaraz desempeñó un papel importante en el seguimiento al proceso de aplicación de la nueva legislación en el saneamiento de las áreas demandadas para titulación como Tierras Comunitarias de Origen.

La experiencia que posee sobre el tema de tierras le valió el nombramiento de Viceministro de Tierras en el 2006. Durante su gestión, Alejandro Almaraz promovió la titulación de más de 20 millones de hectáreas de tierra, cifra que duplica el resultado logrado por anteriores gobiernos. A esto hay que sumar los esfuerzos emprendidos para lograr la liberación de las familias guaraníes cautivas en el Chaco.

¿Cuáles fueron las razones para que el pueblo guaraní se someta a condiciones de semiesclavitud en la zona de Chaco boliviano?

Estas son razones históricas. Más que relaciones de semiesclavitud son relaciones de servidumbre, que se vienen arrastrando probablemente desde

1 Comunicadora Social.

hace uno o dos siglos, las cuales han marcado una parte fundamental de las relaciones estructurales con las cuales se instaló la “hacienda” en esta parte del territorio boliviano. Esta, a su vez, ha sido una institución socioeconómica impuesta a raíz de la colonización del Chaco boliviano, fenómeno que además se ha dado en otras partes del país.

Las complejas relaciones de servidumbre y empadronamiento, que hacen al carácter de semiesclavitud, terminan causando un impacto psicológico, afectan de tal manera los sentimientos y la emotividad de las personas, que puede ser frecuente lo que se conoce como el temor reverencial por los patrones. Así, hay un conjunto de razones que hicieron vulnerables a los guaraníes, en especial cuando los forzaron a retornar a esas relaciones porque no contaban con las condiciones básicas para un desarrollo de largo aliento, colectivo o autónomo, que supone la prevención eficaz y la solución de fondo a este problema por parte del Estado.

En una suerte de análisis en retrospectiva, ¿Cómo afrontó el Estado boliviano esta situación?

Producto del régimen colonial español y luego del régimen colonial republicano, ocupó espacios territoriales y se apropió de la fuerza de trabajo indígena a través de la “hacienda”. En la propia región andina del país, con unos rasgos básicamente iguales y con las características socio económicas de esta institución histórica, empezó el sometimiento de la fuerza de trabajo a nuestros guaraníes dentro de un régimen de sobre explotación de características servidumbrales. Esa es la vieja causa de la servidumbre aún subsistente entre los guaraníes, y que viene a ser una especie de rémora, porque, merced fundamentalmente a la reforma agraria del 53, en gran parte del país se ha superado ese tipo de relación, pero, a la vez, subsisten todavía algunos focos en los cuales los procesos sociales y políticos contemporáneos no han llegado. Uno de esos focos es el Chaco, donde se asiste ya a los últimos días de la servidumbre guaraní.

Actualmente, ¿Cuáles son los planteamientos del Estado frente a esta problemática?

Hoy en día el Estado boliviano y los propios guaraníes, a través de los derechos que han conquistado en la legislación boliviana, tienen las condiciones materiales -incluyendo el financiamiento- suficientes para hacer frente a estos problemas e impulsar un proceso de desarrollo comunitario de largo aliento. Una sola muestra de esto son los fondos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que en este momento deben estar arriba de los 150 millones de dólares en poder de esta institución, que es el pueblo indígena guaraní. A su vez, tienen una estructura regionalizada dentro de la cual hay una regional que es la del Chaco que, de acuerdo con el estatuto orgánico de este pueblo, es administrada por ellos mismos, con la perspectiva, además, de canalizar fondos para las estrategias y proyectos de desarrollo que tengan.

¿Cuáles son los principales obstáculos para viabilizar la liberación del pueblo guaraní en el marco de la reivindicación de sus derechos?

En cuanto a procedimiento, es clara la inoperancia cómplice del Tribunal Agrario, que podría dilatar un poco esta situación. Pero ya es cuestión de muy poco tiempo, de instantes nada más, si tomamos en cuenta que son

ya un par de siglos en los que se ha determinado esta problemática y que probablemente es el tiempo en el que los guaraníes vienen reivindicando sus derechos frente a esa situación tan crítica.

¿Qué avances tangibles se han conseguido en el plano de las instancias internacionales?

Han sido muchos los proyectos financiados por la cooperación internacional en favor del pueblo guaraní a lo largo de las dos últimas décadas. Una gran parte de ellos han sido canalizados a través de la Iglesia; otros financiamientos, tengo entendido, se han canalizado directamente a través de entidades creadas por las organizaciones guaraníes. No conozco una evaluación rigurosa de ese proceso, pero tengo la impresión de que la mayor parte no ha tenido el éxito esperado, por ejemplo, los proyectos para la compra de tierras han estado muy lejos de resolver el problema global de falta de tierras y el consiguiente sometimiento al régimen hacendal de las haciendas guaraníes. Por supuesto, no todo habrá sido fracaso, entiendo también que hay algunos resultados importantes, por ejemplo en algunos temas productivos; en cualquier caso, hoy por hoy este no es un problema.

Me parece muy bien que procesos de tanta importancia, dirigidos a reorganizar en un sentido de inclusión y democracia a la sociedad boliviana, no estén ya dependiendo de la inversión extranjera, sino que tengan todos los elementos necesarios para su curso dentro de nuestro país, dentro de nuestro Estado y en manos de los propios pueblos indígenas, una vez que se defina la reconstrucción territorial que es la condición para su liberación. De esta forma, los pobres van a dejar de ser pobres en el momento en que pasen a ser propietarios de su territorio; a partir de eso, lo que queda es impulsar un proceso de desarrollo con dinámicas productivas comunitarias que incluyan al conjunto de la población guaraní en la distribución de los beneficios de la riqueza que se genere, a partir de la propia organización guaraní.

¿Cómo se entiende la reconstrucción territorial del pueblo guaraní una vez efectivizada su liberación?

Después del primer paso que es la liberación guaraní con la reconstitución territorial de la nación guaraní, el segundo es desarrollar, de la manera más intensa, dinámica y creativa, el proceso de desarrollo comunitario del pueblo guaraní a través del conducto institucional que supone la autonomía indíge-



Foto: Pablo Lasansky

na. Es muy importante la autonomía porque la finalidad, en sustancia y en términos sintéticos y simples, es canalizar de la manera más directa, rápida, transparente y democrática la inversión pública a favor de las estrategias de desarrollo indígena. En ese sentido, el Estado boliviano tiene la obligación de transferir hacia el sector indígena la inversión históricamente negada, para que no tenga que pasar por esas mediaciones frustrantes que han venido constituyendo las distintas instancias existentes en la estructura del Estado hasta ahora, como en su momento fueron las corporaciones de desarrollo, luego las prefecturas y los municipios. Ya existe una enseñanza, un resultado absolutamente frustrante de la experiencia de los distritos municipales indígenas que creyeron en el discurso de la participación popular; creyeron que iban a poder decidir sobre la inversión, y nada de eso ha ocurrido.

¿Cuáles son las políticas públicas para la liberación de estas familias guaraníes denominadas “cautivas”?

La solución, en primer lugar, es darles tierra y territorio, y, en segundo lugar, canalizar hacia ellos la inversión pública suficiente y adecuada para sus modalidades organizativas, abierta al control y la participación decisoria de la organización guaraní para aprovechar exitosamente sus medios. En esto último, yo mencionaré que los conductos institucionales y organizativos para ejecutar exitosamente esa inversión pública son básicamente la autonomía indígena y el fondo indígena que canaliza los recursos del IDH, con lo que inicialmente se le puede permitir ejercer esos derechos territoriales.

Lo único que resta para resolver el principal problema de su liberación es que el Tribunal Agrario nacional cumpla con sus obligaciones, porque la solución definitiva y perdurable frente a esta situación de dominación y explotación de los guaraníes no está precisamente en las relaciones laborales, lo que no quiero decir que no se deba hacer nada al respecto a través de medidas de protección. Así, mientras los guaraníes no tengan tierra o territorio y no tengan oportunidades de desarrollo autónomo y desarrollo sujeto a sus propias expectativas, a su propia cultura, con un alcance de mediano y largo plazo, van a ser siempre susceptibles de recaer en esas relaciones de explotación en las haciendas, y no solamente por necesidades materiales, sino porque la dominación surge de la no tenencia de tierra.

El eslabón que falta en la cadena es la ejecutoria que deben adquirir en el Tribunal Agrario nacional las resoluciones, por un lado, de saneamiento en Alto Parapetí, que rescatan para el territorio guaraní 40,000 hectáreas que son las haciendas más grandes, y, por otro lado, las resoluciones de reversión en las haciendas de Chuquisaca. Sería un buen augurio que, en su momento, el Tribunal Agrario, en lugar de obstruir, en el marco de la ley dé luz verde al proceso de expropiación de las 180,000 hectáreas identificadas por Decreto Supremo para los guaraníes, también en Chuquisaca.

¿Es posible una intervención militar para efectivizar la liberación de las familias?

No creo ya que sea necesario el ensayo de las medidas de fuerza como medio para rechazar el proceso agrario y el proceso de cambio en su conjunto; lo hicieron los terratenientes el año pasado, a la largo de todo el año, cuando combinaban los discursos más radicales del proyecto autonómico separatista con acciones violentas que iban más allá de una medida de fuerza cualquiera, como puede ser un bloqueo de caminos, y que llegó a acciones armadas.

Fue en ese lapso de tiempo que montaron arsenales en las haciendas, emplazaron grupos de choque permanentes de la Unión Juvenil Cruceñista (UJC), en las principales haciendas. Pusieron en funcionamiento un sistema bastante eficaz de articulación operativa militar entre las haciendas y los grupos de choque autonómicos de la ciudad de Santa Cruz; llegábamos allá, y a las dos horas ya teníamos algún grupo de choque listo para reforzar a los terratenientes.

Creo que se jugaron sus últimas cartas y las perdieron en agosto y septiembre; en ese momento pusieron a prueba todo aquello de lo que disponían: la movilización de sus recursos políticos, mediáticos, el uso de la televisión, la convocatoria a la resistencia en defensa de las tierras cruceñas, aspectos y escenarios en los que perdieron, especialmente en la legalidad de sus pretensiones. Luego se deslegitimaron perdiendo la batalla principal que era la política, con lo que quedó claro que lo que desesperaba a las clases dominantes era conservar uno de los más ilegítimos privilegios que detentaron, como es el latifundio, que no solamente implica acaparar tierras, sino que representa un medio para la explotación de los trabajadores indígenas. Posteriormente, perdieron también en términos militares porque, después del referéndum revocatorio y del fracaso de esta especie de insurrección separatista en Santa Cruz, se derrumbaron al no poder contener el despliegue policial a las haciendas de Alto Parapetí en diciembre, donde no encontramos casi nada.



Derechos humanos, Estado y Pueblos Indígenas **Bagua y su trasfondo: la lucha indígena contra Ugkaju**

Marco Antonio Huaco P.¹

“Antiguamente, cuando los animales eran personas, un cangrejo gigante, llamado Ugkaju, comandaba un ejército compuesto de hormigas y peces que mataban a los guerreros más fuertes, que eran los tigres, tigrillos, zorros y aves grandes como paujil y pavas del monte. Ugkaju golpeaba el agua con su pinza formando inundaciones que ahogaba a la gente. Los guerreros no podían vencerlo.

Por fin, se reunieron los animales más débiles para planificar un ataque. Eran los armadillos y unos pajaritos que hacen sus nidos en huecos en la tierra. Según el plan, iban cavando túneles que llegaban a la casa de Ugkaju. La próxima vez que golpeaba el agua, los animalitos abrieron los túneles y todo el agua corrió por ellos y el cangrejo gigante quedó en seco. Entonces el páucar tomó su lanza y lo mató”².

Este relato tradicional de los Awajún (aguarunas), pueblo indígena perteneciente a la familia étnico-lingüística jíbaro que habita en el curso alto y medio del río Marañón del departamento de Amazonas en Perú, y en sus varios afluentes como el Río Cenepa por ejemplo, ilumina de manera muy significativa la naturaleza de su actual y persistente lucha en defensa de su territorio, de su vida y cultura frente al cangrejo transnacional de las industrias extractivas que buscan establecerse en su territorio para horadarlo con sus

1 Asesor legal de la Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC), organización representativa awajún/wampís del Departamento de Amazonas en Perú. Maestrando en Derechos Humanos en el Instituto de Altos Estudios Europeos de la Universidad de Estrasburgo, Francia. (www.marcohuaco.com; marcohuaco@gmail.com).

2 Relato recogido en “Documento 10. Valoración cultural de los pueblos Awajún y Wampís”. Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú. ITTO, INRENA y CONSERVACION INTERNACIONAL, s/f.

pinzas, amenazando con destruir su continuidad transgeneracional.

En realidad es esta lucha concreta la que puede explicar de manera más profunda la agudeza de la confrontación del 5 y 6 de junio en Bagua que se hizo tristemente célebre a nivel internacional. En efecto, si bien es cierto que lo de Bagua fue un desenlace a la crisis política abierta por la protesta indígena amazónica que llevaba ya dos meses sin solución -la misma que tenía como principal objetivo la derogación de diversos decretos legislativos que a decir verdad no eran las primeras medidas gubernamentales que se tomaran en contra de su territorialidad sino más bien una suerte de "cereza que coronaría la torta" del programa neoliberal anti-indígena-, finalmente la violenta conflictividad que explotó en la "Curva del Diablo" aquél 5 de junio tiene raíces más hondas.

La movilización indígena de este año fue precedida por una similar en el año 2008 que culminó con la derogación de dos decretos legislativos atentatorios a la propiedad indígena y una suspensión de la protesta en espera de que el Congreso de la República procediera a derogar el resto de decretos impugnados, previo análisis de su constitucionalidad. En efecto, dicho análisis se realizó por una Comisión Multipartidaria que concluyó en la inconstitucionalidad del resto de decretos legislativos cuestionados pero cuyo informe fue prácticamente ignorado por las fuerzas políticas dominantes en el Congreso -el bloque de la derecha compuesto por el partido gobernante APRA, el partido social-cristiano Unidad Nacional y el partido fujimorista seguidor del depuesto dictador Alberto Fujimori, condenado por delitos de lesa humanidad-. Ante dicha burla proveniente de la institucionalidad "democrática", la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana -AIDSESP- organización representativa del movimiento indígena amazónico a nivel nacional decidió someter a consulta con sus organizaciones y comunidades locales la reanudación de la protesta suspendida en el 2008.

Es así que nuevamente en abril de 2009 ésta protesta se reinicia de una manera muy sostenida y disciplinada, aunque no exenta de serias contradicciones internas, con un grado de organización y extensión que no se veía hace mucho tiempo en el movimiento popular.

Tanto en 2008 como en 2009 son los pueblos Awajún y Wampís los pueblos indígenas que se movilizan con mayor contundencia y expectativa; y específicamente los Awajún/Wampís del departamento de Amazonas quienes mantenían un agenda política pendiente con el Estado que entonces se canaliza a través de esta protesta por la derogatoria legislativa.

La ciudad de Bagua, donde se desencadenó la masacre, se encuentra dentro del área de influencia de los pueblos Awajún y Wampís que habitan en el departamento de Amazonas. A la fecha, el Ministerio de Energía y Minas del Perú había otorgado -y sigue haciéndolo- multitud de concesiones mineras en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor, área que fue escenario de cruentas guerras entre Ecuador y Perú y en la que los jóvenes indígenas tanto Shuars (ecuatorianos) como Awajún/Wampís (peruanos) derramaron su sangre en defensa de fronteras impuestas por las nacientes repúblicas.

En el Perú la población Awajún/Wampís está compuesta aproximadamente por 45,137 mil habitantes Awajún y 12,000 Wampís quienes ocupan tierras tituladas y no tituladas, contándose entre los pueblos indígenas más numerosos de la Amazonía peruana. La última información del Instituto Nacional de Estadística (INEI) de febrero del 2009 considera que los Awajún constituyen el 16.6% de la población indígena amazónica después de los Asháninkas que representan el 26%. La población jibara (Awajún, Wampís, Achuar, Shapra) representa en total el 24% de la población indígena amazónica. Los Awajún y Wampís del Distrito fronterizo del Cenepa, tienen una población estimada de 9,626 habitantes y habitan en el único distrito donde no existe ningún asentamiento de colonos, siendo la práctica totalidad de las comunidades allí asentadas perteneciente a dichos pueblos.

Parte del grave malestar de los Awajúns y Wampís frente al Estado venía de haber sido recientemente traicionados por la administración gubernamental aprista quien en el año 2007 -desconociendo un largo y trabajoso proceso de concertación llevado a cabo con ellos por el entonces Instituto de Recursos Naturales (INRENA) del Ministerio de Agricultura (hoy SERNANPE)- recortó prácticamente a la mitad la extensión del área acordada bilateralmente para la creación del "Parque Nacional

Ichigkat Muja”. Ello, con la expresa y declarada finalidad de entregar el territorio “libre” a la explotación de minería aurífera a pesar de las opiniones técnicas en contra del INRENA y desconociendo el derecho a la consulta previa de las poblaciones indígenas consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En efecto, tanto a lo largo del proceso de discusión interno del Estado respecto a la creación de dicho Parque como en los numerosos expedientes administrativos de los petitorios mineros solicitados en dicha zona geográfica³, el INRENA había manifestado de manera sistemática y persistente su opinión técnica desfavorable respecto a la realización de actividades mineras en la Cordillera del Cóndor (ubicada dentro del territorio ancestral indígena) por considerarlas incompatibles con el desarrollo de la vida toda vez que se trata de un área ecológicamente vulnerable y de altísima diversidad biológica (un “Hotspot”)⁴. Léase por ejemplo las siguientes constataciones:

El área es *“uno de los bosques más dinámicos y por ello inestables y frágiles ante cualquier fenómeno físico o natural o acción directa del hombre”*.

*“...para la población aguaruna asentada en las partes bajas de la Cordillera es necesario e indispensable a fin de mantener su calidad de vida y sus valores culturales **mantener con carácter de intangibilidad las partes altas de la cordillera**, por la que vienen apoyando el establecimiento del Parque Nacional Ichigkat Muja Cordillera del Cóndor”*.

*“Cualquier actividad que se desarrolle **va a alterar** el régimen hídrico de la cuenca y afectar el caudal ecológico, por consecuencia pone en riesgo la conservación de la biodiversidad y la disponibilidad de recursos para las partes bajas de la cordillera”⁵*

“Los petitorios mineros se encuentran superpuestos a un enmarañado sistema de quebradas, que forman parte de las cabeceras del río Cenepa, las cuales podrían verse afectadas por la actividad y afectar a las comunidades nativas y población que de ellos se abastecen, si sus aguas se ven contaminadas con los residuos de la actividad”⁶.

3 Para llegar a esta conclusión se han considerado los siguientes expedientes mineros como muestra: Lahaina 13, Halcón 1, Cenepa 4, Maravilla 6, Vicmarama 10, Pamina, Maravilla 18, Apu, Campana 1, Vicmarama 11, Oro Grande 1, Lahaina 1.

4 Su importancia es no sólo nacional sino mundial: en su seno existen multitud de especies endémicas y contiene la sexta parte de todas las plantas del planeta en menos del uno por ciento de área terrestre, siendo una de las regiones más diversas y ricas de la tierra. Estamos, en palabras de informes gubernamentales respecto al caso, frente a *“uno de los bosques más dinámicos y por ello inestables y frágiles ante cualquier fenómeno físico o natural o acción directa del hombre”* siendo *“para la población aguaruna asentada en las partes bajas de la Cordillera [...] necesario e indispensable a fin de mantener su calidad de vida y sus valores culturales, mantener con carácter de intangibilidad las partes altas de la Cordillera”*. En: Oficio No.487-2006-INRENA-IANP-DOANP de fecha 4 de agosto de 2006, en Expediente de la concesión minera “Lahaina 13” del Distrito del Cenepa (subrayado mío).

5 Informe No. 116-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 06 de marzo de 2007, en Expedientes de concesiones mineras “Vicmarama 10”, “Maravilla 6” y otros allí mencionados.

6 Informe No.566-2008-INRENA-IANP-DOANP en Expediente de la concesión minera “Halcón 1” del Distrito del Cenepa.

“Los petitorios Lahaina 17 y Lahaina 20, los cuales se ubican a menos de 01 km. del Parque Nacional Ichigkat Muja y los petitorios Lahaina 1, Lahaina 2, Lahaina 3 y Lahaina 17, que se encuentran a menos de 10 kilómetros del mismo, se encuentran ubicados en su Zona de Amortiguamiento, sobre un abanico de ríos que desembocan al río Cenepa, el mismo que ingresa, aguas abajo, a la Reserva Comunal Tuntanain, **por lo que el desarrollo de actividades mineras en dichos petitorios conlleva una elevada probabilidad de contaminación. Si a esto sumamos que es una zona con constantes lluvias durante todo el año y que los contaminantes que se generarían serían llevados rápidamente por acción de las aguas al interior de la Reserva Comunal Tuntanain, creemos conveniente emitir opinión desfavorable, debido a que las actividades que se realicen en las Zonas de Amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los objetos de conservación del Área Natural Protegida**”⁷.

“Las constantes y fuertes precipitaciones durante todo el año que presenta esta zona y el relieve bastante empinado [mayor del 50 %], **las escorrentías producto de lluvias podrían transportar contaminantes generados por las actividades mineras y trasladarlos hacia la zona de la Reserva Comunal Tuntanain, en una eventual actividad de explotación minera inadecuadamente manejada**”⁸.

“Que, dicha zona **alberga áreas de importancia cultural y religiosa para los habitantes de las comunidades nativas colindantes y les proporciona los recursos necesarios para su subsistencia, los que han venido siendo aprovechados de manera sostenible;**

“Es importante resaltar, que existe una población indígena que depende de la conservación de esta área, además del recurso hídrico, **también representa un lugar sagrado dentro de su cosmovisión**”⁹.

Pero doblegada por las empresas mineras y por los Ministerios de Defensa, de Relaciones Exteriores y de Energía y Minas (MEM), y sin modificar ni uno sólo de sus argumentos técnicos desfavorables como quien deja tácita constancia de la presión experimentada, el INRENA dio su opinión favorable a la aprobación de las concesiones mineras y al recorte del Parque Nacional Ichigkat Muja, cuya extensión original acordada en diversos talleres participativos con las comunidades indígenas era de 152,873.76 hectáreas siendo finalmente reducido a 88,477.00 hectáreas. Ello por cierto, sin haber consultado en ningún caso a los pueblos indígenas propietarios de aquél territorio desde mucho antes de la fundación de la República. En resumen, el Estado peruano decidió explícita y sistemáticamente privilegiar las actividades ex-

7 Informe de INRENA No. 941-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 08 de enero de 2008, Expediente de concesión minera “Lahaina 1” del Distrito del Cenepa (subrayados nuestros).

8 Informe de INRENA No. 158-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 30 de abril de 2008, Expediente de concesión minera “Lahaina 1” del Distrito del Cenepa.

9 Oficio No.198-2007-INRENA-IANP-DOANP del 22 de marzo de 2007, Exposición de motivos del proyecto de decreto supremo que categoriza el Parque Nacional Ichigkat Muja.

tractivas en desmedro de la conservación de los recursos naturales y los derechos a la vida y a la salud de las poblaciones indígenas que habitan en dichas áreas, sin invocar ningún argumento técnico ni jurídico que justifique el cambio de posición sobre la compatibilidad de actividades mineras con estas zonas ecológicamente vulnerables.

La total ausencia de consulta previa, libre e informada afecta a la totalidad de las concesiones auríferas entregadas a favor de empresas extractivas peruanas y canadienses las cuales en algunos casos destacados tienen intereses mineros en ambos lados de la frontera peruano-ecuatoriana. Esta situación consistentemente violatoria de los convenios y tratados internacionales de derechos indígenas de los que el Perú es parte signataria, es consistente con la drástica etapa de intensificación de actividades extractivas en la Amazonía.

Desde el 2004, de los 75 millones de hectáreas que representan la Amazonía peruana, más de 53 millones de hectáreas están cubiertas por lotes de hidrocarburos, lo que representa el 70% de territorio lotizado inclusive sobre Áreas Naturales Protegidas, sobre territorios de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario (altamente vulnerables a cualquier contagio de enfermedades comunes en la población no indígena, con consecuencias fatales) y territorios titulados de comunidades nativas. Asimismo, las actividades mineras se han incrementado espectacularmente. Mientras que la inversión en exploración a nivel mundial aumentó 90 por ciento y se multiplicó cuatro veces en América Latina entre 1990 y 1997, en el Perú creció 20 veces¹⁰. En el período 2002-2008 el área territorial que ocupaba la minería pasó nada menos de 7'452,233 hectáreas el año 2002 a algo más de 17 millones de hectáreas con cifras de noviembre del presente año 2009. Según estudios¹¹, la minería en el Perú creció en los últimos diez años a una tasa promedio de 8%, aportando alrededor de 6% del Producto Bruto Interno; las exportaciones mineras pasaron de US\$ 1447 millones en 1990 a US\$ 4554 millones en el 2003, lo que representa el 50% de las divisas que ingresan por concepto de exportaciones y da cuenta del 15% de la Inversión Extranjera Directa. En América Latina, el Perú ocupa el segundo lugar en la producción de cobre (quinto en el mundo), y el primer lugar en la producción de oro y zinc (sexto y tercero en el mundo respectivamente).

La institucionalidad existente, minera y ambiental, hasta el momento no garantiza una adecuada prevención de los impactos sociales y ambientales que esta actividad puede generar en un ecosistema tan frágil como la Amazonía como lo demuestran los episodios de contaminación ambiental y desastres originados por actividades mineras e hidrocarburíferas. Ello ha originado una altísima conflictividad social como ha sido documentado por la Defensoría del Pueblo del Perú en su Informe Extraordinario titulado "Los Conflictos Socioambientales por actividades extractivas en el Perú" (el cual sirvió de base al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (CERD)

10 Informe "Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la Minería en el Perú". Banco Mundial, 11 de abril de 2005. Resumen Ejecutivo.

11 "La evolución de las concesiones mineras en el Perú y en la región Piura", José de Echave. Publicado en el diario El Tiempo, p.8-9, Piura, 25 de enero de 2009.

para demandar explicaciones al Estado peruano sobre la situación en Perú). En dicho Informe se lee:

“a lo largo de su historia, el Estado peruano no ha podido prevenir la contaminación y sus efectos adversos sobre la salud y calidad de vida de las personas. Tanto los niveles de contaminación de las ciudades, los ríos, lagos y el mar, y de los más de 800 pasivos ambientales mineros existentes, así como la gestión de recursos naturales renovables y no renovables, dan cuenta de esta grave limitación. En la actualidad esta situación se mantiene, no obstante haber transcurrido 17 años desde la aprobación del Código del Medio Ambiente en 1991. Al parecer, el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y la mejora de la regulación es percibido por algunos sectores de la clase política como barreras o sobrecostos a la inversión, haciéndola más costosa, menos competitiva y, finalmente, desalentándola o ahuyentándola”¹².

A similares conclusiones llegó una institución tan comprometida con el modelo neoliberal como el mismo Banco Mundial el cual afirmó que, no obstante algunas medidas gubernamentales recientes destinadas a mejorar la fiscalización ambiental **“la voluntad política [estatal] aún sigue siendo muy débil** para atender la problemática ambiental minera y para resolver la contradicción que se percibe entre “promover y regular” la actividad minera (las cuales son igualmente obligaciones jurídicas del Ministerio de Energía y Minas):

“en materia de gestión ambiental, el MEM (Ministerio de Energía y Minas) aún tiene que establecerse como un organismo eficiente, neutral y con suficiente credibilidad para la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental y el otorgamiento consecuente de licencias”, pudiendo mejorarse la estructura institucional existente para la gestión ambiental en el Perú a fin de reducir “el posible conflicto de intereses entre una institución como el MEM que tiene el mandato tanto de regular como de promover la actividad minera”¹³.

Es evidente que esta falta de voluntad política explica la carencia de una adecuada institucionalidad pública para fiscalizar el cumplimiento de la legislación ambiental en el Perú, a pesar de la reciente creación del Ministerio del Ambiente. Diversos organismos han señalado la debilidad intrínseca de los instrumentos de evaluación ambiental (Estudios de Impacto Ambiental, Declaraciones juradas Ambientales, etc.) los cuales son requisitos previos para autorizar actividades mineras pero no son idóneos para prevenir o enfrentar la contaminación producida por actividades extractivas.

12 Informe Extraordinario “Los Conflictos Socioambientales por actividades extractivas en el Perú”, Defensoría del Pueblo, versión al 16 de abril de 2007, p.29.

13 Informe “Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la Minería en el Perú”. Banco Mundial, 11 de abril de 2005. Resumen Ejecutivo (enfaticado nuestro).

La consecuencia de esta precariedad estatal es la impunidad y la continuación de los diversos desastres ambientales provocados por la minería en el campo y la ciudad, así como inclusive en áreas naturales protegidas como el caso del Parque Nacional Bahuaja Sonene; sin contar con el paradigmático caso de afectación del pueblo indígena Achuar del Río Corrientes cuyo caso también se encuentra bajo examen ante el CERD de la ONU¹⁴; antecedentes muy bien conocidos y temidos por las comunidades nativas Awajún y Wampís del Cenepa.

Más allá de estas consideraciones institucionales, el particular caso Awajún/Wampís del Cenepa en el departamento de Amazonas trasciende tanto la discusión sobre la compatibilidad de la actividad minera con la sostenibilidad de la vida indígena, pues

“cualquier actividad que se desarrolle va a alterar el régimen hídrico de la cuenca y afectar el caudal ecológico, por consecuencia pone en riesgo la conservación de la biodiversidad y la disponibilidad de recursos para las partes bajas de la cordillera”¹⁵

Y es que tratándose de territorios a tal extremo vulnerables en los que cualquier actividad minera va a generar inevitablemente impactos negativos irremediables e irreversibles con el consiguiente desplazamiento forzado de las comunidades indígenas si no quieren perecer a causa de la ineluctable contaminación que sobrevendrá, resulta irrelevante la discusión sobre la posibilidad de “minería responsable” o de “responsabilidad social empresarial” en esos territorios. Minería, explotación hidrocarburífera y conservación de la vida son una contradicción in términos. Asimismo, la cuestión jurídica del acatamiento del derecho a la consulta según el Convenio 169 se ve sobrepasada, pues resulta un absurdo el consultar sobre la vida o la muerte o sobre la devastación de un patrimonio natural no sólo indígena sino nacional y global; cuestión que sería mejor abordada en el marco del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos a escoger su propio modelo de desarrollo y la mejor utilización de los recursos naturales existentes en su ámbito territorial.

Otro elemento de contexto general que ha generado la conflictividad entre pueblos indígenas y Estado, es que la legislación de hidrocarburos y de minería en el Perú no ha implementado ni siquiera de manera formal estos mecanismos de consulta previa ni otorga garantías especiales a la propiedad indígena. Por ejemplo, tratándose de minería, el Decreto Supremo No.028-2008-EM “Reglamento de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero” supuestamente regula el procedimiento de consulta pero reduciéndolo a “participación ciudadana con posterioridad al otorgamiento de la concesión

14 Véase al respecto el emblemático y trágico caso de las comunidades Achuar del Río Corrientes en www.contaminacionpetrolera.com.

15 Informe No. 116-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 06 de marzo de 2007, en Expedientes de concesiones mineras “Vicmarama 10”, “Maravilla 6” y otros allí mencionados.

minera” lo que desnaturaliza completamente su contenido. Según lo admitido por el propio MEM¹⁶, la legislación del sub sector minero no considera mecanismos de consulta previa ni otorga garantías especiales a la propiedad indígena.

Derechos económicos y sociales de Awajún y Wampís

Esta situación de franco desconocimiento de los derechos civiles y políticos de los pueblos Awajún y Wampís convive al lado de una flagrante violación persistente de sus derechos económicos y sociales. El Departamento de Amazonas, donde habita una buena parte de los pueblos Awajún y Wampís como ya hemos dicho, actualmente encabeza las cifras del crecimiento de la pobreza en el Perú.

El INEI informó recientemente que en el año 2008 la pobreza en el Perú se redujo de 39.3% el 2007 a 36.2% en el 2008 pero también sostuvo que en el Departamento de Amazonas la pobreza creció de 55% (2007) a 59.7%. La pobreza se ha reducido en 18 departamentos del Perú pero ha crecido en 6. El de Amazonas es el Departamento que lidera con 4.7% el crecimiento de la pobreza. Mientras el Perú tiene menos pobres, Amazonas tiene más pobres¹⁷.

En lo que se refiere al índice de Desarrollo Humano, Amazonas ocupa el puesto 19 de los 24 departamentos del Perú: los habitantes de Amazonas viven menos años, tienen menos escolaridad y logro educativo y su ingreso familiar per cápita es 25% menos que el promedio nacional. En materia de necesidades básicas insatisfechas las cifras también son bastante elevadas respecto de la desnutrición, el analfabetismo y las carencias de agua, desagüe y luz. Por otro lado, otro rasgo distintivo es que mientras el Perú es cada vez más urbano (74%), Amazonas es un departamento mayoritariamente rural (59,4%). Hoy sabemos que el centro de la pobreza y la falta de políticas de desarrollo se concentran en las áreas rurales del país.

Pero precisamente, los distritos más pobres de Amazonas se encuentran en la Provincia de Condorcanqui, ámbito de vida y desarrollo de los indígenas Awajún y Wampís del Cenepa. La última información de la pobreza por distritos y provincias del INEI publicadas en febrero de 2009 correspondientes al año 2007 señalan los siguientes indicadores de pobreza:

- Condorcanqui 76.3% (**El Cenepa 84.3%**, Río Santiago 80.7% y Nieva 70.7%);
- Bagua 53.8% (Imaza 78.1%);
- Utcubamba 49,7%.

16 Informe No.010-2009-INGEMMET-OAJ/AI de fecha 04 de marzo de 2009, de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Energía y Minas donde se afirma que: "...conforme a la Ley General de Minería y su respectivo reglamento, el proceso de consulta o participación de organizaciones indígenas y representantes de entidades públicas no se encuentra regulado en el procedimiento de titulación de concesiones mineras" (subrayado nuestro).

17 "Informe técnico: Situación de la pobreza en el 2008". Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En: http://censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2008/Informe_Tecnico.pdf (consultado el 29 de julio de 2009).

Si hacemos un análisis del servicio de agua en viviendas y hogares del poblador de la provincia de Condorcanqui, el 87.4% consumen agua de un río, acequia o manantial, el 4.8% lo hace a través de pozos, el 2.1% consumen agua de un pila público, y solamente en el distrito de Nieva el 1.1% de la población tiene red pública dentro de la vivienda.

Otro elemento importante a considerar son los servicios higiénicos en las viviendas. Los datos para el Distrito de Condorcanqui, demuestran que el 52.4% de las viviendas poseen "pozo ciego" para hacer sus necesidades, el 45.7% no tienen servicio higiénico, el 1.1% lo hacen sobre acequia o canal, y solamente el 0.7% de las viviendas tienen red público de desagüe dentro de la vivienda, o sea 37 viviendas que se ubican en la capital de provincia. En las viviendas y hogares del área rural ninguna tiene instalación de agua y desagüe, se abastecen agua de los ríos o quebradas y la eliminación de excretas lo hacen en campo abierto. La ausencia de estos servicios aumenta el riesgo de enfermedades y diarreas, en especial de los niños, en algunos centros poblados o comunidades nativas existen sistemas de redes de agua que son sólo entubados.

Respecto a la tasa de analfabetismo, la Provincia de Condorcanqui muestra la más alta tasa de analfabetismo en todos los grupos de edades: 16.0% en el grupo de 15-19 años de edad, 33.1% de la población de 30 a 39 años de edad son analfabetos. Este mismo porcentaje tiene el grupo de edades de 40 a 64 años, y el 78.6% en el grupo de edades de 65 y más. Todas estas cifras son relativamente mayores en comparación con el resto de provincias del departamento de Amazonas. Para la cuenca

del Cenepa el 67% de ciudadanos saben leer y escribir y el 33% no saben.

En los tres distritos de la provincia de Condorcanqui, la cantidad de personal sanitario que tenían los 3 Centros de Salud y los 49 Puestos de salud para el año 2000 eran: 4 médicos, 3 enfermeras, 5 personal no médico y 59 técnicos sanitarios. Podemos deducir entonces que la población indígena contaba con 1 médico para 9,807 habitantes; 1 enfermera para 13,077 habitantes y 1 técnico sanitario para atender a 665 habitantes lo que demuestra una dramática carencia de profesionales de salud para esta provincia. En cuanto a la infraestructura y equipamiento, los Centros de salud cuentan con locales inapropiados, con ambientes restringidos, tienen servicios de agua, energía eléctrica, línea telefónica comunitaria, equipo de cirugía mínimo. Mientras que en las Postas médicas estos problemas se agudizan, cuentan con un ambiente, no tienen servicio de luz ni agua, limitado equipamiento de servicios básicos, notándose principalmente este problema en las comunidades nativas.

Para el año 2000, la tasa de mortalidad alcanzó 2,5/1000 habitantes, constituyen la primeras causas Neumonía (10.6%), suicidio (8.6%), afecciones perinatales (8.3%) y las patologías quirúrgicas abdominales (7.1%). La tasa de mortalidad materna resulta elevada: 1.8/1000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil también es elevada: 14.33/1000 niños menores de un año.

Estos indicadores económicos y sociales ilustran una permanente discriminación y exclusión social hacia las comunidades indígenas de esta zona y por consiguiente, una flagrante violación de los tratados internacionales de derechos humanos.



Foto: yanethcajahuanca.files.wordpress.com

Y la impunidad de la violencia política que vuelve, esta vez exclusivamente contra indígenas

A raíz de los trágicos acontecimientos del 5 de junio en Bagua, visitó la zona una misión de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) compuesta por la Sra. Elsie Monge, Directora Ejecutiva de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, y el Sr. Rodolfo Stavenhagen, ex relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU. Asimismo, visitó el país el Sr. James Anaya, actual Relator sobre pueblos indígenas de la ONU. Ambas misiones internacionales observaron -con diferente énfasis- la existencia de una política pasiva e indiferente de parte del Gobierno respecto al uso excesivo de violencia cometido contra pobladores indígenas y mestizos y de su renuencia a investigar y aclarar las circunstancias en que se produjeron las víctimas civiles.

En entrevista publicada en el diario “La Primera” de fecha 22 de junio de 2009¹⁸, los miembros de la misión de la FIDH llegaron a sostener explícitamente que existió una política de impunidad gubernamental respecto a los hechos de violencia cometidos contra los indígenas Awajún y Wampís así como contra pobladores mestizos. En Comunicado de Prensa de fecha 19 de junio de 2009, la misión de la FIDH ratificó estas declaraciones señalando entre sus conclusiones formales que:

*“En el transcurso del operativo policiaco de desalojo y sus secuelas se vulneraron diversos derechos humanos de la población indígena y civil. **La fiscalía no ha investigado concienzudamente los homicidios y las lesiones graves producidos a civiles nativos y no nativos. Se advierte un intento de ocultamiento de los hechos que no debe conducir a la impunidad de quienes han sido responsables de ellos.**”* (subrayados y enfatizados nuestros).

De forma similar, el Relator James Anaya expresó en su informe “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú” del 20 de julio de 2009 lo siguiente:

*“29. El Relator Especial observa con preocupación que, durante su visita, varios representantes del Gobierno, incluidos integrantes de la fiscalía y del Ministerio del Interior, **indicaron que las investigaciones en curso se enfocaban principalmente, y hasta exclusivamente, en los posibles delitos de los manifestantes indígenas y no en posibles irregularidades de la policía y otros actores durante los sucesos del 5 de junio y días posteriores.** Por su parte, la Defensoría del Pueblo se ha limitado a investigar y atender cuestiones humanitarias relativas a las condiciones de las personas afectadas por dichos acontecimientos, dejando a otras instituciones del Estado la investigación de los mismos tal como lo expresa en su informe y como le fue comunicado al Relator Especial. El Relator Especial toma nota de la reciente información proporcionada por el Gobierno según la cual el Ministerio Público iniciará “una investigación fiscal a raíz de los homicidios y lesiones ocasionadas por personal de la Policía Nacional en agravio de civiles”. (subrayado nuestro).*

Las aseveraciones de estos observadores internacionales independientes son particularmente graves pues corroboran que las investigaciones oficiales se han concentrado de manera casi exclusiva en la parte indígena, a pesar de que la propia “Junta de Fiscales de Amazonas” determinó que el 05 de junio los indígenas no portaban armas de fuego. Además, las responsabilidades políticas y legales sobre el origen de los hechos permanecen aún en la oscuridad e incertidumbre. Tal como señaló el Relator Anaya:

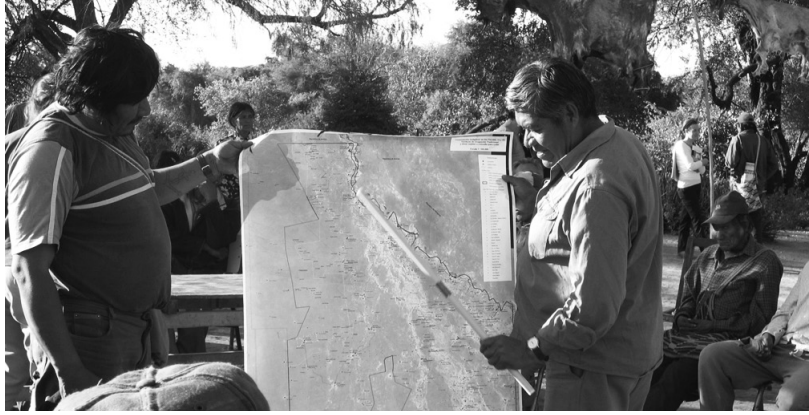
18 En: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/entrevista/hay-mas-muertos_40840.html (consultado el 29 de julio de 2009).

*“28. En todo caso, pese a la información que se haya podido constatar sobre las condiciones de quienes presenciaron los sucesos del 5 de junio, **aún queda mucha incertidumbre sobre los acontecimientos que generaron dichos sucesos.** El simple hecho de que hubieran resultado en los eventos del 5 de junio varios muertos y heridos, **y que no se hubiera esclarecido lo que llevó a estas bajas, ni se hubieran podido resolver por completo cuestiones sobre el paradero de todos aquellos presentes en los enfrentamientos,** ha sido motivo de suma preocupación para el Relator Especial. Además, el Relator Especial destaca que durante su visita escuchó de las autoridades gubernamentales pertinentes entrevistadas **versiones divergentes y carentes de coherencia acerca de la responsabilidad por las operaciones policiales que se iniciaron en los alrededores de Bagua el 5 de junio, lo que también habría que esclarecer**”.* (subrayado nuestro).

Es debido a esta situación de no esclarecimiento de las muertes de civiles, que el Relator recomendó explícitamente *“que se establezca una comisión especial e independiente para el esclarecimiento de los hechos del 5 de junio de 2009 y días posteriores, conformada por varias instituciones que tengan credibilidad para todas las partes involucradas y que cuente con representación indígena” que incluya “la participación de actores de la comunidad internacional en el trabajo”.* Sin embargo, esta recomendación no ha sido implementada.

Tales son algunos de los factores de contexto local y general que han incidido en la emergencia del movimiento indígena como un actor social de envergadura nacional en la escena política peruana a partir de las movilizaciones de 2008 y 2009.

Sin duda alguna, el Perú se enfrenta a la imperiosa y urgente necesidad de una reconciliación entre Estado y Pueblos Indígenas que se base en el respeto de la legalidad nacional e internacional, sobre todo aquella que como en el Convenio 169 de la OIT, establece el derecho a la consulta previa, libre e informada y un diálogo de auténtica buena fe. Lamentablemente este diálogo hasta el momento no se está dando si tenemos en cuenta la creación de organizaciones indígenas paralelas propiciadas desde el Gobierno y el sistemático boicoteo a la instalación de una comisión internacional que examine los acontecimientos de Bagua. Mientras tanto, entonces, para enfrentar el reto del futuro y de su conservación como pueblos autónomos y dignos, los pueblos indígenas peruanos habrán de emular la unidad de los habitantes del bosque en su exitosa lucha contra Ugkaju.



Aprendiendo de la experiencia

Lhaka Honhat: Un observatorio para pensar el reconocimiento de derechos territoriales indígenas en Argentina

Morita Carrasco ¹

Introducción

En Latinoamérica, posiblemente haya sido Argentina uno de los países que con mayor intensidad negó el aporte de los pueblos indígenas a su matriz cultural, y también uno de los que desplegó políticas indigenistas tanto erráticas, cuanto dispares, por época y región. No obstante, la incorporación de los derechos indígenas a la Constitución Nacional reformada en 1994, pareció una señal del interés por modificar los términos de su relación con los pueblos indígenas. El reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural y la garantía de respetar su identidad, el reconocimiento de la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, marcan un cambio sustantivo no sólo respecto de la constitución anterior, sino también de las leyes indigenistas vigentes (Alta- be, et al. 1995; Carrasco 2000a; Gelind 1999).

En efecto, luego de la recuperación de la democracia, las leyes nacional y provinciales que comienzan a dictarse desde mediados de los años 80 interpelan al indígena como sujeto carenciado que, por estar al margen de los procesos socioeconómicos y culturales de la Nación (Gelind 2000), necesita asistencia y protección estatal. En cambio, el nuevo marco constitucional lo identifica como sujeto colectivo con plenos derechos a participar en todos los asuntos que los afecten ² (artículo 75 inciso 17 Constitución Nacional).

1 Dpto. de Ciencias Antropológicas – FFyL (UBA).

2 Art. 75 inciso 17 Corresponde al Congreso "Reconocer la pre existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargo. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Independientemente de la transformación de marcos jurídicos, la práctica estatal ha mantenido un estilo claramente neoindigenista, que manifiesta, en el discurso, renunciar a un proyecto de asimilación vinculado al indigenismo clásico pero que concreta, en la práctica, modelos restringidos de consulta y participación indígena. Prácticas inclinadas a promover la nivelación de sujetos económicamente sumergidos o "ciudadanos incompletos", a través de un desarrollo con base en actitudes paternalistas.

Este neoindigenismo instala así un pseudo reconocimiento en el sentido de arrogarse la mayor parte de las veces la libertad de interpretar las "verdaderas necesidades" de los indígenas, a ser organizadas, tuteladas y resueltas la mayor parte de las veces por agentes externos. Desgraciadamente, esta representación del indígena como sujeto indigente que requiere que -al menos, por el momento- otros hablen por él, no es patrimonio exclusivo de la praxis estatal. Se advierte también en programas para poblaciones vulnerables, en líneas internacionales de ayuda y asistencia humanitaria, y en el accionar de grupos y ONG de apoyo a sus luchas, técnicos y asesores, incluidos los antropólogos.

Por otra parte, el bajo compromiso estatal con la implementación de una política indígena se pone de manifiesto desde el mismo Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), que tiene a los indígenas más como solicitantes y destinatarios de apoyo que como participantes autónomos en la toma de decisiones, por ejemplo en la participación en procesos de expropiación de tierras, otorgamiento de becas, mediación en conflictos que tenían como parte a indígenas y gobiernos provinciales, tareas de difusión y sensibilización acerca de la realidad indígena del país, financiación de proyectos de desarrollo de pequeña escala en comunidades indígenas, tramitación de personerías jurídicas comunitarias, elaboración del registro nacional de comunidades indígenas, entre otros asuntos.

Más allá del compromiso y la ideología neoindigenista estatal, lo cierto es que también se advierte, desde mediados de los años 80, un progresivo y sostenido proceso de organización indígena que ha ido conquistando la esfera pública, haciendo visible a escala nacional e internacional sus reivindicaciones.

Autores como Iturralde (1997) destacan las paradojas propias de estos procesos en lo que respecta a la articulación las demandas de las bases en una plataforma política que contenga experiencias dispares; en tanto otros como Jackson (1995 y 1996) señalan los riesgos de folclorización cultural que corren las organizaciones cuando intentan hacer pública y accesible dicha plataforma. Veber (1998), por su parte, discute el concepto de agencia inducida como marco desde el cual entender márgenes de maniobra indígena sujetos a múltiples condicionamientos. Todos estos autores alertan a su vez, sobre el peligro de que, con su internacionalización, la lucha indígena quede atrapada en agendas que, en vez de ser propias, sean fijadas por organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, que intervienen como parte necesaria y activa en el proceso de reconocimiento y efectivización de los derechos indígenas.

En relación con ello es pertinente ponderar estas opiniones, analizando prácticas organizativas que han operado a niveles tanto nacionales y provinciales de gestión de dirigencias representativas y reivindicaciones compartidas, cuanto locales para la viabilización de los reclamos específicos. Especialmente en cuanto a la forma tomada por reclamos de reconocimiento de derechos territoriales, que constituyen uno de los ejes más sostenido en la prolongada lucha indígena por contrarrestar políticas estatales y privadas de despojo desde fines del siglo XIX.

Reorganización indígena en la década del 90

En mayo de 1996 con asistencia financiera del gobierno nacional, se puso en marcha en todo el país una movilización pan-indígena, el Programa de Participación de los Pueblos Indígenas (PPI), cuyo objetivo principal era que "los pueblos indígenas a partir de su participación protagónica aporten los criterios y pautas que debe cumplimentar el estado para hacer efectiva la operativización del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional."

En un comienzo el PPI surgió como respuesta indígena a la existencia en el Congreso de la Nación de algunos proyectos de leyes indigenistas elaborados sin consulta y participación de los afectados. Por lo tanto el PPI vino, en

parte, a suplir el "olvido" de los legisladores y en parte a promover un activismo indígena que había probado ser muy eficiente durante los debates constitucionales de 1994. Por tanto, aunque el proyecto del PPI fuera diseñado por asesores jurídicos³, el propósito-eje sobre el que se estructuró la metodología de trabajo fue enfáticamente focalizado en la "participación protagónica" de dirigentes o referentes comunitarios quienes, por lo general, no intervienen en los debates políticos. Así se pretendía captar el punto de vista indígena sobre la ley a elaborar y, de paso, alentar la formación de una "nueva" dirigencia que había comenzado a dar sus primeros pasos en los cuatro meses que duró la convención constituyente en 1994. Siguiendo entonces este espíritu de pedagogía política y a fin de lograr la más amplia y activa participación, el programa se desarrolló en cinco instancias de trabajo colectivo a nivel comunitario, zonal, provincial, regional y nacional. En cada una de ellas se procuraba recuperar y sistematizar la diversidad de situaciones, opiniones, puntos de vista y propuestas que deberían quedar plasmadas en una futura ley que los involucrara a todos.

Las reuniones se parecían bastante entre sí: los participantes divididos en grupos hacían diagnósticos sobre su situación actual y hurgaban en el pasado tratando de encontrar explicaciones. Por último se formulaban propuestas y demandas al estado y la sociedad no indígena. Las conclusiones de cada encuentro servían como punto de partida para la reunión en la siguiente instancia. Así, como filtrados por un embudo, años de opresión, acoso y sufrimientos acallados emergían a la luz.

En el mes de septiembre de 1997 se realizó en Buenos Aires el Foro Nacional de los Pueblos Indígenas con la participación de 167 delegados de los, por entonces, 18 pueblos originarios residentes en Argentina. Su objetivo fue ahondar en la discusión y consensuar los aportes efectuados en las instancias previas. Empujados por la ocasión inédita de encontrarse por primera vez pueblos desconocidos entre sí pero con una experiencia histórica compartida y aprovechando la oportunidad de hacer uso del espacio jurídico conseguido con tesón, el foro no ahorró denuncias y reproches tanto a la conquista española cuanto al estado nacional y la sociedad no indígena. Mientras tanto, una conciencia pan-indígena iba forjándose, por contraste:

Toda nuestra concepción cultural de equilibrio social, como autogestión y desarrollo comunitario, ha sufrido desde hace más de 500 años la imposición de una cultura llegada desde Europa y ajena a nuestros principios. Esta cultura basada en el individualismo, el egocentrismo, la codicia, la soberbia y el racismo depredador ha condenado a los Pueblos Indígenas a la marginación y dominación.

3 En su elaboración trabajaron los abogados de la Asesoría Jurídica del Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA) de la Iglesia Católica, los mismos que asesoraron a los representantes indígenas durante las deliberaciones de los constituyentes en Santa Fe.

Los debates se extendieron por una semana al cabo de la cual se presentó un documento ⁴ ante la Comisión de Población de la Cámara de Diputados para que los parlamentarios hicieran uso de las atribuciones conferidas en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional. Este texto consta de tres capítulos. En el primero se ofrecen los fundamentos generales que, según sus autores, constituyen el eje de la relación entre pueblos indígenas y estado. Allí se expresan, por una parte, las características del sistema sociocultural indígena global, su relación espiritual y de respeto por la tierra y sus recursos, y se destacan los valores de democracia, solidaridad y armonía con todos los seres que pueblan el planeta. Por otra parte, se confronta con una "cultura de muerte introducida por los europeos", junto al papel equivocado que han jugado "los métodos de evangelización, al prohibir nuestra espiritualidad y fomentar el desprecio por nuestra cultura". En este contexto -sigue diciendo documento- "emerge nuestra sociedad [...] con autoridades sabias que orientan un desarrollo comunal" y se declara:

Los pueblos indígenas, para preservar, fortalecer y perpetuar su identidad, necesitamos existir como Pueblos, sea en la zona rural o en la urbana, con territorio, lengua, vivienda, salud, cultura y cosmovisión, que nos dignifican como seres humanos. Negar estos derechos preexistentes es atentar contra nuestra identidad y es mantener una sutil y controlada política etnocida.

Por último, se describe el marco jurídico nacional vigente que sigue siendo incumplido, aún por las mismas autoridades estatales quienes cometen discriminación por omisión, según la ley nacional 23592. Seguidamente se expresan, en forma sintética, las reivindicaciones y demandas indígenas en cuanto a *territorios y tierras, identidad y cultura, recursos naturales, desarrollo y producción y servicios del estado*.

El capítulo dos resume las propuestas que, como Pueblos Indígenas, le hacen al Estado. Culturalistas algunas, asistencialistas otras, reivindicativas la mayoría, ellas son consideradas el piso mínimo de las demandas que deberán satisfacerse para construir a futuro una nueva relación entre Pueblos Indígenas y Estado Argentino.

En evidente intertextualidad con el -entonces- proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, un primer conjunto de estas propuestas se ancla en "el derecho de autonomía propia de los Pueblos Indígenas". En tal sentido se exige participación política en todos los asuntos que los incumben y se reclama la no intervención del Estado en los problemas internos de las comunidades. Tal exigencia se complementa con la demanda de reconocimiento a sus autoridades y el respeto a "los modos, leyes y formas de organización de cada pueblo" indígena que solicitan se incluya en una futura reforma legal a fin de reconocer una personería jurídica "de carácter indígena, fundada en el derecho propio, pluricultural, consuetu-

4 El documento completo puede consultarse en Carrasco (2000a).

dinario, originario y natural, según las pautas culturales de cada pueblo y/o comunidad, que no generen normas rígidas y de imposición, además deberá ser de carácter público." Este capítulo desarrolla también las demandas indígenas en materia de territorio, identidad y cultura, educación bilingüe intercultural, recursos naturales, desarrollo y producción y, finalmente se detallan los servicios estatales que se solicitan.

Es interesante resaltar que en el apartado dedicado a "formas de reconocimiento de la identidad" se alude en primer término a la obligación del estado de hacer efectivo, mediante la entrega de los debidos títulos de propiedad, el reconocimiento a la posesión y propiedad de las tierras y territorios con plena participación indígena en el proceso. Durante las discusiones grupales se había enfatizado que "sin territorio, no puede existir nuestra identidad como pueblo indígena". Por lo cual, en términos de respeto a la identidad cultural, se debía comenzar haciendo efectiva la propiedad de los territorios indígenas.

Ahora, si para los estados nacionales el territorio se define según criterios políticos de soberanía sobre un espacio donde ejercer el monopolio de la fuerza pública y una comunidad jurídicamente distinguible como ciudadanos de los mismos, para los participantes del PPI los territorios indígenas se definen siguiendo otros fundamentos, como el siguiente:

[...] somos los primeros habitantes, somos milenarios de esta tierra, por eso las tierras que deben entregarnos son las que ocupamos tradicionalmente... porque los pueblos indígenas existían antes de las guerras y ocupaban todas sus tierras [...] Tierra es distinto de territorio. Territorio es el agua, el aire, el suelo, el subsuelo. Entonces todo esto debe asegurarse, así se hablará de pueblo (PPI Foro Nacional Conclusiones 1997)

Los debates sobre condiciones de vida y demandas de políticas sociales viraron hacia cuestiones de identidad y derecho al territorio condensado en un concepto de pueblo aborigen como síntesis de unidad en la diversidad y principio irrenunciable sobre el cual reconocer la legitimidad del derecho al territorio.

Cuando nosotros hablamos de colono hablamos de tierra apta y suficiente, nos referimos a uno. Pero acá nosotros estamos peleando por nuestros hermanos, no estoy hablando de uno, no estoy peleando por ser colono, estoy peleando como un pueblo. No yo, todos mis hermanos [...] esto va dando espacio para que una cultura viva (PPI Conclusiones de la provincia de Santa Fe)

A pesar de la declaración de unidad no deja de llamar la atención, que en el acápite "Territorios y tierra", además de formularse exigencias durísimas al estado, se planten las bases de una ideología indígena de la "auténtica" representatividad -nacional- como si se pensara que la tan mentada unidad

del movimiento indígena en Argentina es un asunto conflictivo y muy probablemente difícil de alcanzar:

Se conformará una organización que arranque desde las bases o comunidades para que sea representativa y activa y así solucionar el tema de tierras y territorios. La organización debe constituirse desde las bases. Se aclara que tanto las organizaciones como las asociaciones indígenas no podrán atribuirse la representatividad de las comunidades de los Pueblos Indígenas sin su expreso consentimiento.

Un dato relevante al respecto, parece ser el hecho de que a pesar de haber sido pensado el PPI como un programa de amplia participación a nivel nacional; algunas organizaciones lo hicieron sólo en algunas instancias.

Durante 1997 y en el marco de un programa de capacitación de indígenas en la producción de proyectos de desarrollo financiado por el Banco Mundial,⁵ los coordinadores indígenas de la región sur (miembros de la Coordinación de Organizaciones Mapuche "Taiñ Kiñe Getuam") tuvieron la iniciativa de aprovechar la ocasión para conformar un foro de debate con los representantes de organizaciones y comunidades de los Pueblos Mapuche, Tehuelche y Selk'nam/Ona. El propósito fijado fue el de discutir y definir la posición de estos pueblos frente a la pendiente reglamentación del artículo 75. inc. 17 de la Constitución Nacional, dando así cabida a la opinión de algunos dirigentes y representantes que, por distintas razones, no habían participado del PPI.

Si prestamos atención al documento final que reflejara las conclusiones a las que se arribó luego de una reunión mantenida en La Pampa entre el 12 y el 14 de diciembre de 1997,⁶ resulta interesante reparar en cómo la dinámica de trabajo propuesta apuntó a discutir punto por punto el inciso constitucional a partir de preguntas motivadoras que, según el documento, buscaban anclar y llenar de contenido los términos jurídicos mediante un "intenso, rico y fraterno debate donde el conocimiento indígena no tuvo ningún tipo de condicionamiento, más que la orientación política y filosófica de nuestras Autoridades Originarias." El debate se organizó por comisiones cada una de las cuales tenía un objetivo de trabajo.

El cometido de la Comisión 1 -abocada a debatir qué significa "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y garantizar el respeto a su identidad"- era trabajar en torno a las siguientes cuestiones: (a) si reconoce que existimos miles de años antes que el Estado, ¿Por qué se impone la nacionalidad de "pueblos indígenas argentinos"?; (b) ¿Cómo fundamentamos por qué somos PUEBLOS NACIONES INDÍGENAS?; y (c) la "diversidad cultural" como fundamento para lograr un Estado

5 Este programa se llevó a cabo en tres regiones del país (Noreste, Noroeste, y Sur) y tuvo como contraparte estatal al Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC).

6 Documento transcrito en su totalidad en Carrasco (2000a).

plurinacional y pluricultural donde todos los Pueblos Originarios de Argentina sean reconocidos con plenos derechos.

Teniendo como meta analizar qué significa fijar como atribución del Congreso la de "reconocer la personería jurídica de sus comunidades", la Comisión 3 discutió fundamentalmente sobre dos ejes. Primero, la Personería Jurídica como instrumento de organización para los indígenas y como instrumento de control desde el Estado. Segundo, trabajó en torno a las preguntas: ¿Existe un concepto de derecho indígena, sistema de Autoridades Originarias y normas propias? ¿Personería Jurídica Pública o Privada? ¿Personería Jurídica COMUNITARIA o como PUEBLOS?

Le cupo en cambio a la Comisión 4 centrarse en el tratamiento de la provisión que establece "la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, regulando la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano." Su labor estuvo articulada en base a los puntos: (a) ¿Los Pueblos Originarios demandamos tierra o Territorio?; (b) ¿Entrega de tierras aptas y suficientes significa restitución territorial"?; y (c) ¿Qué es desarrollo para el Estado? Y ¿Qué es desarrollo para los Pueblos Originarios?

Más allá de las diferencias entre ambos procesos de debate si algo tiene de importante la experiencia del PPI y la del Foro Patagónico es haber dado visibilidad pública y proyección nacional a los pueblos indígenas y a algunos de sus dirigentes. Aún con mezclas y contradicciones internas, lo que se puso de relieve es que, más allá de las diferencias, comienza a verse en Argentina un nuevo actor político.

Sin dejar de hacer reclamaciones a un estado benefactor que ya no existe, este actor colectivo comienza a impulsar la construcción de un nuevo escenario donde poder montar una coreografía distinta, basada en la combinación de autonomías indígenas y políticas estatales. Así, paralelamente a lo apuntado respecto del lobby indígena en la Asamblea Constituyente, hay que destacar que ambas experiencias abrevan en luchas indígenas puntuales que alcanzaron gran difusión en la prensa nacional e internacional; entre ellas: la lucha de Lhaka Honhat por el territorio único, y la del Pueblo Mapuche ante la Corporación Interestadual Pulmarí.

El Territorio Wichi Unificado

En el contexto que describo hacia fines de 1998 se presenta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una denuncia contra el estado argentino por la violación de los derechos indígenas; algo prácticamente impensado si se tiene en cuenta que el artículo constitucional reconoce su preexistencia étnica y cultural garantizando el libre ejercicio de la forma de vida indígena, y la posesión y propiedad de las tierras "tradicionalmente ocupadas". Quiero destacar dos factores que considero ilustrativos del nuevo escenario que se fue forjando en Argentina: por una parte, el despertar de organizaciones con objetivos defensivos, y por la otra, lo que llamo reconocimiento falso.

Cansados de no ser escuchados por el gobierno de la provincia de Salta y luego de un intento fallido de amparo judicial en agosto de 1996, cinco pueblos cazadores recolectores-pescadores, nucleados en la Asociación de



Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat ⁷ (Carrasco y Briones 1996, Carrasco 2009) resolvieron llamar la atención de las autoridades ocupando pacíficamente el puente internacional -en construcción, entonces- entre Misión La Paz (Argentina) y Pozo Hondo (Paraguay). Con posterioridad a esta movilización y durante una estadía del presidente argentino en Europa, varios diarios de amplia circulación y prestigio allí exhibieron la foto de una mujer indígena con su hijo en brazos debajo de la cual se podía leer *Pregunte al Pueblo Wichí, Señor Menem, si hay justicia en Argentina*.

La imputación de injusticia que se le hacía al presidente de la nación tiene que ver con la percepción indígena de marginación de sus comunidades del resto de los ciudadanos provinciales. La expresión “¿nosotros no somos también argentinos?” alude precisamente a esa percepción. En una cuestión tan definitoria como el derecho a la propiedad de la tierra, esta marginalidad se vuelve visible al vincularla con la legitimidad del destino que se dará a las mismas. En Salta, como en otras provincias, se sostiene comúnmente que “la tierra es para quien la trabaja y los indios no producen nada entonces ¿para qué quieren tierra?”

En todo caso, el reclamo por un territorio wichí unificado sólo se entiende en un contexto donde más allá de las normas federales vinculadas a las áreas de frontera, la provincia de Salta no ha tenido una política de tierras. No obstante, el ideario primero de progreso y civilización y luego de desarrollo ha estado siempre presente en los actos de gobierno asociados al tema. Así, en la zona misma del reclamo indígena, el primero de estos actos fue la autorización extendida por el estado nacional al expedicionario Domingo Astrada en 1902 para el establecimiento de la colonia Buenaventura dentro de lo que entonces se consideraba territorio nacional de Formosa (Carrasco y Briones 1996, Trincherro 2000). En virtud de esta concesión, algunos de los pioneros recibieron títulos de propiedad de lotes de tierras que perdieron su legalidad cuando en 1951 se fija el límite interprovincial entre Salta y Formosa, quedando las tierras en cuestión del lado salteño. Desde entonces la avanzada de colonos y sus descendientes ha permanecido en la zona como ocupantes de hecho en tierras del fisco provincial. Los indígenas, en cambio, no han tenido ni siquiera este reconocimiento. Por el contrario aún hasta mediados del siglo XX la política del estado provincial en relación al indígena fue la transferencia de poderes a misiones religiosas, quienes con su proyecto de creación de “comunidades” produjo como resultado que se ampliara la superficie de tierras para la ocupación criolla.

Desde entonces los pobladores han venido reclamando con resultado casi nulo la regularización de su situación dominial. Entre los años 60 y 80 se sucedieron algunas leyes y decretos provinciales pretendiendo legislar a fa-

7 En agosto de 1996, ante la negativa del gobierno de la provincia de Salta de reunirse con la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat para discutir la falta de estudios de impacto ambiental previo a la construcción de un puente internacional y las rutas conectadas a él, los dirigentes de la Asociación decidieron protestar ocupando pacíficamente el puente hasta que el gobernador aceptara sentarse a hablar con ellos. Además de las construcciones estaba en juego la propiedad del territorio reclamado por la Asociación, cuya titulación había sido ratificado por dos decretos provinciales que aún hoy siguen incumplidos. Luego de 23 días la medida se levantó con la promesa gubernamental de regularizar la situación en el plazo de 30 días.

vor del reclamo no indígena, pero ninguno se implementó.⁸ Tal vez, el único caso que escapa a la política de exclusión de la demanda indígena es el reconocimiento de una reserva de 1052 has. de tierra concedida a Misión La Paz,⁹ reserva que hasta la fecha nunca se concretó en la emisión de un título de propiedad.

En un sentido el inicio de la redemocratización en 1983 había abierto un nuevo proceso de ofertas y demandas por la tierra. Entre sus promesas electorales, quien habría de ser gobernador del primer período de la recuperación democrática, el Sr. Roberto Romero, según su sola iniciativa, interpretando lo que consideraba sería beneficioso para los indígenas, ofrece a los caciques de la zona del lote fiscal 55 un proyecto de titulación de las tierras que consistía en lo siguiente: primero se urbanizarían las comunidades y luego se colonizarían las tierras rurales, de modo que quien quisiera un pedazo de tierra debía solicitarla en la colonia, ya que el resto sería puesto a la venta. Como era de esperarse la respuesta indígena fue de rotundo rechazo. En su lugar ellos solicitaron una superficie sin divisiones internas.

Pero su pedido no fue considerado y en 1987 la legislatura provincial sancionó la ley 6469 de regularización dominial el lote fiscal 55 que se reglamentaría en 1990. Siguiendo el presupuesto de que “la tierra es para quien la trabaja” la ley fijó como criterio para la distribución el de “unidad económica”. En primer lugar la ley plantea que se procederá al parcelamiento del lote tomando como base el modelo del puesto criollo como unidad económica y las necesidades de tierras por cabeza de ganado. Por ende, el estudio deja afuera el criterio de unidad económica de los cazadores-recolectores-pescadores. Sólo hace una referencia a “huertos comunitarios”, que según los legisladores salteños es la “solución para el problema indígena”, como bien lo manifiesta durante el debate de la ley:

[...] por qué vamos a condenarlos [a los indígenas] a la miseria, a la desesperación, a la angustia; por qué vamos a permitir (sic) que sigan pescando y cazando; por qué no les damos un trabajo digno para que mantengan a sus familias; por qué no les enseñamos a hacer cosas para que de su propio esfuerzo salga el pan de cada día (citado en Trincherro 2000: 282).

Basado en tales premisas, el estudio realizado para fundamentar esta propuesta abunda en datos sobre la capacidad del suelo, la ubicación de las aguadas, el clima, los recursos forestales y una descripción parcial de la actividad ganadera que no hace referencia alguna a la viabilidad económica de la producción vinculada al mercado local y/o extralocal. Pero no hay referencias respecto de la competitividad entre dos actividades económicas tan dispares como la ganadería a campo abierto y las prácticas de caza y recolección indígena. Sólo se menciona como un posible factor conflictivo la

8 Leyes 3844/64, 4086/65; 5713/80 decreto 2293/71.

9 Decreto 3291/67.

superposición o solapamiento de las superficies reclamadas por los criollos, aclarándose que “*el conflicto es solucionable a través de negociaciones personales entre los propios involucrados*” (Trincheró 2000: 283).

Curiosamente, la temprana advertencia de incompatibilidad de uso y reclamo de una superficie única para indígenas y otra -en otra área- para criollos no fue nunca tomada en cuenta para la identificación de los criterios de distribución de la tierra pública. No obstante, mucho de la experiencia acumulada por el estado provincial en esta demanda sirvió para que se fijaran con la letra de la ley las condiciones para preservar las premisas del proyecto desarrollista de la política salteña, cuando en 1998 se reformó la Constitución Provincial.¹⁰

Pero entre 1987-90 y 2002, mucha agua corrió bajo el puente. A pesar de los intentos de los dirigentes salteños por negar la inclusión de la demanda indígena, la Asociación Lhaka Honhat logró que se discuta como criterio de legitimación el uso de los recursos naturales propios de la dinámica económica de los cazadores-recolectores-pescadores del lote fiscal 55, en un contexto de reforma del estado favorecida por la incorporación en la Constitución Nacional de la frase “*tierras tradicionalmente ocupadas*”.

Primero fue la oposición a la oferta oficial de urbanizar las comunidades y colonizar las tierras rurales; posteriormente fue la construcción de la organización indígena y la elaboración de un concepto de territorio que subsume su reivindicación (Carrasco 2000b y 2009). Por último, la inserción de esta demanda en un contexto internacional¹¹ donde el colectivo pueblo indígena tiene algún peso -aunque más no sea el de desnudar la inconsistencia de los planteos gubernamentales- contribuyó a dar forma a una organización comunal antes inexistente.

En cierto sentido, el impacto de aquellos dos sucesos, la toma del puente internacional y la interpelación al presidente Menem, fomentaron en el grupo una auto imagen como actor político que lentamente iría modelando un concepto también novedoso: el de territorio. De manera que lo que empezó como una unión coyuntural para la obtención del título de propiedad se fue consolidando en la lucha defensiva del territorio y la protección de los recursos naturales que usan tradicionalmente como una organización política competente.

Menos entrenados en la elaboración de auto categorías para definirse a sí mismos ante terceros los dirigentes fueron acostumbrándose a demandar en tanto pueblos cazadores-recolectores, portadores de una cultura distintiva que confrontaba con el modo de vida criollo. Si en otros tiempos se veían como “razas” ahora comenzaban a verse y presentarse como “cazadores-recolectores”, sin importar su pertenencia étnica-wichi, chorote, chulupí, toba,

10 Así, el artículo 15 referido a Pueblos Indígenas establece: “El Gobierno Provincial genera mecanismos que permitan, tanto a los pobladores indígenas como no indígenas, con su efectiva participación, consensuar soluciones en lo relacionado con la tierra fiscal, respetando los derechos de terceros.”

11 Sobre todo la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero también los avisos publicados en diarios nacionales y extranjeros.

tapiete- se sentían hermanados con otros pueblos que también luchaban por sus derechos a la tierra frente a planes de integración que los gobiernos desean llevar a cabo en el marco del MERCOSUR.¹²

Pero las cosas cambian y (sin embargo) la historia continúa

Notificado el Estado argentino por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la denuncia en su contra, el INAI respondió: 1) que se deberían haber hecho estudios de impacto ambiental y social previo a decidir la construcción de un puente internacional en territorio indígena; 2) que el daño que sufrirán las comunidades es grave y 3) que se debe proceder en forma inmediata a titular esas tierras a nombre de la Asociación en virtud del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional.

Pese a este reconocimiento oficial del Estado argentino, hacia fines del mismo año el gobierno provincial emitió un decreto de adjudicación de 5 parcelas de tierra a familias criollas y 4 a comunidades indígenas ficticiamente creadas por el mismo gobierno. Ante la embestida gubernamental Lhaka Honhat protesta en sede administrativa y judicial rechazando tales adjudicaciones y la CIDH decide hacerse cargo del caso y responde afirmativamente a una solicitud de medidas cautelares de los peticionarios, que se dejan en suspenso cuando la Comisión convoca a las partes a llevar adelante un proceso de solución amistosa, comprometiéndose el gobierno salteño a no insistir con su propuesta de división de la tierra para entregar títulos parcelarios a las comunidades.

Entre noviembre 2000 y marzo 2005 se realizaron más de treinta reuniones entre las partes, con y sin la participación de los Comisionados; se firmaron numerosas actas asumiendo las partes diversos compromisos. En 2002, a sugerencia de las autoridades, Lhaka Honhat aceptó invitar a las familias criollas a participar de las reuniones de negociación. Los argumentos de la provincia fueron que sin ellos no habría solución para nadie y que, por tanto, debían ser parte del proceso. Se formó entonces un Grupo Técnico integrado por funcionario del gobierno y del Estado, y los asesores de terreno de Lhaka Honhat y de las familias criollas, cuyo mandato fue la realización de un único mapa que recogiera las demandas de cada grupo; y una Mesa Ampliada para la discusión política, que integraron además de los anteriores, los asesores legales de Lhaka Honhat, el Centro de Estudios Legales y Sociales.

En el marco del proceso amistoso se confirmó la unificación del lote 55 con el lote 14, vecino de aquél para ampliar la superficie pasible de ser titularizada a nombre de los indígenas y las familias criollas.

12 ABC Color 1999 "En el foro empresarial del III Encuentro de Zicosur, el concejal indígena Severo Flores, del distrito de Mariscal Estigarribia, solicitó a nombre de más de 130.000 indígenas del Chaco sudamericano la participación de los nativos en los proyectos de desarrollo regional. Flores habló en nombre de 8 comunidades indígenas de Boquerón, 10 pueblos indígenas del sur boliviano y unas 35 comunidades de la zona del Pilcomayo, lado argentino. Dijo que "el reclamo de regularización de tierra, que existe ya desde hace 35 años por parte de la Asociación de Comunidades Aborígenes "Lhaka Honhat", no están consiguiendo, por parte del gobierno provincial de Salta,...." También reclamó seguridad jurídica para los "hermanos Weenhayek" de la región del Pilcomayo en Bolivia, para los "hermanos" guaraní isoceño y ayoreo "que hoy están siendo atropellados por las empresas petroleras multinacionales".

En total ambos lotes abarcan 650.000 hectáreas; de ellas el área de uso tradicional de las más de 40 aldeas alcanza a 530.000 hectáreas; pero dentro del territorio indígena viven 570 familias criollas. Las comunidades no se oponen a que estas familias tengan un título de propiedad, es más, consideran que también les corresponde, sólo piden que sus tierras estén fuera del área indígena. Incluso, dicen, si lo desean pueden quedarse viviendo en el lugar pero sin título y sin ganado. El núcleo de su pedido es que se otorgue un único título de propiedad a nombre de todas las comunidades. No quieren aceptar títulos por cada comunidad por dos razones: 1) porque las áreas de uso están superpuestas, de modo que varias comunidades aprovechan los recursos que se encuentran en una misma zona, de manera colectiva y compartida. Esto hace imposible que se pueda parcelar la superficie. Y 2) porque desconocen qué implica la propiedad privada; argumentan que nadie puede negar a los demás el derecho que todos y cada uno tiene, por tradición, al aprovechamiento de los recursos que están en el hábitat. Pero el gobierno de Salta manifiesta su oposición a esta forma de de título porque considera que ello podría significar un peligro para la soberanía territorial de la provincia e insiste en su propuesta de entrega de títulos por comunidad. En estas circunstancias se pidió al gobierno que formalice por escrito su propuesta, cosa que hace en 2005.

Pero, sorpresivamente, y sin esperar respuesta concluye unilateralmente el proceso de solución amistosa, y llama a la ciudadanía de todo el departamento donde se encuentra el territorio reclamado, a un referéndum vinculante, para que diga si está de acuerdo con que se entregue el título de las tierras a los ocupantes indígenas y criollos. El voto positivo obtiene la mayoría y el gobierno sale fortalecido para llevar a cabo su propuesta; sin decir nada acerca del ganado ni de los traslados de los criollos a un terreno fuera del área de ocupación indígena: justamente el nudo del conflicto. Lhaka Honhat realiza gestiones políticas ante la presidencia de la nación y presenta una acción declarativa de certeza ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que es rechazada. Los organismos nacionales integrantes de la Mesa Ampliada manifiestan su oposición al referéndum, pero el gobierno de Salta, da los primeros pasos para la implementación de la propuesta en marzo de 2006.

Finalmente, el 21 de octubre de 2006 durante su 126º período ordinario de sesiones la CIDH examinó la petición formulada por Lhaka Honhat y aprobó el Informe de Admisibilidad N°78/06 dando a las partes un plazo de dos meses para que presenten sus alegatos. Este informe constituye un paso preliminar para que la Comisión Interamericana formule sus recomendaciones, y eventualmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos –máxima autoridad del sistema de protección regional de derechos humanos– emita su sentencia sobre la responsabilidad del Estado nacional por la violación a los derechos alegados por los denunciantes. La CIDH debe hacer una evaluación prima facie para examinar si los hechos narrados en la petición constituirían una violación potencial o aparente de un derecho garantizado por la Convención. Si bien es un análisis sucinto de la situación, que no implica prejuzgamiento ni anticipo de opinión sobre los méritos de la petición, sin lugar a dudas constituye una etapa preliminar para una eventual condena del Estado Argentino ante la Corte Interamericana.

El Informe de la CIDH realiza un resumen de los hechos desde la presentación de la denuncia, describe cuál ha sido el trámite; las audiencias realizadas, los compromisos asumidos por el gobierno de la provincia de Salta y el Estado argentino, el desarrollo del proceso de solución amistosa; las numerosas reuniones efectuadas entre las partes; y las propuestas de solución amistosa que no derivaron en una versión consensuada entre las partes, destaca la posición de ambas partes: a) las reiteradas denuncias formuladas por Lhaka Honhat durante la solución amistosa sobre tala indiscriminada de árboles nativos, tendido de alambrados, actividades de hostigamiento desde el gobierno local dirigidas a provocar un quiebre en la organización indígena, y todas las instancias en que Lhaka Honhat solicitó a la CIDH la adopción de medidas cautelares; señala también las distintas acciones judiciales efectuadas por Lhaka Honhat en defensa de su territorio y su derecho de propiedad (entre ellas, la acción de amparo promovida en 1999 por nueve adjudicaciones de parcelas a familias criollas y supuestas comunidades indígenas; o en 2005, por el llamado a referéndum); por último destaca la opinión de Lhaka Honhat acerca de una propuesta alternativa acercada por el Estado nacional que preveía el reconocimiento del derecho a las tierras, y

que, sin embargo el Estado no ha dado señales concretas de intervención efectiva para frenar al gobierno provincial, sometiendo a las comunidades a un estado de inseguridad e incertidumbre que no les permite siquiera defenderse y proteger sus derechos; y b) presenta la posición del Estado: en primer lugar subraya la opinión emitida por el INAI en 1999 acerca de que la construcción del puente internacional, así como otros caminos y edificios diversos, modifica sensiblemente la forma de vida de las comunidades indígenas, motivo por el cual ofrece arbitrar todos los mecanismos disponibles para dar cumplimiento al imperativo constitucional de reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas por los indígenas (art. 75 inciso 17 de la C.N.). Asimismo, menciona que, durante la audiencia celebrada en marzo de 2005, el Fiscal de Estado de la Provincia de Salta señaló que “con el mestizaje sobreviviente [entre criollos e indígenas] quedaban desactualizados los criterios de pureza étnica y la posibilidad de discriminar, en cualquier sentido”; destaca, además, la decisión de Salta de convocar a referéndum, y la opinión del Estado Nacional respecto de que no “tendría objeciones para acompañar la propuesta del gobierno provincial” (sic); subraya la sentencia de la Corte Suprema del año 2004, por la cual ésta le ordena al la provincia dictar un nuevo fallo, entendiendo que las adjudicaciones de parcelas realizadas en 1999 eran nulas.

Luego del análisis de lo expuesto, la CIDH concluye que el caso es admisible porque reúne los requisitos previstos en el artículo 46 y 47 de la Convención Americana. Es decir: que las comunidades indígenas han acudido a la justicia del Estado en que se encuentran, que han interpuesto todos los recursos legales previstos internamente para la defensa de sus derechos y que ha comprobado que todos estos recursos se han agotado. De este modo la Comisión decide:

1. “Declarar admisible la petición en cuanto se refiere a las presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8(1), 13 en conexión con el 23, 21 y 25 reconocidos en la Convención Americana, en relación con las obligaciones consagradas en los artículos 1 y 2 de dichos instrumento.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Proceder con el análisis del fondo de la petición.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.”

La firma del acta cediendo parte del territorio

Roto ya el proceso de solución amistosa, y antes de emitir su informe, la CIDH gestionó un nuevo diálogo entre las partes, al que accedió Lhaka Honhat; pero el gobierno insistió en dos puntos: 1) no se hablaría de título único y 2) los traslados criollos serían “voluntarios”; es decir: si así lo deseaban podrían re-ubicarse en un área fuera del territorio indígena. Mientras tanto, en el terreno se avanzaba con la instalación de una oficina para que la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) recibiera las solicitudes de las familias criollas. Desde su oficina en Santa Victoria Este, esta UEP emitía señales, que los criollos interpretaban como evidencias de que la solicitud presentada constituía un primer reconocimiento de su derecho a la titulación de la parcela que ocupan. Las comunidades, que veían estos movimientos pero no el proceso legal, optaban por recurrir a la UEP para no quedar marginadas de una posible distribución de tierras, aunque ésta se hiciera sin reconocimiento de su derecho específico a la identidad cultural. Los funcionarios aprovechaban

la confusión para introducir tácticas ad hoc: declaraciones públicas en la radio local, propaganda del proceso de distribución de tierras, etc. Hasta los máximos dirigentes de Lhaka Honhat se sentían perturbados por semejante desquicio.

No sabemos dónde estamos. No tenemos mucha información. La provincia nos sigue molestando a nosotros. Me dijo el ministro que Romero tiene una buena propuesta. Tenemos que ver cómo vamos a hacer, nosotros le dijimos [al ministro] que no vamos a hablar sin abogados. Ahora nosotros nos preguntamos ¿Vale la pena seguir hablando [con el Gobierno]?

Están ocurriendo muchas cosas en nuestra zona y la gente está muy confundida. En mi lugar se está hablando de planes de vivienda y pedimos que se paren, pero no se pararon. El corte de madera es impresionante y la Secretaría de Medio Ambiente parece que no está haciendo nada.

¿Cómo hacemos en los próximos meses? Hay que buscar una forma de parar el corte de madera y los planes de vivienda que nos dividen. Algunos caciques piden que les den un cupo para poder cortar, pero si no se los dan, ellos ya se enojan con Lhaka Honhat, porque dicen que Lhaka Honhat quiere parar el corte. Entonces la gente dice: 'Me retiro de Lhaka Honhat'.

Ahora también dicen que hay un cupo para las viviendas. Y así nos atacan a nosotros, a Lhaka Honhat. Y yo digo ¿qué podemos hacer nosotros? Tenemos que buscar de evitar la pelea con la gente nuestra, porque por eso se nos va la gente.

Yo digo, primero tenemos que parar [el corte] y después hablamos de cupo, porque se va a seguir igual que ahora. Porque la Secretaría de Medio Ambiente da las guías¹³.

Otro problema es la electricidad. El Gobierno dice: 'Desde Victoria a Hito Uno vamos a dar la electricidad'. Entonces viene la gente criolla a instalarse en la zona por donde va a pasar la red.

Y otro problema es la Unidad Ejecutora, llega los lunes y se va los viernes. La Unidad Ejecutora dice que es un relevamiento para ver si los criollos reúnen las condiciones, pero la gente interpreta que ya son candidatos y que ya tienen derecho a tener su título. Ellos le dicen a la gente nuestra que si las comunidades no se acreditan, la tierra va a quedar para mí.

13 Las guías son autorizaciones de corte de madera que otorga la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia. Las guías se negocian a US 35. Sirven para un corte, con fecha y lugar. La guía viaja con la carga en el camión, pero no se completa, a menos que Gendarmería Nacional lo detenga y pida revisar la guía, por lo cual la misma guía se usa indefinidamente.

¿Quién se va a hacer cargo de trabajar con los criollos para que entiendan bien eso? Necesitamos el compromiso de la Nación. El Gobierno está pre-ocupado. Medina [el Ministro de Gobierno] me dijo: ‘Vení y vamos a hablar, el gobernador tiene una buena propuesta’.

Por varios motivos, la confusión era más que una mera sensación. La oficina de la UEP y los funcionarios yendo y viniendo de la capital a la zona eran la constatación palpable de que el Gobierno había puesto en marcha el plan que culminaría con la entrega de los títulos. Paralelamente a las reuniones informales que se llevaban a cabo entre las partes, según pedido de la CIDH, el Ministro de Gobierno, Señor Medina, mantuvo un encuentro con los criollos y se reunió, en secreto, con el Coordinador de la Lhaka Honhat en un lujoso hotel de las afueras de la ciudad de Tartagal. Los insistentes llamados telefónicos del Ministro y su secretario determinaron que el coordinador aceptara concurrir al hotel.

Luego de conversar un rato el Ministro firmó con el Coordinador de Lhaka Honhat un acta en donde se establecía el compromiso de la provincia de reconocer 400.000 hectáreas para las comunidades y 234.000 para las familias criollas. Esto significa que las comunidades ceden de su territorio 134.000 hectáreas para que se pueda encarar la distribución de tierras; lo que no dice el acta es dónde se reconocen las 400 mil hectáreas de los indígenas, tampoco dice si las mismas constituyen un espacio territorial continuo. Es claro que las mismas deberán encontrarse dentro del área de ocupación tradicional; sin embargo no dice nada acerca del título único; en cambio, se mantiene la propuesta de 2005 de dividir la superficie total en tres zonas “socio ambientales”; dentro de las cuales se titularía una superficie para un grupo de comunidades y las familias criollas que allí se encuentren. Más adelante se firmó una segunda acta comprometiendo a la organización indígena a interceder por el Gobierno salteño ante el Estado Nacional, a fin de conseguir los fondos necesarios para desarrollar el plan de infraestructura en el lote 14 que, se dijo, facilitaría la reubicación de los criollos que voluntariamente quisieran trasladarse. Esta segunda acta fue dejada sin efecto, porque luego de las consultas pertinentes, los indígenas enviaron una nota al Gobierno, rectificando todos sus términos porque, aducían, que habían sido engañados.

Se informó a la CIDH acerca de lo que acontecía en la zona, recordándole el tiempo transcurrido desde la presentación de la denuncia, las repetidas veces que los peticionarios le solicitaron la adopción de medidas de protección e incluso la decisión de la misma de continuar con el trámite del caso, si no se arribaba a una solución amistosa. Por todo ello, le solicitaban un pronunciamiento en el más breve plazo; lo cual se produjo en el mes de octubre; cuando Lhaka Honhat, forzada por las circunstancias ya había cedido 130.000 hectáreas de su territorio.

El Estado nacional se mantuvo al margen de estas actividades, en marzo de 2006 la CIDH había hecho conocer a los peticionarios una propuesta alternativa elaborada por los organismos que habían formado parte de la Mesa Ampliada, pero el estado nacional no adoptó medida alguna para implementarla. Por el contrario, mantuvo una actitud de plena ambivalencia de modo que la provincia continuó avanzando unilateralmente en la implementación de su propuesta, hasta el presente.

En marzo 2008 Lhaka Honhat sostuvo una reunión de trabajo con la CIDH y en noviembre 2009 una audiencia (tercera); en ambas se reiteró a los Comisionados que es urgente el dictado del Informe de Fondo, ya que ante el avance de las actividades de la UEP en el terreno los criollos continúan levantando alambrados y cortando madera; y lo que es peor aún, las comunidades se encuentran en una situación de incertidumbre respecto a qué pasará con ellas, dado que todas las acciones recientemente encaradas van consolidando cada vez más el derecho de los no indígenas, a pesar de que la denuncia se presentó en defensa del derecho territorial de todas las comunidades.

Conclusión: Reconocimiento falso, des-organización, colonización de la identidad

En el interés de realizar un balance del peso real que ha tenido en Argentina el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural quiero remarcar que en la matriz inicial que proveyó la estructura sobre la cual incluir derechos indígenas en la constitución anida un reconocimiento falso. Llamo reconocimiento falso a la declamación formulada de respetar la diferencia cultural y concretar en los hechos una política que niega aquello que dice afirmar.

Aunque pueda resultar contradictorio lo que voy a decir, considero que en la base del reconocimiento de derechos indígenas reside una historia nunca concluida de supresión de la diferencia. Digo contradictoria, porque parecería que las reformas constitucionales acontecidas en los estados del cono sur lo que aportan es un cambio en la relación entre ellos y los indígenas que -se sugiere- surge del des-conocimiento (o negación de la diferencia) al re-conocimiento de sus "identidades étnicas y culturales". Sin embargo, lo que hoy constatamos es que no ha habido efectivo reconocimiento, sino formas de conocimiento subvaluadas, que hacen de éste último un reconocimiento falso. No sólo a nivel de la discusión acerca de los principios que están en la base del reconocimiento de derechos indígenas, sino también, a nivel de la implementación. Esto es, sin más, lo que revela la experiencia de Lhaka Honhat.

Demuestran disponibilidad para negociar, aceptan ceder parte de su territorio y todo ello

para qué? Para acabar consolidando las pretensiones de las familias criollas. Si bien, es cierto, que aún no se ha dicho la última palabra, lo que está sucediendo en la zona del conflicto es que el gobierno atiende en primer lugar los derechos de los ocupantes criollos y posterga la definición de quienes iniciaron la solicitud de entrega del título unificado. Es curioso, que sean las víctimas de la injusticia quienes deban proveer la solución. Y ésta, se ha vuelto a afirmar, consiste en: conformarse con un título por comunidad, de modo que en el mismo espacio territorial puedan convivir los vecinos que llegaron después. Cuál es la solución entonces? La irreversible transformación de las formas de uso de la tierra, la modificación de las relaciones que mantienen entre sí los miembros de las diferentes comunidades; en definitiva: una "adecuación" de la identidad indígena a las formas "aceptables" de vida de la sociedad no indígena.

El derecho a vivir conforme a la propia identidad está establecido en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero, como diría Charles Taylor, lo fundamental es que se reconozca el valor igual de la cultura diferente. Que no sólo se permita su supervivencia sino que se reconozca su valor, ya que la falta de reconocimiento de la diferencia provoca sufrimiento y daño. Y para superarlos se deben buscar remedios institucionales. Si la Constitución nacional ha reconocido la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, entonces no se entiende por qué esto no se hace efectivo.

El gobierno de la provincia de Salta mediante un sinnúmero de maniobras provincia pretendió evitar que las comunidades mantuvieran unida a la diversidad de comunidades que la integran. Ellas buscaron el paraguas que otorga el derecho positivo de la propiedad privada para conseguir la libertad que anhelan; una libertad que no es más que el poder decidir qué destino dar a sus vidas. Cumplieron con todos los requisitos: gestionaron y obtuvieron una personería jurídica, cumplieron con los plazos fijados en la ley para desarrollar sus actividades; conformaron un cuerpo colegiado de autoridades para representarlas, buscaron mantenerse unidas pese al hostigamiento de un ejército de funcionarios y empleados indígenas cooptados que no pueden hacer frente al Estado empleador, por temor a perder su trabajo. Frente a planes y programas de mejoramiento de viviendas, caminos, tendido de

red eléctrica como recurso para comprar voluntades.

Con todo Lhaka Honhat se mantiene, y continúa peleando por la obtención de un único título de propiedad a nombre de todas las comunidades, sobre una superficie de tierra continua, dentro del área de ocupación tradicional.

Al analizar la realidad colombiana, Padilla (1996) ha señalado que las reformas legales de los últimos años han demostrado tener algo de "Caballo de Troya". Si por una parte han coadyuvado a atemperar los efectos de una histórica discriminación social y legal que negaba a los contingentes indígenas el derecho a la visibilidad como pueblos diferenciados, han aumentado por la otra las posibilidades estatales de intervención en los "asuntos internos", llevando entre otras cosas a normatizar el tipo de "sujeto indígena" que se construye como interlocutor esperado de ese estado. Si esto opera así en contextos que procuran poner en práctica formas de autonomía que van ligadas al reconocimiento de los derechos indígenas, mucho más aún en un caso como el de Argentina donde -disociándose de su propia retórica- las prácticas estatales perseveran en recrear un estilo neoindigenista de incorporación y participación.

Frente a esta realidad -para no dejarse absorber por ella, e incluso modificarla- los pueblos indígenas en Argentina han comenzado a transitar, con tanto esfuerzo como tesón, dos empujados caminos. Primero, han comenzado a ejercitar una sistemática reflexividad que involucra no sólo fijar posiciones frente a conceptos emanados y definidos desde marcos jurídicos no indígenas, sino también apropiarse de ellos y expandir sus posibles connotaciones a partir de experiencias propias, expli-

citando a la par cuestiones de praxis cultural que habitualmente forman parte más de la conciencia práctica que de la conciencia discursiva de cualquier sujeto social. Vienen por otra parte ensayando formas de organización y representación supralocal que intentan superar las sospechas de inautenticidad o manipulación que recaen sobre líderes articulados, sospechas que a menudo procuran distanciarlos de sus bases. En ambas direcciones, no es difícil advertir para quienes venimos siguiendo desde hace muchos años los procesos de formación de comunidades y dirigencias tanto la actual sofisticación de los discursos meta-culturales explícitos que van anclando qué significa ser Mapuche, Wichi o Mbya hoy, como el paulatino reconocimiento de la urgencia de emprender un diálogo intercultural entre distintos pueblos para fijar una plataforma común, sin uniformizar ni las prácticas de representación ni las concepciones involucradas.

Cierto es que ni los reclamos de Lhaka Honhat, ni las propuestas, sugerencias y demandas efectuadas a lo largo del PPI o el Foro Patagónico han encontrado eco favorable. No obstante, en cada una de estas experiencias, los sujetos indígenas han mostrado un remarcable potencial para producir resultados que no podrían ser previstos al principio de los años 90.

Por una parte, el mismo hecho de que reclamos tan prolongados como desatendidos e incluso reprimidos no hayan podido ser neutralizados atestigua una de las caras de su éxito. Y por la otra, que la forma en que la provincia de Salta y el Estado argentino han venido actuando frente al reclamo de Lhaka Honhat, no puede considerarse respetuoso del mandato constitucional de reconocer la preexistencia étnica y cultural; debiendo en cambio, considerarse formas solapadas de subordinación.

Referencias Bibliográficas

- ABC Color 1999 Exigen habilitación de rutas para intercambio comercial. 22 Julio.
- Altabe, R.; J. Braunstein y J. González 1995 Derechos Indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre conceptos y lineamientos generales contenidos en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional. Revista El Derecho, Buenos Aires, # 8858: 1-17.
- Carrasco, M. 1997 "Procesos organizativos, producciones culturales y aboriginalidad en Argentina" II Reunión De Antropología del Mercosur Fronteras Culturales y Ciudadanía. Mesa: "Territorialidad y Políticas Indigenistas en los países del Mercosur", Piriápolis, Uruguay.
- Carrasco, M. 2000a Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Serie Documentos en Español # 30. Buenos Aires: VinciGuerra Testimonios.
- Carrasco, M. 2000b "El reclamo de tierras como proceso de producción cultural entre los wichi". Actas V Congreso Nacional de Antropología Social Lo local y lo global. La Antropología ante un mundo en transición, Parte 3. Pp. 61-69 UNLP. La Plata.
- Carrasco, M. y C. Briones 1996 "La tierra que nos quitaron". Reclamos indígenas en Argentina. Serie Documentos en Español # 18. Copenhague: IWGIA.
- Carrasco, M. 2009 Tierras duras. Historias organización y lucha por el territorio en el Chaco argentino. Buenos Aires, IWGIA.
- GELIND (Grupo de Estudios en Legislación Indígena: Briones, C., M. Carrasco, D. Escolar, A. Lazzari, D. Lenton, J. Obarrio, A. Siffredi.) 1999 Etnografía del discurso jurídico sobre lo indígena. La resolución 4811/96 desde la pragmática. Publicar en Antropología y Ciencias Sociales, VII(8): 51-68.
- GELIND (Briones, C., M. Carrasco, D. Lenton y A. Siffredi) 2000 "La producción legislativa entre 1984 y 1993." En Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. M. Carrasco (ed.) Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat e International Working Group on Indigenous Affairs. Serie Documentos en Español # 30. Buenos Aires: VinciGuerra Testimonios. Capítulo 2, pp.: 63-104.
- Iturralde, D. 1997 Demandas Indígenas y reforma legal: retos y paradojas. Alteridades, Volumen "Estado Nacional, Autodeterminación y Autonomía", UAM, México, 7(14): 81-98.
- Jackson, J. 1995 Culture, genuine and spurious: the politics of Indianness en the Vaupés, Colombia. American Ethnologist 22(1): 3-27.
- Jackson, J. 1996 The impact of recent national legislation in the Vaupés region of Colombia. Journal of Latin American Anthropology 1(2): 120-151.
- Padilla, G. 1996 La ley y los pueblos indígenas en Colombia. Journal of Latin American Anthropology. Special Issue: "Ethnicity reconfigured: indigenous legislators and the Colombian constitution of 1991", J. Rappaport (guest ed.), 1(2): 78-97.
- Trincherro, H. H. 2000 Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de La Nación. El Chaco central. Buenos Aires, Eudeba.
- Veber, H. 1998 The Salt of the Montaña: Interpreting Indigenous Activism in the Rain Forest. Cultural Anthropology 13(3): 383-413.



Foto: <http://psnoticias.net>

El Derecho a la Propiedad de los Pueblos Indígenas

Luz Patricia Mejía ¹

Informes Anuales de la Comisión Interamericana El desarrollo evolutivo de la Doctrina del Sistema Interamericano Los Derechos a la No Discriminación y la Propiedad de los Pueblos Indígenas

Desde el año 1971 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destaca como punto principal en sus informes anuales, la protección de los pueblos indígenas y dentro de éstos, va a reflejar casi de manera constante en sus informes posteriores, los avances y retrocesos en la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas a la luz de la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta preocupación especial por la situación de los derechos de los pueblos indígenas, se concretará años después, entre otras cosas, en la creación de una Relatoría Especial sobre derechos de los Pueblos Indígenas y en una sólida doctrina y jurisprudencia respecto a estos derechos y en especial del derecho a la propiedad.

Este proceso evolutivo se inicia con el Informe Anual de 1971 y a partir de él se verá reflejado en prácticamente todos los Informes Anuales, así como en los informes de país con comunidades indígenas, un permanente tema de preocupación con dos ejes fundamentales, el derecho a las tierras y el derecho a la no discriminación. Debido a lo limitado de su extensión, este documento aborda solamente los aspectos de los Informes Anuales y las decisiones en el trabajo de los casos individuales, referidos a los derechos de los pueblos indígenas con especial énfasis en el derecho a la propiedad de la tierra.

En el Informe Anual de 1971, la Comisión destaca los avances en materia de protección indígena, y felicita a Brasil por la emisión del Decreto Ley No. 68,377 de 19 de marzo de 1971 ^{33/}, que crea un organismo especializado

¹ Abogada venezolana. Especialista en derechos humanos - CIDH.

en proteger “la garantía de las tierras habitadas por los indios”². Si bien es cierto que la Comisión nada desarrollaba al respecto, la afirmación de este Decreto como avance significativo en materia de protección de las poblaciones indígenas, dejaba ver desde los primeros años de la CIDH, una posición favorable hacia una interpretación amplia de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras ancestrales.

Posteriormente durante los años 1973, 1974 y 1975 la Comisión continúa dando especial relevancia al desarrollo de los estándares de protección de los derechos de los pueblos indígenas y recoge en sus informes los avances en las leyes relativas a la propiedad uso y disfrute de las tierras de la región. Tal es el caso de Perú y el Decreto Ley No. 20653 donde se resalta “la legislación que norma los derechos de propiedad, uso, aprovechamiento y conservación de las tierras de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, así como la política de asentamiento rural y promoción humana deben ajustarse a las características que ellas presentan”; que “la existencia legal y la personería de las comunidades indígenas se halla reconocida por la Constitución del Estado”, y “que es necesario dictar normas que garanticen los derechos de las Comunidades Nativas de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, tanto en lo que se refiere a su organización, cuanto a la formación de entidades asociativas de carácter local, regional y nacional; las que por sus valores humanos y culturales, su situación geográfica, así como por su importancia demográfica, deben constituirse en protagonistas del desarrollo en el Oriente Peruano”³. De la misma manera, en los años posteriores continuará la preocupación respecto a la discriminación de las comunidades indígenas⁴.

En 1975 se destaca en el Informe Anual, en la legislación de Costa Rica el Decreto N° 5,651 de 13 de diciembre de 1974, que reforma la ley de creación de la Comisión de Asuntos Indígenas (CONAI) donde “Se declaran inalienables las reservas indígenas inscritas a nombre del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), las cuales se destinarán exclusivamente al asentamiento de las comunidades indígenas, servicios públicos indispensables y al uso, habitación y usufructo de los aborígenes que carezcan de tierra de su propiedad, inscritas o no inscritas fuera de esas reservas. En éstas el ITCO podrá otorgar arrendamientos a dichos aborígenes, por tiempo limitado e intransferible, salvo a otros aborígenes que se encuentren en las mismas condiciones”⁵.

En 1988/89 la CIDH plantea su primera preocupación respecto del impacto de las explotaciones de recursos en territorios indígenas. En este sentido, señala la CIDH en su Informe Anual que “la explotación de todos los recursos territoriales hace más indispensable a menudo proyectos de desarrollo -que- son percibidos como una amenaza para dichas poblaciones, cuando en cambio podrían ser más eficaces para una adecuada conexión con la

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual a la Asamblea General. 1971. Parte II.18. Protección de las Poblaciones Indígenas.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual a la Asamblea General. 1973.

4 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informes Anuales de los años 1974 y 1975.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de 1975.

sabiduría y prácticas indígenas y respetando sus derechos”⁶. En el mismo Informe la Comisión señaló igualmente que “La inferioridad y desdén con que dichas culturas han sido tratadas desde el período de la conquista por distintos grupos y con distintas finalidades o razones, ha generado una similitud de problemas básicos que los aquejan. Las tentativas directas de genocidio físico o cultural, el desconocimiento legal o de hecho de sus instituciones y derecho; el apoderamiento de sus tierras o de su derecho al usufructo colectivo y permanente de su hábitat; la condición legal o de hecho de inferioridad ciudadana; el rechazo o ignorancia de sus prácticas culturales y pedagógicas; y como consecuencia, la generalizada destrucción cultural y erosión en sus condiciones de vida”⁷. En razón de ello la Comisión determina la necesidad de profundizar los esfuerzos para la realización de un marco conceptual de derechos internacionales que sirvan de base para la plena vigencia de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas de la región.

En 1992 – 1993 en el Informe Sobre la Primera Consulta sobre el futuro Instrumento Legal Interamericano sobre Derecho de las Poblaciones Indígenas, la Comisión recoge los comentarios respecto del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas en los siguientes términos “Aunque este derecho está en general garantizado en todas las legislaciones, México y Costa Rica reiteran la importancia de incluirlo en el instrumento. México sostiene que debe respetarse la territorialidad, y su derecho de propiedad individual y colectiva. Considera que dado que los principales problemas de los indígenas se relacionan con conflictos agrarios, se deben tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas para la solución de esos conflictos en términos legales. Costa Rica considera valiosa la inclusión de garantías que permitan el desarrollo de reservas indígenas por las cuales se protejan los derechos de los indígenas a las tierras habitadas tradicionalmente. Canadá señala que este derecho debe ser considerado también para los individuos indígenas. Observa que en cuanto a los derechos sobre propiedad intelectual tanto de los individuos indígenas así como a su propiedad cultural, deberían ser considerados en otros foros”⁸.

Por su parte, la Comisión resalta la participación de las Organizaciones Indígenas las cuales de acuerdo al Informe: “respondieron en general en el sentido de que la propiedad privada, como se concibe en los Códigos Civiles, no es compatible con el concepto y práctica de la propiedad colectiva entre las poblaciones indígenas, con la cual se garantiza el uso y disfrute del bien familiar, y que esta modalidad debe ser garantizada y respetada por los Estados al concederles a dichos pueblos indígenas la propiedad de aquellas tierras que han ocupado desde siempre, así como los diversos recursos naturales de las mismas, debiendo el Estado establecer los medios para devolver dichos recursos a las poblaciones indígenas. Por otro lado, la población indígena deberá tener pleno derecho de usar, gozar y usufructuar sus bienes muebles e inmuebles, lo cual también deberá estar reconocido y garantizado por el Estado”⁹.

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de 1988-1989. Capítulo 6.II.

7 Idem.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual a la Asamblea General. 1992-1993.

9 Idem.

En este marco, la CIDH continúa su proceso de trabajo y consultas y con ello su desarrollo sobre este tema durante los años posteriores, el cual se concretará en el Primer Proyecto de Declaración Interamericana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas por una parte, y por otra a través del sometimiento de casos a la Corte Interamericana que a partir de dichos casos ha venido desarrollando una pacífica doctrina sobre el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas y su contenido.

La Jurisprudencia del Sistema Interamericano en el trabajo de casos Individuales. El derecho a la Propiedad Comunal de las Tierras Ancestrales. Sus garantías y sus límites

Este desarrollo progresivo de la Doctrina de la Comisión finalmente se concreta en el desarrollo del caso *Awas Tingni Vs. Nicaragua*, que hasta la fecha conjuntamente con los casos *Yakye Axa Vs. Paraguay*, *Comunidad Moiwana Vs. Suriname*, el caso *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* y *Saramaka Vs. Suriname*, conforman, entre otras, las decisiones de principios que hoy en día llenan de contenido de manera especial el núcleo de los derechos a la Propiedad de los Pueblos Indígenas en la Región, respecto de los Estados Parte de la Convención Americana.

Por su parte, los informes *Mary Carri Dann vs Estados Unidos* y el caso *Comunidades Indígenas Mayas del distrito de Toledo Vs Belice*, serán las que desarrollan este derecho a la luz de la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre, ambas decisiones desarrollan los principios ya expuestos en el caso *Awas Tigni* y otras que veremos a continuación.

A la fecha estas decisiones de importancia vital, han desarrollado este derecho y los ejes de protección del mismo tanto en perspectiva de derechos de los pueblos indígenas como en materia de obligaciones de los Estados Parte del Sistema Interamericano de protección.

El Derecho a la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas

La Cte.IDH en la Sentencia de Fondo del Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni*¹⁰, analiza el contenido del artículo 21¹¹ de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y determina que la protección del derecho a la propiedad privada, incluye el derecho colectivo de las comunidades indígenas. Al respecto, dicha sentencia incorpora los principios del derecho internacional de los derechos humanos, y señala que: “el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en

10 Sentencia de Fondo 31 de agosto de 2001. Cte.IDH, serie Con. 70 (2001).

11 *Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada* 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua”¹².

En este sentido, el carácter comunal y colectivo de las tierras es el principal elemento que caracteriza el derecho de propiedad sobre las tierras que poseen las comunidades indígenas y al mismo tiempo uno de los elementos principales o ejes de de protección de este derecho.

En razón de este carácter comunitario, la misma sentencia analiza el contenido de este derecho y su importancia vital para los pueblos indígenas al señalar que para estos pueblos: “existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”¹³.

Destaca esta decisión varios elementos que determinarán las obligaciones de los Estados Parte. A la luz de esta interpretación, en primer lugar un deber especial de protección derivado de las obligaciones de proteger y garantizar los derechos de la Convención que implica no sólo garantizar el derecho a los pueblos indígenas a vivir libremente en sus propios territorios, sino también, una obligación especial de tomar las medidas administrativas, legislativas o de cualquier índole para satisfacer dicho derecho, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 2¹⁴ de la misma Convención Americana.

Titulación, delimitación y demarcación de la Propiedad Comunal

La sentencia establece las bases para determinar en clave de obligaciones del Estado, que la propiedad de la tierra parte de la costumbre y en virtud

12 Ibid párf 148.

13 Ibid párf 149.

14 *Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos* 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

de la posesión, en razón de lo cual, ésta debería “bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro”¹⁵. Así que, la regulación de este derecho debe pasar entre otras cosas por procesos administrativos que materialicen¹⁶ dicho reconocimiento, para lo cual, la delimitación y demarcación del territorio indígena son elementos fundamentales del ejercicio del mismo, así como también, la prohibición tanto para el Estado como para terceros que actúen con su aquiescencia, de realizar cualquier acto que afecte la existencia de la comunidad”.¹⁷

Estos elementos del derecho a la propiedad comunal de la tierra han sido ratificados por sentencias posteriores. En el caso *Moiwana vs Suriname*, la Corte señaló que: “en el caso de comunidades indígenas que han ocupado sus tierras ancestrales de acuerdo con sus prácticas consuetudinarias, pero que carecen de un título formal de propiedad, la posesión de la tierra debería bastar para que obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro. La Corte llegó a esa conclusión considerando los lazos únicos y duraderos que unen a las comunidades indígenas con su territorio ancestral. La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para tales pueblos, su nexa comunal con el territorio ancestral no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”¹⁸.

Igualmente, en el caso *Moiwana*, se incorpora el derecho a la restitución de las tierras indígenas, cuando la comunidad haya sido impedida por un “obstáculo real” del disfrute de las mismas, al mismo tiempo que establece los niveles de protección frente a estos hechos extendiendo un deber correlativo a los Estados de presentar causas justificadas cuando se vean imposibilitados de restituirlas¹⁹. Esta decisión también incorpora como eje elemental del derecho protegido, el derecho al uso y goce²⁰ de las mismas, elemento que va a ser más desarrollado en la decisión del caso *Saramaka vs Suriname*.

En el mismo sentido de la importancia y la relación de este derecho con la cultura de los pueblos indígenas, la sentencia del caso *Yakye Axa vs Paraguay* señaló que: “La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio

15 Ibid párr. 151.

16 Ibidem párr. 152.

17 Ibid párr. 153.

18 Caso *Moiwana Vs, Suriname*, Sentencia del 15 de junio del 2005, párr. 131.

19 Ibid párrs. 132, 150 y 151.

20 Ibid párr. 134.

de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”²¹.

La Cte. IDH amplía el estándar jurídico de protección de este derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas a las comunidades tribales en la sentencia del caso *Saramaka Vs. Suriname*, señalada anteriormente. En dicho caso, la Corte reconoce como lo había hecho ya en el caso *Moiwana Vs. Suriname* la protección del derecho comunal sobre las tierras a las poblaciones tribales, entendidas éstas como: “un pueblo que no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”²².

El Derecho a al Goce y Disfrute de la Tierra y los Recursos Naturales

En el caso *Saramaka*, la Corte determina el alcance y contenido de los términos uso y goce del artículo 21 de la Convención, a la luz del derecho comunal a la propiedad de las tierras ancestrales. En ese sentido, la sentencia analiza los mecanismos efectivos y las obligaciones que los Estados deben cumplir a los fines de hacer efectivo el derecho a la propiedad comunal y el uso y goce de dicha propiedad.

En este sentido, la sentencia refiere que el uso y goce de la propiedad comunal sobre las tierras incluye el uso y goce de los recursos naturales que están sobre esas tierras. Al respecto señala la Corte que “De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte según lo establecido en los casos *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones por las cuales tienen el derecho de ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos... De allí la necesidad de proteger las tierras y los recursos que han usado tradicionalmente: para prevenir su extinción como pueblo. Es decir, el objetivo y el fin de las medidas requeridas en nombre de los miembros de los pueblos indígenas y tribales es garantizar que podrán continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.”²³.

Continúa la sentencia señalando que: “De este modo, el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello,

21 Sentencia Comunidad Indígena *Yakye Axa* Vs. Paraguay, sentencia del 17 de junio de 2005, CortelDH, párr. 135.

22 Caso Pueblo *Saramaka* vs Suriname. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 80.

23 Ibid. Párr. 122.

el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida”²⁴.

Los límites del Derecho a la Propiedad Comunal de la Tierra

Así mismo, al analizar este punto, la Corte distingue, los derechos sobre el uso y goce de los recursos naturales y los derechos de los Estados sobre la explotación de los mismos en territorios propiedades de las comunidades indígenas, estableciendo que: “si bien es cierto que toda actividad de exploración o extracción en el territorio Saramaka podría afectar, a mayor o menor grado, el uso y goce de algún recurso natural utilizado tradicionalmente para la subsistencia de los Saramakas, también es cierto que no se debe interpretar el artículo 21 de la Convención de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales dentro del territorio Saramaka”. Así señala la Corte que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto y por ello está sujeto a límites y restricciones como el resto de los derechos establecidos en la Convención²⁵.

La Corte aplica el test de razonabilidad en cuanto a la restricción de los derechos previstos en la Convención y señala que: la Corte ha sostenido en otras ocasiones que, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En consonancia con esta disposición, el Estado podrá restringir, bajo ciertas condiciones, los derechos de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad”²⁶ y además agrega la Corte que en el caso de las comunidades indígenas dicha restricción no puede implicar “una denegación de su subsistencia como pueblo tribal”²⁷.

El derecho de consulta como parte integrante del derecho a la propiedad de las tierras ancestrales

En el análisis respecto de la identificación de los mecanismos de administración de las tierras de los pueblos indígenas, la Corte señala que con el objeto de hacer efectivo el pleno disfrute de los derechos sobre la propiedad ancestral, el Estado tiene la obligación de consultar a las comunidades²⁸ y que dicha obligación está incorporada al artículo 21 de la Convención en relación al artículo 2 de la misma.

24 Ibid Párr. 123.

25 Ibid. Párr. 128.

26 Idem.

27 Ibid párr. 129.

28 Ibid párr. 102.

En ese sentido, desarrolla las garantías que dicha restricción debe tener a los fines de no violar el derecho a la protección del derecho a la tierra de las comunidades indígenas, señala la Corte entonces que: “primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio.

Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal”²⁹.

Entonces, el derecho a la consulta debe contener los siguientes elementos según la Corte: “Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones”³⁰, lo cual supone que el Estado “acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones”³¹.

El Consentimiento Informado

Igualmente la Corte consideró que en los casos de Proyectos a gran escala, no sólo debe haber una consulta sino que además debe haber consentimiento informado por parte de la comunidad, en estos casos, la Corte señaló que: además considera que, adicionalmente a la consulta que se requiere siem-

29 Ibid Párr. 130.

30 Ibid Párr. 134.

31 Idem.

pre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones”³².

La Repartición de los Beneficios

Como segunda garantía la Corte determina que el Estado está en la obligación de desarrollar un mecanismo para compartir con el pueblo afectado de manera razonable los beneficios del proyecto, lo cual es inherente al derecho a la indemnización justa prevista en la misma Convención³³, y que tal como se señaló anteriormente dichos estudios sean realizados por entidades independientes, técnicamente capaces y bajo la supervisión del Estado³⁴.

Los Estudios de Impacto Ambiental

Por último señala la Corte que el Estado debe garantizar de la misma manera, en el marco del deber de consultar “realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social”³⁵, con el objetivo de no desnaturalizar dicho derecho y la existencia misma de las comunidades indígenas dueñas del territorio.

Hemos visto entonces un importante avance doctrinal y jurisprudencial en materia de derechos internacional de los derechos humanos respecto al derecho a la propiedad de las Comunidades indígenas, el contenido de éste y las obligaciones derivadas a los Estados de conformidad con este derecho. No obstante ello, nuestra región sigue siendo la región más inequitativa del planeta, lo cual tiene un claro impacto diferenciado en las comunidades indígenas y en el pleno disfrute de sus derechos, cuanto más en épocas de crisis económicas, donde la mayor parte de la región ve en grandes desarrollos la posibilidad de salida de las crisis. En razón de ello, la plena vigencia de estos derechos requiere del compromiso unitario de los Estados y también del protagonismo de los pueblos en la lucha y reivindicación de sus tierras.

32 Ibid Párr. 138.

33 Ibid. Párr. 139 y 140.

34 Supra Nota 28.

35 Ibid. Párr. 144.



Foto: <http://es.ird.fr>

Instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas: Declaración de Naciones Unidas y Convenio de la Organización Internacional del Trabajo

Bartolomé Clavero ¹

El 13 de septiembre de 2007 el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas transmite una noticia que arranca de una forma verdaderamente enfática: “La Asamblea General ha prestado un apoyo abrumador a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas mediante la adopción de una declaración que marca un hito y en la que desemboca cerca de un cuarto de siglo de duras negociaciones”, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El énfasis está justificado ya sólo por dicha última razón. Es el primer instrumento de derechos humanos que se negocia punto por punto, de cabo a rabo, con el colectivo interesado, con representantes indígenas, quienes comenzaron a moverse en el seno de Naciones Unidas, una organización constitutivamente de Estados, para conseguir entre otras cosas una declaración sobre sus derechos. Tras su adopción, el discurso de congratulación de la Presidencia de la Asamblea General ya incidía en dicha idea: “Soy plenamente consciente de que la declaración es producto de más de un par de décadas de negociaciones”. Se trata sin duda de un extremo clave, pues hace que la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sea un instrumento internacional sin precedentes.

Hasta ahora las normas internacionales de derechos humanos de alcance global eran o bien declaraciones o bien tratados. Las primeras se adoptan por la Asamblea General de Naciones Unidas en desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos con su misma vocación de alcanzar una validez global. Los tratados, los de derechos humanos que se llaman ya pactos, ya convenciones, constituyen también desenvolvimientos de la Declaración Universal adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas con dicha misma vocación, pero con un importante añadido. Se abren a la ratificación de los Estados y se establecen mecanismos internacionales para

¹ Profesor de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, clavero@us.es.

la supervisión de su cumplimiento por parte de aquellos Estados que ratifican. Los pactos y las convenciones alcanzan así un doble nivel de vigencia. Como normas generales, su valor equivale al de las declaraciones. Como tratados multilaterales entre los Estados que ratifiquen cada instrumento, cobran una fuerza bastante mayor de vinculación. Como producto de un pacto, pues esto es lo que se ha logrado con las largas y duras negociaciones entre representantes indígenas y representantes de Estados en el ámbito de Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas no es una mera declaración. Tal se le llama, y no pacto o convención, pues no se abre a ratificaciones de Estados ni su validez se supervisa por instancias internacionales tan sólo entre aquellos Estados que procedieran a la ratificación. Su valor es general. Y cuenta con mecanismos de supervisión respecto a todos los Estados del mismo alcance general. Por esto puede decirse que es una norma que no conoce precedentes, tanto que ni siquiera se tiene un nombre apropiado para ella. Puede decirse que es una declaración de Naciones Unidas con el contenido de un pacto entre los Estados miembros de las mismas y los pueblos indígenas del mundo. Ello explica su alcance tanto en lo referente a su propio valor como en lo relativo a los derechos que contempla, tanto así en la forma como en el fondo podría decirse ².

El contenido responde en lo sustancial a las propuestas constantes de parte indígena desde que se hiciera presente en el seno de Naciones Unidas con el objetivo de lograr un reconocimiento de sus derechos. En un organismo de las mismas que ya no existe, la Subcomisión para Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, se cobró conciencia del vacío existente en el derecho internacional de los derechos humanos sobre el caso de la población indígena del mundo, esto es, de los pueblos que padecieran el colonialismo y que son anteriores a la constitución, sobre su territorio y sin su consentimiento, de Estados de cultura extraña, pueblos cuyos derechos no suelen encontrarse contemplados ni resultan en todo caso garantizados por la parte estatal de forma satisfactoria o que ni siquiera pueden, dadas dichas circunstancias, fácilmente estar asegurados. Esta constancia llevó en 1982 a que se estableciera como organismo subsidiario de dicha Subcomisión el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, un modesto equipo de cinco expertos y expertas, con el encargo de estudiar su situación a lo ancho del mundo, así como de impulsar la evolución de los estándares de los correspondientes derechos en el orden internacional ³.

Este grupo tuvo el buen sentido de recabar la asistencia de representantes indígenas, a lo que Naciones Unidas proveyó. Con la presencia indígena en aquel mero Grupo de Trabajo llegó la vindicación de constituir pueblos en pie de igualdad con el resto de los pueblos, especialmente con aquellos que tenían reconocido el derecho de libre determinación política, económica, social y cultural por los instrumentos internacionales de derechos humanos, y

2 B. Clavero, Task of the Permanent Forum on Indigenous Issues in light of the Binding Nature and with a view to Furthering the Effectiveness of International Human Rights Law, disponible en línea: http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2008/12/egm_art_42_clavero_en.doc; Foro Permanente de Naciones Unidas par alas cuestiones indígenas, Article 42 of the United Nations Declarations on the Rights of Indigenous Peoples, disponible en línea: <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/07/pfs-comment-on-drip.pdf>.

3 <http://ap.ohchr.org/documents/E/ECOSOC/resolutions/E-RES-1982-34.doc>.

la propuesta de prepararse una declaración de derechos bajo tal principio, el de libre determinación. Aquí comenzaron las largas negociaciones, primero con el grupo de expertos y luego, a partir de 1994, en la fase verdaderamente dura, con los Estados. El texto fue trabajosamente avanzando a través de diversas instancias de Naciones Unidas, las que usualmente intervienen en la preparación de las normas de derechos humanos y alguna más específica al efecto. El principio de igualdad entre los pueblos era la piedra de toque del interminable debate.

Hay que valorar la novedad que implicaba el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas en posición además de igualdad con todos los pueblos de la humanidad para comprender el tiempo que ha tomado y el esfuerzo que ha costado todo el proceso conducente a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴.

Cuando tiempo atrás, en 1948, Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo hizo sobre un doble supuesto implícito, el de que a los Estados había de competir la cobertura de unas garantías y el de que, a tal efecto, los mismos deberían seguir unas políticas de igualación entre la ciudadanía. No había Estado cuya población fuera homogénea y en la mayoría existían poblaciones anteriores a su propia constitución como tal, como Estado, con culturas tanto inmateriales como materiales, esto es de manejo de territorios y recursos, ajenas a aquellas que los Estados asumían e intentaban imponer. La igualdad de la ciudadanía para el disfrute en común de los derechos humanos se alegaba como base de dicha misma imposición, de una imposición que de paso permitía la apropiación del territorio y de los recursos por el Estado de turno. Una política internacional de descolonización con respeto a las fronteras coloniales para la constitución de los nuevos Estados reprodujo el problema, cuando no incluso lo agravó. En la era postcolonial, no se revisó por parte de los Estados, ni de los viejos ni de los nuevos, el paradigma de la igualdad simple de ciudadanía tan lesiva para los pueblos indígenas y, con ello, para los derechos de las personas indígenas⁵.

Esa revisión es la que se emprendió a partir de los años ochenta en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas. Naciones Unidas no lo hizo propiamente, pero dio pie. Fue la presencia indígena en dicho grupo la que concibió e impulsó la revisión de un paradigma de matriz al cabo colonial. Insisto en este dato porque es el que infunde sentido y confiere alcance a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, una norma realmente sin precedentes. No representa un desarrollo más de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puesto que encierra una revisión de fondo del paradigma que la presidió.

Dicho de otra forma, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas procede al rescate de la Declaración Universal para que sea realmente lo que no ha sido, universal. La primera interesa a la segunda y así

4 <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/groups/groups-02.htm>.

5 Con amplia bibliografía, panorama más general y alguna consideración de casos (Guatemala, Nigeria y Malaysia), B. Clavero, No distinction shall be made: Gentes sin derechos y enemigos sin garantías en los órdenes internacionales y constitucional, 1945-1966, disponible en línea: <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/02/gentes-sin-derechos-en-el-derecho-delos-derechos-humanos.pdf>; sin el capítulo de casos, se publicará en Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, 38, 2009.

a la humanidad entera. Gracias a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todos los seres humanos podemos por fin ser iguales en derechos y así tenerlos virtualmente garantizados por igual. Virtualmente digo porque esta Declaración es el comienzo de toda una historia, la de su puesta en práctica, más que un final, el de su elaboración⁶.

Los primeros artículos de la Declaración Indígena proclaman el nuevo principio

Léanse y apréciense. En cuanto a derechos, las personas indígenas están en pie de igualdad con todo el resto de las personas; y lo propio se predica de los pueblos indígenas: tienen el derecho de libre determinación política, económica, social y cultural al igual que los pueblos no indígenas. No se trata de declarar derechos privativos de indígenas, sino de todo lo contrario precisamente, de establecer ese pie de igualdad en derechos para toda la humanidad. A eso viene el despliegue de derechos de la Declaración, un despliegue que ha de interpretarse como una unidad bajo unos mismos principios y no como el efecto de una mera yuxtaposición sin principios que la rijan. El principio esencial, el que confiere sentido a todo el conjunto de derechos, es el de la libertad tanto de las personas como de los pueblos, la libre determinación de los pueblos indígenas comprendida y ahora en primer plano.

En cuanto a la efectividad de esto último, ha de reconocerse que la Declaración marca un límite. El derecho de libre determinación política de los pueblos indígenas no incluye la posibilidad de establecimiento de un Estado propio. Lo deja claro el párrafo primero del artículo 46 al garantizar “la integridad territorial o la unidad política de Estados” existentes. Esto no quiere decir que tal derecho de libre determinación política se desvanezca. El mismo se garantiza en la forma de derecho a una autonomía que permita al pueblo indígena hacerse cargo de los asuntos propios en condiciones, se entiende, que no impliquen desigualdad. Y hay algo más. El derecho de libre determinación política también se concreta en el derecho del pueblo indígena a que el Estado no puede adoptar ninguna decisión ni emprender ninguna actividad que le afecte sin contar con su “consentimiento libre, previo e informado”. Ésta es una regla de aplicación constante en la Declaración.

Se reitera a lo largo de la Declaración dicha regla del “consentimiento previo, libre e informado” porque el pueblo indígena tiene igualmente derecho a la libre determinación económica, social y cultural. El sentido general de este derecho en todas sus dimensiones se expresa por el preámbulo o exposición de motivos de la Declaración. Ahí se consigna que los pueblos indígenas han de “controlar(r) los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos”, poder “mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones”, así como “promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”, conforme a sus “prioridades y estrategias” según expresión ulterior de la propia Declaración.

6 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf para el texto de la Declaración.

Que todo ello ha de ser en pie de igualdad con otros pueblos, con aquellos que tienen internacionalmente reconocido su derecho a constituir Estado, es algo en lo que insiste el propio preámbulo. La misma limitación de la libre determinación política de los pueblos indígenas no puede implicar desigualdad sustancial alguna respecto a otros pueblos. De hecho, al reconocerse internacionalmente este derecho y al haber de llevarse a la práctica internamente en forma de autonomía, los pueblos indígenas concurrirán a la formación del respectivo Estado en términos que podrán ser ahora realmente en común y sin discriminación. Ya, si se extraen las consecuencias constitucionales, no será el Estado respectivo un Estado extraño.

El pacto que ha conducido en Naciones Unidas a la Declaración puede decirse que ha sido entre pueblos no indígenas y pueblos indígenas con independencia de que unos y no otros constituyan Estados. Unos y otros quedan vinculados al pacto bajo la supervisión de Naciones Unidas. Repárese en el tenor del importante artículo 38.

Dispone que los Estados “adoptarán las medidas apropiadas (...) para alcanzar los fines de la presente Declaración” y que habrán de hacerlo “en consulta y cooperación con los pueblos indígenas”. No hay otra si se trata en serio de un pacto. Los Estados no sólo quedan vinculados a asumir los objetivos de la Declaración, sino que quedan además obligados a proceder con tal fin contando con la libre determinación de los pueblos indígenas, con su cooperación y con su “consentimiento libre, previo e informado”.

Naciones Unidas no es sólo la parte mediadora, sino también, como institución o consuelación de instituciones cuya constituyencia

la forman los Estados, parte igualmente del compromiso, obligada al pacto que se suscribe con los pueblos indígenas mediante la Declaración. Quedan comprometidos todos los organismos y todas las agencias de Naciones Unidas a todos sus niveles, inclusive también por esta vía los propios Estados como miembros constituyentes de la organización internacional.

Repárese en el no menos importante artículo 42. Lo cito por entero: “Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia”.

¿Hace falta explicación para un pronunciamiento tan categórico?

Podría pensarse que es innecesario comprometer expresamente a Naciones Unidas si la norma procede de ellas mismas, de su Asamblea General, mas la realidad no viene siendo la de una automática atención a los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de las múltiples instituciones que hoy conforman las Naciones Unidas. Naciones Unidas está durante los últimos años empeñándose en lograr la sujeción al derecho internacional de los derechos humanos de parte de todas sus instancias, inclusive por supuesto los Estados como miembros constituyentes. Algunas de las agencias de Naciones Unidas se inclinan a la atención de urgencias humanitarias sin la debida atención a los derechos humanos cuya misma conculcación provoca las emergencias. Otras, en busca de eficacia, tienden a acordar su acción con gobiernos de políticas no muy respetuosas con los derechos humanos y así situarse en su mismo



terreno. No está por tanto de más que la Declaración dirija ante todo los imperativos de su mandato a las propias Naciones Unidas⁷.

Como pacto que va en serio, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas conoce mecanismos de supervisión de cara tanto a las mismas Naciones Unidas como también a los Estados. El valor efectivo de un instrumento de derechos humanos en buena parte lo determina la disposición de los Estados por sí mismos o por el empuje de la ciudadanía o del sector social interesado, pero en parte aún importante dicho valor depende de los mecanismos de control establecidos por las propias Naciones Unidas. Conviene que nos ocupemos a continuación de los mismos para apreciar el valor de esta concreta y singular Declaración.

Tras el 13 de septiembre de 2007, se difundió entre los Estados y en el seno de Naciones Unidas la especie de que esta Declaración, pues no es un tratado y no se somete por tanto a ratificación, carece de toda fuerza vinculante⁸. Nada más lejos de sus propios términos, como estamos viendo. Otra cuestión es que haya resistencias y que sean fuertes, pero para esto se establecen mecanismos internacionales de supervisión.

El artículo 42 ya ha podido verse que menciona uno de dichos mecanismos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Se trata de un organismo compuesto por dieciséis personas, seleccionadas una mitad a propuesta de organizaciones indígenas y la otra a propuesta de los gobiernos, en calidad todos ellos de expertos o expertas independientes. Es un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social con cometidos de asesoramiento, información y sensibilización de cara a todo el sistema de Naciones Unidas, inclusive los Estados como miembros constituyentes suyos⁹.

El pleno del Consejo elige a los miembros de proposición gubernamental y la Presidencia del mismo es quien opta entre quienes son propuestos o propuestas por organizaciones indígenas. Para ambas mitades debe haber una representación equilibrada de las diversas macrorregiones del mundo. Pero el órgano no es representativo a ningún efecto.

Según la resolución del Consejo que lo creara en el año 2000, "todos los miembros actuarán a título personal como expertos independientes en las cuestiones indígenas".

7 Para comprobación de la leñidad de Naciones Unidas en el capítulo más grave para los derechos humanos, B. Clavero, *Genocide or Ethnocide: How to Make, Unmake and Remake Words, 1933-2007*, Milán, Giuffré (Biblioteca per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno), 2008.

8 United Nations Development Group Guidelines on Indigenous Peoples' Issues, 2008, disponible en línea: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>; p. 10: "The Declaration sets out the rights that countries should aspire to recognize, guarantee and implement. In that sense, the Declaration establishes a framework for discussions and dialogue between indigenous peoples and States". Contrástense los documentos citados en la nota uno sobre su valor en cambio normativo.

9 <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii>, con la documentación para lo que sigue.

Esto también significa que pueden actuar por cuenta propia bajo su responsabilidad experta. En cuanto que organismo colegiado, su actuación ha de ser por consenso, no bastando la mayoría para ningún acuerdo sustancial.

Según el mandato que recibe del Consejo Económico y Social, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha de ocuparse, “en el contexto de atribuciones del Consejo”, de desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos por cuanto respecta lógicamente a indígenas. Dicho Consejo tenía a su cargo todas esas materias, pero en 2006 se ha creado el Consejo de Derechos Humanos, privando de la competencia al Económico y Social.

Todos los organismos de Naciones Unidas están naturalmente sujetos a los derechos humanos, mas la promoción y supervisión respectiva compete ahora al Consejo de Derechos Humanos. En todo caso, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas no ha visto reducida sus competencias, sino en cambio incrementadas, en virtud del citado artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Hay en Naciones Unidas otros dos mecanismos con cometidos específicos respecto a cuestiones indígenas. El Consejo de Derechos Humanos ha establecido en 2007 su propio órgano consultivo estable, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expertos o expertas entiéndase siempre por supuesto¹⁰. Igual que sus respectivos consejos, el Mecanismo de Expertos radica en Ginebra mientras que el Foro Permanente lo hace en Nueva York.

El Mecanismo de Expertos se compone de cinco personas, ellos y ellas, elegidas por el Consejo especificándose que la elección ha de producirse preferentemente entre indígenas. Estos expertos y expertas han de proporcionar al Consejo de Derechos Humanos conocimiento especializado, “basado en la investigación”, sobre “los derechos humanos de los pueblos indígenas” respecto en concreto a los temas que el propio Consejo le vaya confiando. El Mecanismo de Expertos tiene también la facultad de presentar propuestas al Consejo para su eventual examen y aprobación. Esto quiere decir que podrá impulsar nuevos instrumentos de derechos humanos en desarrollo de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por cuanto que son expertos y expertas independientes, los miembros del Mecanismo pueden también, igual que los del Foro, actuar como tales de forma individual¹¹.

Cuando el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente existía, por lo que ha podido ser mencionado en el artículo 42, mientras que el Mecanismo de Expertos no había sido creado, por lo que no podía mencionársele. A efectos prácticos, el segundo ha asumido de

10 Con la documentación para lo que sigue, <http://www2.ohchr.org/english>, yéndose sucesivamente a los Human Rights Bodies y al Human Right Council y pulsándose en la columna de la izquierda Expert Mechanism of the Rights of Indigenous Peoples.

11 Para mi caso: <http://clavero.derechosindigenas.org>, algunos de cuyos materiales ya he citado.

forma expresa que el artículo 42 también se le dirige muy específicamente¹². No cabe entenderse de otro modo. Si el Consejo de Derechos Humanos le encarga al Mecanismo de Expertos que se ocupe de la investigación temática sobre “los derechos humanos de los pueblos indígenas”, este mandato no puede entenderse sino en el sentido de se haga cargo ante todo del estudio y el desarrollo de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las mismas eventuales propuestas al Consejo habrán de formularse por supuesto con base y en desarrollo de la Declaración.

Hay una tercera instancia en Naciones Unidas con mandato específico sobre cuestiones indígenas que ya existía cuando se adoptó la Declaración, pues se creó en 2001, pero que no es mencionado por la misma puesto que, al contrario que el Foro y el Mecanismo, no es de carácter permanente. Se trata del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, de los indígenas y de las indígenas por supuesto y relator o relatora desde luego¹³. Es un órgano unipersonal que constituye lo que se llama un procedimiento especial en el ámbito de la promoción y supervisión de los derechos humanos por Naciones Unidas.

En 2007, tras la adopción de la Declaración, el Consejo de Derechos Humanos decide mantener la figura del Relator Especial sobre derechos y libertades indígenas renovando además su mandato.

El Relator o Relatora Especial ha de examinar las causas que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales indígenas y proponer las formas de superarlas; reunir e intercambiar información con gobiernos y con organizaciones y comunidades indígenas sobre violaciones de dichos derechos y libertades; formular propuestas no sólo para prevenir, sino también para reparar tales violaciones; informarse sobre buenas prácticas y entablar un diálogo constructivo constante con todas las partes a todos los niveles; así como recabar la ayuda técnica precisa para los gobiernos dispuestos a mejorar sus políticas en materia indígena.

El Relator debe prestar atención a todo el cuerpo internacional no sólo de instrumentos, sino también de recomendaciones procedentes de órganos y conferencias de Naciones Unidas. En particular, ha de promover, “cuando proceda”, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El inciso se debe a la reserva de algún Estado sobre esta mención específica de la Declaración que sólo así se hace para el caso del mandato del Relator, lo que no quita, como ya hemos visto, que el compromiso de promoverla no opere igualmente tanto para el Foro Permanente como para el Mecanismo de Expertos.

A todos los efectos de cobertura de su mandato, la labor del Relator Especial principalmente se desarrolla mediante visitas oficiales sobre el terreno

12 <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/1st/docs/A-HRC-10-56.pdf>.

13 Siguiéndose las instrucciones de la nota nueve, llegándose a la página del Human Rights Council, púlsese en la columna de la izquierda Special Procedures; a continuación, también a la izquierda, Thematic Mandates y en la lista consiguiente la entrada del Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, con la documentación para lo que sigue.

abriendo ese amplio abanico de intercambio de información y desarrollo de diálogo con todas las partes y principalmente con las organizaciones indígenas y los gobiernos.

El Consejo de Derechos Humanos también instruye al Relator Especial para que trabaje “en estrecha cooperación” con el Foro Permanente. Cuando se establezca al poco tiempo el Mecanismo de Expertos, se dirá lo propio. Se hace la previsión de esta cooperación al fin y al cabo entre los tres mecanismos con especial preocupación de que no se produzcan duplicaciones en el trabajo. El mantenimiento de relaciones particularmente recae en el Relator Especial, quien con tal objeto ha de asistir a las reuniones anuales de pleno tanto del Foro Permanente en Nueva York como del Mecanismo de Expertos en Ginebra. También se dispone que el Foro Permanente deba estar representado en las sesiones del Mecanismo. Y el primero se propone invitar regularmente a las suyas a una representación del segundo. Naturalmente, los tres mecanismos han entendido que el mantenimiento de una relación sostenida a triple banda que les potencie entre sí responde a interés y responsabilidad comunes¹⁴.

En común tienen estos mecanismos que, dicho en negativo, ninguno es un comité de tratados, esto es, que los tres carecen de la autoridad propia de los órganos igualmente independientes que supervisan el cumplimiento de pactos y convenciones de derechos humanos por parte de los Estados que los ratifican, los cuales con la ratificación se obligan a rendir cuentas ante el comité respectivo. Ya sabemos que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es una convención ni prevé por tanto la constitución de un comité con autoridad de chequeo y monitoreo. Los Estados que cooperan con Foro, Mecanismo y Relator, acudiendo a las reuniones de los dos primeros y facilitándole sus tareas al tercero, presentando informes, prestándose al intercambio y al diálogo, etcétera, lo hacen de forma voluntaria. Lo interesante resulta que es notable y creciente el número de Estados cooperativos con estos mecanismos.

La capacidad de atracción y de persuasión de Foro, Mecanismo y Relator es en consecuencia un elemento relevante, lo cual implica que estamos ante organismos cuya composición personal resulta de la máxima significación. El acierto en la elección de las personas para la formación de instituciones siempre es importante, pero en el caso de estos mecanismos resulta algo realmente decisivo. La forma de selección es entonces clave. Debe señalarse que los procedimientos previstos son desiguales, igual que por ahora los resultados. El contingente comparativamente más problemático es el de la mitad de procedencia indígena del Foro, para cuya selección se desarrolla un proceso de presentación de propuestas por parte de organizaciones indígenas, pero cuya decisión final queda en las manos exclusivas de la Presidencia del Consejo Económico y Social previas consultas de carácter no público y, con ello, de desarrollo más bien opaco.

14 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_CRP17_en.doc, para la reunión de coordinación celebrada tras la creación del último mecanismo, el de Expertos (y Expertas).

En todo caso, esto último no parece que esté afectando seriamente a la confianza de parte indígena en dichos mecanismos que estos mismos desde luego necesitan para poder ser eficaces. Ésta es por supuesto la clave de las claves. Está previsto que a las reuniones plenarias anuales tanto del Foro como del Mecanismo acudan representaciones indígenas, lo que efectivamente ocurre. Las sesiones del Foro en Nueva York constituyen de hecho las reuniones más concurridas de Naciones Unidas después de la Asamblea General y esto ocurre fundamentalmente por la asistencia y participación de representantes indígenas, ellas y ellos. Las mismas reuniones plenarias del Foro ofrecen ocasión para la celebración de caucus indígenas globales o regionales sobre los puntos de la agenda para contribuir a su desarrollo. Las sesiones formales tanto del Foro como del Mecanismo no se entienden sin la concurrencia indígena.

Ambos están también abiertos a la participación de representaciones de la sociedad civil, como las de organizaciones no gubernamentales dedicadas a cuestiones indígenas.

Ha habido momentos de desencuentro no siempre larvado y hasta de conflicto completamente abierto de la parte indígena con el Foro, pero esto es prueba al cabo de la vitalidad de su presencia a lo largo de unas sesiones y para el desenvolvimiento de unas tareas de interés al cabo indígena. Si este interés no presidiera, Foro, Mecanismo y Relator funcionarían sobre el vacío. Algunos intentos de deslegitimar al Foro por la debilidad relativa de su componente indígena, sea dicho en relación al procedimiento, no a las personas, y por su resistencia a convertirse en lo que no es, esto es en órgano representativo de las organizaciones indígenas, no han tenido mayor eco. El Relator viene granjeándose menos controvertidamente la confianza indígena.

El Mecanismo apenas arranca y ya demuestra también una fuerte capacidad de convocatoria de representantes indígenas. Su composición de hecho enteramente indígena se ha ganado de antemano un buen margen de confianza. El Relator actual también lo es.

¿Suplen la cooperación estatal y la confianza indígena la autoridad de la que estos mecanismos en principio carecen al no ser la Declaración una convención ni consiguientemente ninguno de ellos un comité de tratados de derechos humanos?

¿Puede decirse que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas está con todo más cerca de lo que sea una convención que de lo que es una simple declaración?

Cabría, pero conviene que se evite la confusión. Es algo distinto de lo uno y de lo otro. Y su autoridad efectiva depende de factores no asegurados, como el de la cooperación de los Estados, el de la confianza de parte indígena e incluso el de la entidad de las personas que forman las instituciones respectivas, el Foro, el Mecanismo y la Relatoría.

Antes del 13 de septiembre de 2007, con anterioridad a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no había ninguna norma internacional global sobre esta materia, la de los derechos de los pueblos indígenas. No la había que hubiera seguido los cauces de Naciones Unidas para la adopción de normas de desarrollo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Sin embargo, había y hay un instrumento internacional que se ocupa de derechos de los pueblos indígenas, un instrumento producido por unos cauces distintos a los de las normas de derechos humanos y que ha estado incluso durante algunos años supliendo la inexistencia de una norma de derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

Es el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, el que suele conocerse como Convenio 169 por el número de serie en la sucesión de convenios, esto es de tratados, promovidos por dicha organización. Como su nombre indica, la misma es la agencia especializada de Naciones Unidas para la materia laboral. Normalmente los organismos de la gran constelación institucional que es hoy las Naciones Unidas se atienden a la materia de su competencia, pero el Convenio 169, como su nombre también acusa, no se reduce en absoluto a tratar de derechos laborales. Se ocupa de bastantes más aspectos jurídicamente sensibles para los pueblos, comunidades y personas indígenas.

Esto tiene una historia que procede de tiempo ha, de unos tiempos incluso anteriores a Naciones Unidas pues la Organización Internacional del Trabajo existe desde los años veinte del siglo pasado y desde temprano se preocupó de la posición de vulnerabilidad no sólo laboral de la población indígena en las colonias. Arrastrando estas preocupaciones, la Organización Internacional del Trabajo se incorporó al sistema de Naciones Unidas cuando éste se creó en 1945. En estos tiempos de Naciones Unidas, en 1957, la Organización Internacional del Trabajo ya adopta un primer convenio en materia indígena, el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107, que no contemplaba derechos de los pueblos indígenas, sino tan sólo garantías transitorias de derechos de las respectivas comunidades y personas en tanto que no se produjera su asimilación a la población predominante en el respectivo Estado¹⁵.

Se habrá reconocido este rasgo definitorio del Convenio 107. Responde al paradigma de la igualdad simple dentro de cada Estado originalmente propio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y así incondicionalmente adoptado por la primera norma internacional sobre derechos indígenas, no exactamente sobre derechos de los pueblos indígenas. Es un paradigma que ya sabemos hasta qué punto resulta por sí mismo lesivo para los propios derechos indígenas.

Durante los años ochenta del siglo pasado, cuando arrancan los trabajos del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas poniendo en cuestión el referido paradigma en lo que afecta a indígenas, en la Organización Internacional del Trabajo también se plantea la reforma del Convenio 107, lo cual finalmente conduce a la elaboración de un nuevo convenio, el 169. Y el cambio de convenio realmente produce un cambio de paradigma. Era en origen igualmente el de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, bien que el respectivo Comité ha venido reinterpretando

15 Luis Rodríguez Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, también para lo que sigue.

tándola en la misma dirección, y en momentos más allá, que la seguida por la Organización Internacional del Trabajo entre los convenios 107 y 169¹⁶.

Todo un simbolismo ya se encierra en el cambio de un nombre en el título entre uno y otro convenio: ya no Poblaciones Indígenas, sino Pueblos Indígenas. Ciertamente es que en el primer artículo del 169, un artículo definitorio del sujeto de unos derechos, se puntualiza que “la utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”, lo que sustancialmente está denegando el derecho de libre determinación¹⁷. Sin embargo, con esa sola denominación, la de pueblos, se comienza a vencer una tendencia muy arraigada en Naciones Unidas de entender que sólo hay poblaciones indígenas destinadas a fundirse en el pueblo predominante dentro del Estado.

La sola denominación de pueblos ya distingue por el reconocimiento de una entidad dotada con el derecho a existir y así a no disolverse en cualquier otra. Y en efecto los derechos que se contemplan en el Convenio 169 son ante todo derechos de pueblos y no sólo de comunidades y personas. Se comienza definiendo lo que sea un pueblo indígena para algo más que para denegársele la libre determinación pues se hace para garantizársele derechos. Y la definición es bien gráfica. Pueblos indígenas son para el Convenio 169 los que, manteniendo alguna característica distintiva, descienden de poblaciones anteriores al colonialismo o a la constitución del Estado en suerte. Algo crucial enseguida se añade: que tengan además conciencia de su identidad indígena. La autoidentificación es un elemento básico de la condición de indígena.

Esto último es lo que ha conducido a algo que pudiera de entrada extrañar como sea que en la Declaración sobre la Declaración de los Pueblos Indígena no se defina para nada la condición de indígena. Las voces indígenas en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas se negaron en redondo a que nadie definiera al indígena sino la parte indígena. Nadie: ni Naciones Unidas, ni Estados, ni expertos y expertas, ni organizaciones no gubernamentales, ni iglesias, nadie. Ya no estamos en los tiempos de la descolonización que todavía eran coloniales respecto a la identificación de los pueblos. La autoidentificación justamente se entiende como una primera manifestación del propio derecho a la libre determinación, el derecho que el Convenio 169 no reconoce y que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas proclama.

Como reconoce derechos de los pueblos indígenas y como una laguna al respecto ha existido en el derecho de los derechos humanos, el Convenio 169 ha venido durante algunos años colmando el vacío y operando así como si fuera la norma de derechos humanos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas, bien que, en cuanto que tratado, sólo se aplica en principio a aquellos Estados que lo tienen ratificado. Son hasta el momento

16 <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=2884#more-2884>, haciendo la comparación también con la Declaración.

17 Para el texto de los convenios de la OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

(septiembre de 2009) veinte; por orden cronológico de ratificación, Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji, Ecuador, Argentina, Venezuela, Dominica, Brasil, España, Nepal y Chile. Obsérvese que prevalecen los Estados latinoamericanos entre los que encierran pueblos indígenas dentro de sus fronteras. El Convenio 169 puede también ratificarse por otros Estados a los efectos de conducción de la política exterior sobre todo en el ámbito de la cooperación.

Conviene señalar lo de la prevalencia latinoamericana pues el Convenio 169, más allá de que vincule a los Estados signatarios, está convirtiéndose en derecho interamericano, derecho internacional regional al menos por Latinoamérica. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos viene últimamente interpretando que los derechos de los pueblos indígenas contemplados en el Convenio 169 vinculan no sólo por la ratificación, sino también porque tales derechos les corresponde a dichos pueblos por título propio, ya sea tradicional o consuetudinario, sin necesidad de que el Estado o las normas constitucionales los reconozcan. El reconocimiento respondería a que los derechos existen y no la viceversa, no que los derechos existan porque sean objeto de reconocimiento. Con esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace valer derechos contemplados en el Convenio 169 incluso frente a Estados que no lo tienen ratificado¹⁸. Con ello, al menos por América, este Convenio también, igual que hemos dicho de los tratados de derechos humanos, puede funcionar a un doble nivel, esto es, como norma general además de cómo norma particular entre los Estados que ratifican.

En el segundo caso entran en funcionamiento los mecanismos específicos de control por parte de la Organización Internacional del Trabajo. La Organización Internacional del Trabajo cuenta en efecto con sus propios mecanismos de supervisión del cumplimiento de los convenios por los Estados signatarios. El más sistemático es el de la Comisión de Expertos (y Expertas) en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de todos los convenios, inclusive el 169. Pueden ser hasta veinte quienes forman el Comité. Son actualmente diecisiete, ninguno experto o experta en cuestiones indígenas. Ni hay previsión de que representantes indígenas puedan concurrir para el discernimiento de asuntos de su interés. En todo caso, en la Organización Internacional del Trabajo existe una dependencia especial dedicada al Convenio 169 que presta buena asistencia a la Comisión de Expertos para dictaminar sobre cuestiones referentes a su cumplimiento entre los Estados que lo han ratificado y poner finalmente a los mismos en verdaderos compromisos por la obligación de responder¹⁹.

El Convenio 107, con su paradigma nada respetuoso para con los derechos indígenas, sigue vigente entre los Estados que lo ratificaron y no han procedido en cambio a la ratificación del 169. Son, por orden alfabético, Angola,

18 Caso Saramaka vs Surinam, 2007: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

19 Para la dependencia especializada, <http://pro169.org>; para la Comisión de Expertos, http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CommitteeofExperts/lang--en/index.htm.

Bangladesh, Bélgica (cuando todavía era el Congo colonia suya), Cuba, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, Pakistán, Panamá, Portugal (cuando todavía tenía como colonias a Mozambique, Angola y otros territorios africanos más alguno asiático), Siria y Túnez. Ya no se encuentra la Organización Internacional del Trabajo con el problema de que quisiera aplicarse a colonias el Convenio 169, con su paradigma asimilacionista, pero tiene el de que se intente hacer lo propio con pueblos indígenas. Para evitarlo, trata de interpretar el Convenio 107 a la luz del Convenio 169, lo que resulta tan laudable como forzado. En todo caso, es otra vía a través de la cual pueda el Convenio 169 alcanzar algún valor más allá del ámbito de los Estados signatarios. El mismo no se recluye entre las fronteras de veinte Estados.

Queda por considerar la relación entre la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La una como norma general de derechos humanos, el otro como tratado multilateral entre Estados y los dos versando sobre derechos de los pueblos indígenas, pueden y deben ambos ser complementarios por supuesto. La cuestión es la de cómo, esto es no sólo de qué forma, sino también bajo qué principios, puede y debe darse la complementariedad.

Los principios los marca por supuesto la Declaración. Principio constituye ahora ante todo el derecho de libre determinación que se ejerce mediante la autonomía y se despliega en toda la serie de derechos que la Declaración consigna. Todo esto ya está marcando el estándar mínimo del derecho internacional en lo que respecta a los pueblos indígenas. En lo que afecta al Convenio 169, su denegación a los pueblos indígenas de los derechos correspondientes a otros pueblos según el orden internacional y así en concreto del derecho de libre determinación queda automáticamente cancelada. A efectos prácticos, ningún Estado signatario del Convenio 169 puede enarbolar su primer artículo para pretender desconocer derechos de pueblos indígenas. Lo hay que lo está intentando, como es por Latinoamérica el caso de Chile²⁰, pero sin base jurídica internacional que pueda respaldarle. La Organización Internacional del Trabajo, aunque en principio ha parecido abrigar dudas, habrá de hacer suya tal entendimiento de invalidación de parte del Convenio 169 o, dicho tal vez mejor, de interpretación completa del mismo a la luz y a las resultas del valor vinculante de la Declaración.

El propio Convenio marca esta pauta. Repárese en su artículo 35, en su previsión de que el mismo no podrá “menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”, tanto anteriores como venideros por supuesto. Aquí entra, como instrumento internacional, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Convenio 169 nunca podrá legitimamente enarbolarse frente a ninguna de sus disposiciones, frente a ninguno de los derechos que en ella se registran. Muy al contrario, el Convenio debe interpretarse conforme a la Declaración. En otro

20 Puede seguirse el caso en el sitio citado en la nota diez, pulsándose la categoría *Chile*

caso, habría una norma de una agencia especializada de Naciones Unidas negando un derecho tan fundamental como el de libre determinación de los pueblos indígenas al tiempo que una norma de derechos humanos de las instancias nucleares de Naciones Unidas lo estaría reconociendo y desarrollando.

Clave del Convenio 169, pues constituye garantía del conjunto de los derechos que registra, es la obligación de los Estados signatarios de consultar a los pueblos indígenas en cuantas cuestiones les afecten en correspondencia por supuesto con el derecho de los pueblos a ser consultados. Derecho es en sentido estricto, por lo que no puede quedar al criterio y arbitrio del Estado. El artículo sexto del Convenio define condiciones. Las consultas han de realizarse “de buena fe”, “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas”, la de los pueblos indígenas, “de una manera apropiada a las circunstancias (y) con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Sobre esto último la Declaración procede a una puntualización decisiva: para toda actuación que afecte a pueblos indígenas lo que ha de alcanzar de esta parte es “consentimiento libre, previo e informado”. Es regla que la Declaración reitera a cada oportunidad. Pues se trata de un derecho, obliga a todos, no sólo a Estados, sino también a empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y a cualesquier agentes políticos, civiles, religiosos, económicos o de cualquier carácter.

En suma, con todo esto, la consulta conforme al Convenio habrá de atenerse ahora a los requerimientos más exigentes de la Declaración. No cabe ya aplicarse el Convenio sin tenerse a la vista la Declaración. Entre uno y otro, este par de instrumentos componen el actual derecho internacional de los derechos de los pueblos indígenas. No cabe a estas alturas entender el primero sin la segunda.

La Declaración es una norma internacional de derechos humanos y el Convenio es un tratado multilateral entre Estados, pero el Convenio 169 no tiene por qué reducirse ahora estricta y completamente a esto segundo. Ha sido durante un tiempo, supliendo un verdadero vacío, una norma de derechos humanos y tal cosa imprime carácter. No sólo en los Estados

que tienen ratificado el Convenio, bastantes organizaciones indígenas a lo ancho del mundo lo consideran como un instrumento valioso y útil. No puede decirse de todas, pues las hay que lo rechazaron desde un primer momento por su negativa a reconocer el derecho de libre determinación.

Porque la laguna ya haya sido colmada por la Declaración, no tiene por qué perder el Convenio su valor añadido. La Organización Internacional del Trabajo ha incluso reforzado ahora su política de promoción del Convenio 169, lo que puede no sólo abrir caminos a la efectividad emparejada de la Declaración, sino también ir comprometiendo a Estados en una práctica como la de la consulta que constituye buena garantía para los derechos ahora más cumplidamente registrados en la Declaración. La Declaración prevalece por supuesto. Es una norma de derechos humanos, los de los pueblos indígenas, que viene no sólo a reconocerlos, sino también a ofrecer reparación por todas las violaciones cometidas contra ellos no solamente a su vez en tiempos más abiertamente coloniales, sino también durante cerca de seis de décadas de vigencia de un derecho internacional de derechos humanos que seguía solapadamente manteniendo el paradigma colonialista.

Ahora por fin, gracias a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la humanidad se encuentra en el umbral de un derecho internacional que ya no discrimine de raíz entre personas y pueblos según el lado que les hubiera tocado en la larga historia de los colonialismos, no sólo por supuesto del principal de ellos, el europeo. El colonialismo no concluyó con la descolonización. En este contexto cobra pleno valor la Declaración fundamentalmente para los pueblos indígenas por supuesto, pero también para todo el resto de la humanidad.

No he hablado particularizadamente de los derechos que se contienen en esta pareja de instrumentos, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pero para eso se tienen los textos y unos textos que, por ser de derechos humanos o por interesarles, hacen el esfuerzo de resultar lo más inteligible que

cabe en estas lides de la producción de normas y además tan sólo, oficialmente, en algunas contadas lenguas más difundidas.

Quien haya leído esta introducción puede perfectamente leer, con mayor provecho, la Declaración y el Convenio. Se les tiene a golpe de tecla en la pantalla del ordenador. Quizás, si no es la primera vez que el lector o la lectora entra en contacto o se adentra por el texto de estas normas internacionales habiéndose dejado guiar con anterioridad por otras manos, mi reflexión haya chocado con ideas que ya se tuvieran formadas acerca de una entidad sustantiva inferior y un valor normativo circunscrito de estos instrumentos de derecho internacional. Si es así, lo mejor que puedo hacer es remitirme a la lectura de los textos mismos dejando en suspenso cualesquier ideas, incluso las que yo haya podido ofrecer en estos prolegómenos. Los textos son suficientemente expresivos de su valor y su entidad. Léanse con detenimiento y reflexión. Se apreciarán las novedades de fondo y los contenidos de alcance.

Cuando una norma cual la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas trae novedad tan trascendente como la de posibilidad del pie de igualdad en el seno de la humanidad, quienes gozan de reconocimiento como especialistas suelen comportarse de una manera bastante extraña. No miran lo pasado a la luz de lo nuevo sino que ven la novedad a la sombra de lo sabido. Entonces dictaminan que, por ejemplo, pues se presenta como declaración y así carece del valor de un tratado, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas es un instrumento no vinculante.

¿Es que no la han leído? ¿Es que no reparan en artículos como el 38 y el 42 citados? ¿Es que no advierten su lenguaje netamente normativo?

La leen por supuesto, pero con anteojeras de prejuicios caducos. Me falta la paciencia a estas alturas para adentrarme en debates doctrinales con quienes así operan. Afortunadamente, una literatura a las alturas de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ya está también comenzando a formarse²¹.

(originalmente publicado en <http://clavero.derechosindigenas.org>)

21 Victoria TauliCorpuz, C. Charters y Les Malezer, *Indigenous Voices: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing, de inminente aparición; Rodolfo Stavenhagen y Claire Charters (eds.), *Making the Declaration Work: The Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, International Work Group on Indigenous Affairs, en prensa (<http://www.iwgia.org>, con libros completos sobre asuntos indígenas en línea). Para el momento previo a la Declaración, contemplando el escenario que ya la auguraba, S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, segunda edición actualizada, Nueva York, Oxford University Press, 2004; Patrick Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 2002.



Foto: <http://es.ird.fr>

Los mecanismos de protección de derechos humanos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y los avances en materia de derechos indígenas

Nancy Yáñez Fuenzalida ¹

Los instrumentos jurídicos que sustentan el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos (SIDH) son: la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948; La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de 1948; la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

La Carta de la Organización de Estado Americanos, fue adoptada en el año 1948 y reformada por el "Protocolo de Buenos Aires suscrito el 27 de febrero de 1967, Por el Protocolo de Cartagena de Indias adoptado el 5 de diciembre de 1985, por el Protocolo de Washington, aprobado el 14 de diciembre de 1992 y por el Protocolo de Managua adoptado el 10 de junio de 1993; La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre fue adoptada en la IX Conferencia de la OEA (OEA/Ser L/V/1.4. Rev.9); La Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 fue adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre del año 1969.

1 Abogada de la Universidad de Chile, Magíster en Derecho Internacional University of Notre Dame, Co Directora Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Profesora Cátedra de Antropología Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. La información relativa al procedimiento y los mecanismos de reclamación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha sido extractada del excelente trabajo realizado por la Presidenta de la Corte Interamericana y Directora del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile Profesora Sra. Cecilia Medina y del Profesor del mismo Centro Sr. Claudio Nash, cuya cita bibliográfica es la siguiente: Medina, Cecilia & Claudio Nash (2007). Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

La Convención Americana entró en vigor el 18 de julio del año 1978 y la fecha ha sido ratificada por 25 Estados.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos estableció un estatuto de derechos humanos, obligaciones y deberes específicos para los Estados partes y creó dos órganos de supervisión de derechos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Convención señala que es deber del Estado respetar y garantizar los derechos y libertades estatuidos y de los cuales son titulares toda persona sujeta a su jurisdicción (artículo 1.1), aclarando que persona es todo ser humano (artículo 1.2).

Las obligaciones de los Estados en el SIDH son:

- Respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en los instrumentos jurídicos que estructuran el SIDH. La obligación de respeto impone el deber del Estado y sus agentes de no violar derechos humanos, en tanto que la de garantizar impone al Estado la obligación de adoptar medidas para asegurar que las personas ejerzan y gocen de los derechos de los cuales son titulares.
- Adoptar medidas para hacer exigibles los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. El Estado parte está obligado a adoptar medidas - legislativas o a nivel de políticas públicas - destinadas a hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención en el evento que los mismos no hubieran sido garantizados en el ámbito interno (artículo 2).
- Cooperar con los órganos de Supervisión internacional acorde a los de responsabilidad internacional del Estado parte y buena fe. Esta obligación, como se ha señalado, emana de la condición de parte que ostenta el Estado respecto de la Convención y emana del principio que los tratados deben cumplirse e buena fe (artículo 41.d).

Derechos Garantizados

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) está concebido principalmente para la protección de derechos civiles y políticos establecidos en los artículos 3 a 25 de la convención Americana de Derechos Humanos. Sin embargo, la protección se ha hecho extensiva a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) por aplicación del artículo 26 de la Convención que reconoce expresamente los derechos derivados de las normas que refieren a cuestiones económicas, sociales y culturales, establecidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires de 1985; y, por lo dispuesto expresamente en el Protocolo de San Salvador de 1988 (artículo 19 N° 6).

La aplicación del SIDH para la protección de DESC quedó establecida por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso denominado Carlos Torres Benvenuto y Otros vs. Perú, conocido como "5 pensionistas vs Perú", ésta es la primera ocasión en que la Corte se pronuncia respecto de la exigibilidad del artículo 26 de la Convención y ampara derechos económicos, sociales y culturales.

En esta jurisprudencia la Corte estableció que el Estado de Perú violó al desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales, consagrados en los artículos 8, 21, 25 y 26 de la Convención Americana sobre derechos Humanos y reconoció que los DESC tienen una dimensión individual y colectiva que garantiza a todas las personas la exigibilidad de estos derechos frente al Estado en condiciones de equidad social y conforme a un mínimo de vida digna.

Procedimiento de reclamación ante el SIDH

Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Para poner en marcha el sistema de protección de derechos ante la Comisión Interamericana de derechos Humanos (CIDH o la Comisión) se puede accionar mediante una denuncia o una petición individual (artículo 44), la que puede ser interpuesta por cualquier persona no siendo requisito que actúe la víctima. Se

trata de una especie de acción popular que no requiere del consentimiento de la víctima para su interposición. En todo caso, es necesario que haya una víctima identificable cuyos derechos hayan sido vulnerados y a favor de quién se recurre. Además, cuando la acción la ejerce una Organización No Gubernamental (ONG) es necesario que esta entidad esté reconocida como tal en cualquiera de los Estados miembros de la OEA y goce de personalidad jurídica vigente conforme a la legislación interna del país.

El SIDH permite también la interposición de demandas colectivas, en cuyo caso requiere que las víctimas sean susceptibles de individualización. La CIDH también puede recibir comunicaciones de un Estado contra otro sobre violaciones de los derechos establecidos en la Convención (artículo 45), como ocurrió en un caso. Este mecanismo fue utilizado en el año 2006 por el Estado de Nicaragua contra Costa Rica para exigir de este último brindar las debidas garantías de protección de los derechos humanos a la población migrante nicaragüense bajo su jurisdicción². La CIDH también puede actuar de oficio, ello ocurre en casos de violaciones sistemáticas de derecho humanos, en circunstancias en que está en riesgo la seguridad de las víctimas lo que les impide accionar directamente.

Todas las acciones que se interponen en el SIDH se dirigen contra los Estados Partes de la Convención. La Comisión tiene facultad para conocer denuncias contra Estado miembros de la OEA que no han suscrito la Convención actuando en base a la Declaración de Derechos Humanos adoptada por el organismo, ello ocurrió en el caso Yanomani c. Brasil (1985) y en el caso de las hermanas Dann c Estados Unidos (1999).

Para que sea admisible la denuncia se requiere:

- Agotar los recursos internos, salvo que no existan garantía de debido proceso en la legislación interna; casos de denegación de justicia; o, retardo injustificado en la decisión sobre los recursos internos.
- Recurrir dentro del plazo de seis meses contados desde la fecha de la decisión definitiva, es decir aquella que significa el agotamiento de los recursos internos. No obstante, en aquellos casos excepcionales donde no es necesario agotar la vía interna o ello no es posible se exige un plazo prudencial. Ello debe ser evaluado por la Comisión considerando la fecha en que ocurrió la violación de derechos humanos y las circunstancias particulares del caso.
- Evitar la duplicidad de procedimientos en otras instancias internacionales. La Comisión se inhibe de conocer asuntos pendientes en otros organismos internacionales, excepcionalmente ésta puede conocer de un caso pendiente de resolución en otras instancias siempre y cuando dicha presentación se limite a un análisis general de la situación de Derechos

2 Caso Interestatal 01/06 Nicaragua Vs Costa Rica, Informe 11/07 Ser/L/V/II. 1 27.

Humanos del Estado respectivo³ y no sobre el caso en particular sometido a conocimiento de la Comisión, o bien cuando el denunciante es un tercero que actuó de muto propio sin la autorización de la víctima o sus familiares o con su desconocimiento.

Plazo para la presentación de la denuncia

Presentada la denuncia, la Comisión notifica su recepción a las partes y confiere traslado al Estado, quién tiene un plazo de dos meses para pronunciarse, pudiendo ampliarse el plazo en un mes. Con posterioridad, la Comisión se debiera pronunciar sobre la admisibilidad del caso. No hay un plazo específico para el pronunciamiento de admisibilidad el que suele extenderse por largo tiempo si los recurrentes no mantienen una activa presión sobre la Comisión. Solo una vez declarada la admisibilidad, la denuncia será registrada como un caso y comienza el examen de fondo.

En caso de extrema gravedad la Comisión puede adoptar medidas cautelares que se traducen en recomendaciones específicas a los Estados destinadas a evitar daños irreparables a las personas, estas medidas pueden ser solicitadas en cualquier estado del proceso.

En general, las medidas cautelares se adoptan cuando están en riesgo derechos esenciales como la vida y la integridad de las personas. No obstante, el día 17 de junio del 2009, la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades Ngöbes de Panamá para evitar daños irreparables al derecho de propiedad y la seguridad del Pueblo Indígena Ngöbe, asentado en la Provincia de Bocas de Toro, solicitando al Estado de Panamá las siguientes medidas específicas: 1) Suspenda las obras de construcción y demás actividades relacionadas con la concesión otorgada a AES Changuinola (empresa Norteamericana) a lo largo del río Changuinola, hasta que los órganos del SIDH no adopten una decisión definitiva sobre el asunto planteado en la denuncia formulada por la comunidad Ngöbe contra Panamá⁴; y, 2) Adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la libre circulación y la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad Ngöbe con el fin de evitar actos de violencia y medidas intimidatorias adicionales.

La Comisión, además, puede solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que adopte medidas provisionales en aquellos casos que se tramitan ante la Corte.

Antes de pronunciarse sobre el fondo de la controversia, la Comisión puede promover una solución amistosa entre las partes (artículo 48.1.f).

3 Este el caso de la Revisión Periódica Universal ante el Consejo de Derechos Humanos o bien los informes de país ante los órganos de tratados como son el Comité para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial, Comité contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y degradantes; Comité de Derechos del Niño, etc.)

4 Denuncia Comunidades Ngöbe y otras c. Panamá P 286/08.

Examen de Fondo

El examen de fondo conlleva una etapa probatoria, audiencia y, finalmente, decisión del asunto controvertido. Si la Comisión concluye que no hubo violación de derechos prepara un informe que será notificado a las partes e incorporado en el informe que el organismo emite anualmente. Si, por el contrario, establece que hubo violación de derechos prepara un informe preliminar con proposiciones y recomendaciones, que será transmitido solo al Estado para que en el plazo de tres meses se inste por un arreglo amistoso o el Estado adopte las medidas recomendadas por la Comisión. Si las recomendaciones no prosperan la Comisión elabora un informe definitivo con recomendaciones y, si hay mérito suficiente, remite el caso a la Corte.

Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte sólo puede conocer de aquellos casos que involucran a Estados que han ratificado la jurisdicción de este órgano, el que está establecido en el artículo 62 de la Convención. Los Estados tienen el plazo de un mes para pronunciarse sobre la remisión del caso a la Corte. La decisión de someter un caso a Corte es la regla general, lo que implica que la Comisión debe justificar los casos en que se niega a someter el caso ante la Corte, decisión que debe ser adoptada con el voto concurrente de la mayoría de los Comisionados, y en todo caso oyendo a la víctima.

Solo los Estados y la Comisión pueden presentar un caso a la Corte. Los representantes de las víctimas no tienen legitimación activa ante la Corte, pero están autorizados para presentar sus argumentos y pruebas en la etapa de determinación de la reparación y coadyuvan a la actuación de la Comisión que en esta instancia representa el interés de las víctimas.

Los casos ante la Corte terminan por sobreseimiento, lo que se da en el caso de desistimiento o allanamiento de las partes a la demanda, por solución amistosa o por sentencia definitiva.

Si el procedimiento termina por sentencia esta no es susceptible de recurso alguno. El fallo es inapelable y, por tanto, exige que se garanticen los derechos o libertades vulneradas, se reparen las consecuencias que emanan de dicha vulneración y, si corresponde, se pague una justa indemnización por los daños sufridos.

Dentro del plazo de noventa días a contar de su notificación las partes pueden solicitar a la Corte una interpretación del fallo si existe desacuerdo sobre su sentido o alcance o los términos de la sentencia son ambiguos.



Foto: www.alamanaquezuli.org

Fuerza coercitiva de la sentencia

Los Estados partes tienen la obligación internacional de cumplir el fallo de la Corte, pero la Corte no tiene imperio para forzar su cumplimiento. Sin embargo, si el fallo dispone una indemnización compensatoria, ésta será exigible en el país conforme al procedimiento establecido en el derecho interno para la ejecución de sentencias contra el Estado (artículo 68).

Se estima que para los efectos indemnizatorios la sentencia de la Corte tiene la naturaleza jurídica de una sentencia definitiva nacional (artículo 68.2).

La regla general es que las sentencias indemnizatorias se cumplen, no así otros ámbitos de la sentencia que involucran cambios legislativos o la investigación de los hechos denunciados.

El artículo 65 de la Convención dispone que la Corte, informará a la Asamblea General de la OEA cuando un Estado no haya cumplido con un fallo. La evidencia empírica demuestra que la Asamblea, en general, no ha adoptado sanciones contra los Estado que no cumplen las resoluciones de la Corte. El caso más emblemático fue en 1999 cuando Perú se negó a cumplir la sentencia pronunciada en el caso Castillo Petruzi contra Perú y retiró su reconocimiento de la competencia de la Corte argumentando que dicha denuncia tenía efectos inmediato y, por tanto, lo liberaba de cumplir la sentencia impugnada; en este caso la Corte rechazó la actuación del Perú pero la Asamblea no se pronunció al respecto.

Avances de la jurisprudencia del SIDH en materia de Derechos Indígenas

Protección de Derechos Territoriales Indígenas

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha recibido un número creciente de casos relativos a la protección de los derechos indígenas sobre sus tierras y sus recursos naturales, fundados principalmente en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José y ha reconocido el derecho de propiedad ancestral de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras fundado en el uso inmemorial de las mismas, extendiendo el amparo a través del derecho de propiedad a los recursos naturales que guarnecen en ese territorio y que le dan sustentabilidad ambiental y productiva.

En 1970, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoció el caso de los Guahibos en Colombia y argumentando en base al derecho de propiedad, reconocido en la Convención Americana de Derechos Humanos, se refirió a la obligación de los Estados de proteger las tierras indígenas. En 1985, la misma Comisión emitió una resolución que favoreció la demanda de los Yanomani del Noroeste de Brasil y recomendó al Estado brasileño que delimite y demarque el Parque Yanomani, cuya superficie excedía los 9 millones de hectáreas de bosque amazónico. La resolución se fundó en el derecho a la vida, a la libertad, a la residencia y al tránsito, a la salud y al bienestar reconocido en la Declaración Americana de Derechos Humanos,

toda vez que en este caso Brasil no había ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, lo que no hacía posible fundar la resolución en las normas de dicho instrumento y, por tanto, en el derecho de propiedad.

En el año 2001, la Corte Interamericana acogió una reclamación interpuesta por la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni en contra del Estado de Nicaragua. El caso se originó en una petición hecha a la Comisión en 1995, donde se alegó que el Estado de Nicaragua no había adoptado las medidas necesarias para asegurar el derecho a la tierra de las comunidades indígenas reclamantes, y por el contrario, había comprometido este derecho al otorgar una concesión forestal para explotación de madera en sus territorios ancestrales. El fallo de la Corte Interamericana dejó establecido en sus considerandos el valor de la propiedad comunal de los pueblos indígenas a la luz del artículo 21 de la Convención Americana, que protege el derecho de propiedad, la validez de la posesión de la tierra basada en la costumbre indígena, aún a falta de título, para que se le reconozca la propiedad sobre ellas, y la necesidad de que la estrecha relación que los indígenas tienen con sus tierras sea reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. La Corte Interamericana, en el caso en análisis, ha reconocido el derecho de propiedad ancestral indígena y le ha otorgado preeminencia incluso respecto del derecho positivo, para resguardar los intereses indígenas sobre sus tierras y recursos naturales en los territorios de origen.

En el año 2005 la misma Corte Interamericana, caso *Yakye Axa con Paraguay*, estableció que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. El fallo concluye que los miembros de la Comunidad Yakye Axa viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, y que a consecuencia de ello ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios⁵, lo que constituye una infracción por parte del Estado de Paraguay a la luz de los derechos garantizados por la convención.

En la Sentencia pronunciada en el año 2006, en el caso de la Comunidad Sawhoyamaxa contra el Estado de Paraguay, la Corte Interamericana reconoce que la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentran, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana⁶. La cultura de los miembros de las comunidades indígenas -sentencia la Corte -corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de

5 Párrafo 164, fallo Corte Interamericana, *Caso Yakye Axa vs Paraguay*, (ibidem).

6 Párrafo 137, fallo Corte Interamericana, *Caso Yakye Axa vs Paraguay*; Párrafo 149 *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*.

subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural⁷.

La Corte ha reconocido que la protección al derecho de propiedad en el sistema interamericano, incluye la propiedad comunal de los indígenas sobre sus tierras y territorios ancestrales y sus recursos naturales. Señala la Corte que "[d]esconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas"⁸ y poner en jaque su propia supervivencia como pueblos organizados. La incorporación de esta normativa al derecho interno hace extensible esta jurisprudencia y línea de interpretación al ámbito doméstico⁹.

En este sentido la Corte ha dicho en el caso *Yake Axa*, que los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural... Al desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros".¹⁰

En abril del 2008 caso *Saramaka c. Surinam*, la Corte Interamericana siguiendo la jurisprudencia sentada en los casos precedentes determinó que la Convención Americana reconoce el derecho de los miembros del pueblo *Saramaka* al uso y goce de su propiedad de conformidad con su sistema de propiedad comunal. Sin embargo, estableció que en el evento de que el Estado mantenga la facultad de otorgar concesiones sobre recursos naturales

7 Párrafo 135, fallo Corte Interamericana, *Caso Yakye Axa vs Paraguay*.

8 Párrafo 120, fallo Corte Interamericana, *Caso Sawhoyamaxa vs Paraguay*,

9 En el caso chileno, por aplicación del artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política de la República, los tratados de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes se entienden incorporados al texto constitucional. La Corte Suprema chilena aplicando esta normativa ha hecho suya la doctrina de que los derechos humanos se entienden incorporados al bloque de Constitucionalidad, Sentencia de la Excm. Corte Suprema de fecha 26 de octubre de 1995, considerando 14º. Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 469-98, de fecha 9 de septiembre de 1998, citado por Cea Egaña, José Luis, *Derecho constitucional chileno*, Tomo I, Editorial Jurídica, p. 236. Asimismo, ha establecido que la interpretación de las normas de derechos humanos en el ámbito doméstico debe ceñirse a la jurisprudencia de los órganos internacionales llamados a aplicarlos. En efecto, la Corte de Apelaciones de Santiago en sentencia de fecha 5 de enero del año 2004, ha considerado como interpretación fidedigna y suprema de la Convención Americana de Derechos Humanos, aquella emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que asume como parámetro interpretativo de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. Humberto Nogueira Alacalá, "Una senda que merece ser transitada: la Sentencia Definitiva de Casación de la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 11.821-2003, Caso Miguel Angel Sandoval Rodríguez", *Revista Ius el Praxis*, año 9 N° 2, p. 235 y 236. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Chile.

10 Párrafo 146 y 146, fallo Corte Interamericana, *Caso Yakye Axa vs Paraguay*.

existentes en territorios indígenas se deben resguardar los siguientes estándares:

1. La participación efectiva de los pueblos indígenas en los planes de inversión o desarrollo.
2. Beneficios razonables para los pueblos indígenas.
3. Estudios de impacto ambiental y social técnicos e independientes.

En una interpretación progresiva de las normas de la Convención, a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración Universal de Derechos Indígenas (ONU, 2007), la Corte analiza los derechos de participación efectiva de los Pueblos Indígenas en los planes de inversión o desarrollo que se ejecuten en sus territorios. Dispone, que les asiste a los Pueblos Indígenas el derecho de consulta previa, el que debe ser garantizado como un proceso comunicativo continuo que los estados están obligados a cumplir antes de cualquier concesión.

La Corte reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento, previo, libre e informado en los casos de planes de desarrollo o inversión de gran escala, que tienen el carácter de “megaproyectos”, elevando en este caso el estándar de consulta.

La protección del derecho al agua en el SIDH

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso que involucra a las Comunidades Mapuche Paynemil y Kaxipayiñ vs Argentina, conoció acerca del incumplimiento por parte del Estado de Argentina de una sentencia judicial que ordenaba proveer agua potable a una población afectada por consumo de agua contaminada con plomo y mercurio y exigía determinar la existencia de daños y realizar los tratamientos médicos adecuados para su curación. El caso fue denunciado por la Defensora Oficial de Menores de la Provincia de Neuquén y se sustenta en la violación del derecho de todo niño a las medidas de protección que su condición de menor requiere, de los derechos a la salud, al medio ambiente sano, a la propiedad de la tierra, y a la provisión de recursos judiciales efectivos. La Defensora había interpuesto una acción de am-

paro a fin de garantizar la salud de los niños y jóvenes de la comunidad indígena mapuche Paynemil afectados por el consumo de agua contaminada con plomo y mercurio. El tribunal que intervino en el ámbito interno ordenó al gobierno provincial proveer agua de emergencia dentro de un plazo de 2 días; fijó en 45 días el plazo para la provisión permanente de agua por cualquier medio; y otorgó un plazo de 7 días para poner en marcha estudios que permitan determinar la existencia de daños por contaminación de metales pesados en los habitantes y, en caso afirmativo, realizar los tratamientos necesarios para su curación; y tomar las previsiones necesarias para preservar el medio ambiente. Ante el cumplimiento parcial de lo ordenado, se denunció al Estado ante la CIDH. En el marco de una audiencia, se llegó a un acuerdo por el cual el Estado Argentino se comprometió a tratar a los niños afectados en el Hospital Gutiérrez de Buenos Aires. También, se acordó que la planta de tratamiento y potabilización de agua que se construía en el lugar, sería monitoreada en su funcionamiento por ambas comunidades mapuche. Por último, el Estado se comprometió a entregar la información que posee acerca de la explotación del yacimiento de Loma de la Lata, en especial de los sitios de los pozos abandonados, piletas de oxidación y tuberías. El Estado Argentino no cumplió con el acuerdo de solución. Si bien la CIDH efectuó una visita in loco a Argentina en agosto de 2001 en la que se reunió con las partes y mantuvo dos reuniones de trabajo adicionales (octubre 2001 y agosto 2003), hasta el momento no hubo mayores avances y el Estado mantiene su postura de que el caso debe ser declarado inadmisibles por la CIDH. La resolución del caso está pendiente.

Protección de Derechos Políticos

La Corte Interamericana reconoció expresamente los derechos políticos de los pueblos indígenas, lo que se manifiesta en el derecho a tener sus propias organizaciones políticas y a participar en los procesos políticos internos sin tener que abandonar sus formas tradicionales de organización, conforme fue establecido en el caso Yabti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) con Nicaragua.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Nicaragua por violar los dere-

chos de los candidatos de la agrupación indígena Yatama en las elecciones municipales del año 2000.

La sentencia fue pronunciada en el año 2005. En su fallo, la Corte determinó que el Estado nicaragüense violó las garantías judiciales, la protección judicial, los derechos políticos y el derecho de igualdad ante la ley garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte reconoció que al haber excluido la participación de los candidatos pertenecientes a Yatama, se afectó particularmente a los miembros de las comunidades indígenas que éstos estaban representados, y que consecuentemente ello se vulneró su derecho a la igualdad.

Asimismo, agregó que el haber obligado a Yatama a convertirse en un partido político y, consecuentemente al abandonar su forma tradicional de organización, se violaron sus derechos políticos y el derecho a la no discriminación, reconocidos en la Convención Americana.

En base a estas consideraciones, el fallo exigió al Estado de Nicaragua que reformara su Ley Electoral para que los miembros de las comunidades indígenas puedan participar en los procesos electorales, respetando sus tradiciones, usos y costumbres.

Reflexiones finales

La mayor problemática que plantea el Sistema Interamericano es el retraso en la tramitación de los casos denunciados. La tramitación de los mismos dura como promedio 5 años y ello se debe al gran número de denuncias que se presentan ante el Sistema y que van en aumento por la ineficacia de las cortes domésticas para resolver cuestiones de derechos humanos. Además, si bien los procedimientos están reglados, los plazos no son fatales y ello deriva en prácticas dilatorias por parte de los Estados e incertidumbre procesal.

A lo expuesto se agrega el incumplimiento de las sentencias por parte de los Estados. En general, cuando la sentencia impone una pena indemnizatoria el cumplimiento es relativamente eficaz, no así cuando las obligaciones del Estado implican modificaciones a la legislación o adecuaciones de la política pública.

No obstante, cabe relevar que los avances jurisprudenciales son notables, sobre todo en materia de derechos indígenas. Resaltan los fallos en materia de derechos territoriales, donde lo que quedó sentado como jurisprudencia es lo siguiente: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras y recursos naturales tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado y se funda en el derecho propio indígena; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y registro de las tierras y sus recursos naturales y, al mismo tiempo, la preservación de su hábitat; y, 3) el acceso de los pueblos indígenas a sus territorios y recursos naturales garantiza su subsistencia y la preservación de sus costumbres y formas de vida como pueblo organizado.

El caso *Saramaka c. Surinam* sigue la tendencia hacia un mejoramiento progresivo de los estándares de derechos indígenas y se pronuncia específicamente sobre dicho estándares en caso de proyectos extractivos en territorios indígenas, disponiendo que cuando se trata de “megaproyectos” existe un interés superior destinado a garantizar la vida e integridad de los pueblo y por tanto los dota de una mayor protección disponiendo que en dicho caso tiene derecho al nivel más elevado de consulta, esto es al consentimiento previo libre e informado.

Finalmente, cabe resaltar que junto con derechos territoriales han sido reconocidos derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo bajo esta categoría el derecho al agua en su condición de recurso natural (integridad del hábitat), asimismo acceso al agua para consumo humano.

Referencias Bibliográficas

- Cea Egaña, José Luis (2002), Derecho constitucional Chileno, Tomo I. Universidad Católica de Chile.
- Medina, Cecilia & Claudio Nash (2007). Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Mackay, Fergus (1999). Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Internacional. Federación Internacional de Derechos Humanos, Lima, Perú.
- Nogueira Alcalá, Humberto (junio, 2003). "Una senda que merece ser transitada: la Sentencia Definitiva de Casación de la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 11.821-2003, Caso Miguel Angel Sandoval Rodríguez", Revista Ius et Praxis, año 9 N° 2, p. 235 y 236. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Chile.
- Rodríguez – Piñero Royo, Luis (s/f). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Los Pueblos Indígenas.
- Red Internacional para los Derechos económicos, Sociales y Culturales. Base de Datos de Jurisprudencia de la Red – DESC. Disponible en:
http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw.htm?attribLang_id=13441
www.lukor.com
Disponible en: <http://www.lukor.com/not-mun/america/0507/16191110.htm>



Foto: Jonathan Mazower / Survival

Etnocidio y vulnerabilidad de los pueblos indígenas minoritarios en Bolivia ¹

Carlos Camacho Nassar ²

En Bolivia, varios pueblos indígenas se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, tanto en términos de supervivencia física como cultural. Estos pueblos se encuentran en condiciones de asimetría estructural con la sociedad nacional, tanto indígena como no indígena, debido a su carencia de recursos, su limitada población, las agresiones que sufren y han sufrido, la pérdida de sus territorios y su confinamiento en áreas marginales, entre otros factores. Respecto al total de población del país, estos pueblos indígenas, que se han denominado altamente vulnerables, representan menos del 0,2 por ciento y del total de la población indígena en el país, apenas se acercan al 0,3 por ciento pero agrupados en casi veinte de los más de treinta pueblos indígenas que viven en Bolivia. Es decir, que cuando se habla de pueblos vulnerables, se hace referencia a un sector de la población minoritario con problemas específicos pero que, en conjunto, representan más de la mitad de las culturas indígenas en el país. Como todas las poblaciones indígenas, estas han sufrido, desde su contacto con la cultura occidental, agresiones permanentes en todos los ámbitos de su vida social y espiritual. Por ello se encuentran al borde del etnocidio, concepto que indica la destrucción sistemática de sus modos de vida, sus sistemas de producción y su pensamiento ³.

1 Este artículo constituye el resumen de un texto más extenso titulado: Entre el etnocidio y la extinción: Pueblos Indígenas aislados, en contacto inicial e intermitente en Bolivia.

2 Antropólogo y geógrafo especialista en desarrollo internacional (U. de Costa Rica, U. de París I (Sorbona), Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París). Ha realizado estudios sobre pueblos indígenas y conflictos en México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Paraguay y Bolivia. carlosnassar@yahoo.com

3 Para ampliar el concepto, ver: Robert Jaulin. *La paix blanche, introduction à l'ethnocide*. París, Éditions du Seuil, 1970; *L'ethnocide à travers les Amériques*. París, Éditions Fayard, 1972 y *La Décivilisation*. Bruselas, Éditions Complexe, 1974. Una definición bastante clara se encuentra en: Kart-Heinz Hillmann. *Diccionario enciclopédico de sociología*. Barcelona, Herder, 2001. Página 332 y dice que el etnocidio es la "destrucción de la identidad cultural de una etnia mediante la asimilación a una etnia dominante, activada conscientemente o hasta forzada, por una política autoritaria."

El etnocidio es un proceso mediante el cual, se estigmatizan las culturas indígenas y se sustituye su universo simbólico, sus relaciones sociales y su economía por sistemas impuestos por los sectores social y culturalmente dominantes de la sociedad. La Declaración de San José ⁴ define que “El etnocidio significa que a un grupo étnico, colectiva o individualmente, se le niega su derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua. Esto implica una forma extrema de violación masiva de los derechos humanos, particularmente del derecho de los grupos étnicos al respeto de su identidad cultural.” La agresión que sufren estos pueblos ha sido denunciada en reiteradas ocasiones desde el inicio del periodo colonial en el continente. Desde la década de 1960, esta denuncia ha sido sistemática. ⁵

Declaración de Barbados I

Reafirmamos aquí el derecho que tienen las poblaciones indígenas de experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y sociopolíticos que predominen en un determinado momento. La transformación de la sociedad nacional es imposible si esas poblaciones no sienten que tienen en sus manos la creación de su propio destino. Además, en la afirmación de su especificidad sociocultural las poblaciones indígenas, a pesar de su pequeña magnitud numérica, están presentando claramente vías alternativas a los caminos ya transitados por la sociedad nacional.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

El etnocidio consiste en la represión, deslegitimación o exterminio de los rasgos culturales de los pueblos indígenas y afro descendientes aunque sus miembros sobrevivan como individuos. Provoca la muerte de la diversidad cultural, implica la lenta desaparición de la especificidad de los hombres y de los pueblos.

Fuentes: Segunda Reunión de Barbados. Indianidad y descolonización en América Latina. México, Editorial Nueva Imagen, 1979. Página 11. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Etnocidio. San José, IIDH, 2006. Sin publicar.

Cuando una sociedad considera que otros pueblos en su territorio nacional se encuentran en estadios inferiores de la evolución social, justifican y legitiman la inducción de procesos civilizatorios, frecuentemente forzados y violentos. Muchas veces, como ha ocurrido en Bolivia, a cargo de misiones religiosas. Algunos pueblos en las selvas amazónicas y en el Chaco boliviano han sido objeto de procesos forzados de integración y evangelización que han destruido total o parcialmente sus tejidos sociales, sus sistemas de producción y su cosmovisión.

4 Fuente: Unesco-Flacso. La Unesco y la lucha contra el etnocidio. Declaración de San José. San José, Unesco-Flacso, 1981.

5 Cabe destacar las declaraciones de Barbados I en 1971 y de Barbados II en 1978 que además constituyen el punto de partida para el involucramiento de los pueblos indígenas en la lucha por su autodeterminación, el reconocimiento de su especificidad y de su derecho de conservar su cultura y evolucionar de acuerdo a sus deseos.

“Desde el descubrimiento de América, en 1492, una máquina de destrucción de los indios se puso en marcha. Esta máquina continúa funcionando donde subsisten, en la selva amazónica, las últimas tribus “salvajes”^{6, 7}.”

Este proceso de invasión cultural va junto con la disminución de su población como un resultado de la pérdida de su espacio vital, la decantación de su sistema de gestión territorial, las enfermedades, la imposición de un sistema de creencias y la presencia de asentamientos sobre sus tierras que limitan sus derechos territoriales. Sus estructuras de poder tradicional y con ello de legitimación de la toma de decisiones se han visto afectadas por la imposición de sistemas foráneos incrementándose la destrucción de sus sociedades.

En Bolivia, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue homologado por el Congreso de la República mediante la Ley número 1257 del 11 de julio de 1991. Con esa ratificación, su texto adquiere vigencia en el país y sus disposiciones se constituyen en una obligación de Estado. De allí la importancia de su articulado en relación a la situación de agresión que viven estos pueblos. Como contexto, destaca su artículo tercero que establece que *“Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.”* El artículo quinto del mismo convenio se refiere más específicamente a los derechos culturales y a la identidad: *“Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente. Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticos e instituciones de esos pueblos.”* Esto, como se sabe, no ha ocurrido en la mayor parte del continente y, más bien, procesos contrarios y, por ello, etnocidas, han constituido la tónica de las relaciones entre la o las culturas dominantes y las que se encuentran en un nivel subdominante. En este aspecto, cabe destacar la agresión que estos pueblos minoritarios han sufrido por parte de sectas fundamentalistas estadounidenses, notablemente la Misión Nuevas Tribus (MNT) y el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), que, aparte de reducirlos forzosamente en campos de concentración, han intentado destruir sus coordenadas simbólicas imponiendo una religión foránea caracterizada por el fanatismo pentecostal⁸.

Al concentrarlos, les han expuesto a enfermedades desconocidas, les han forzado a abandonar sus sistemas de producción y reproducción social y ma-

6 Clastres utiliza el término “salvaje” (sauvage en francés) también en el sentido de “silvestre” (no domesticado). Para él, los pueblos de la Amazonia representaban la libertad más pura que se pueda pensar.

7 Pierre Clastres. Enciclopedia Universalis. Francia, 1999. Snp.

8 Sobre esta temática en particular, ver: Fernando Mires. La colonización de las almas: Misión y conquista en Hispanoamérica. San José, DEI, 1991; Luis Samandú (comp.) Protestantismos y procesos sociales en Centroamérica. San José, Educa, 1991; Elisabeth Rohr. La destrucción de los símbolos culturales indígenas. Sectas fundamentalistas, sincretismo e identidad indígena en el Ecuador. Quito, Abya Yala, 1997; David Stoll. Is Latin America Turning Protestant? Berkeley, University of California Press, 1990; Carlos Camacho Nassar. Caucho, Nuevas Tribus y castaña: El etnocidio araanon en la Amazonia boliviana. Ponencia presentada en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología. San José, 2008.

terial, han deslegitimado sus autoridades y sus sistemas de cohesión social y han, parcialmente, tenido éxito, destruyendo la singularidad de sus culturas. La evangelización forzada y la reducción de los pueblos nómadas en misiones bajo control foráneo constituyen una violación grave de los derechos humanos de estos pueblos El Convenio 169 de la OIT también establece sanciones⁹ contra la intervención no autorizada de agentes foráneos en territorios y sociedades indígenas.¹⁰

El contacto de estas sectas con los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia en la mayoría de los casos se ha dado durante el siglo XX y se ha intensificado en su segunda mitad. Algunos de estos pueblos ya habían tenido un contacto con misiones católicas en el periodo colonial y la época republicana.

Introducción de sectas entre algunos pueblos indígenas de Bolivia en el siglo XX

Pueblo	Secta	Periodo/año
Araona	ILV	1964
Chacobo	ILV	1955
Ayoreo	MNT	1947
Ayoreo (Zapocó)	Misión Sudamericana	1950
T'simane	MNT	Nd
Ese Eija	ILV	1956
Yaminahua	ILV	1950-1960
Yaminahua	Misión Evangélica Suiza	1984
Pacahuara	ILV	Nd.
Baure	ILV	1960-1964
Guarayo	ILV	1961
Sirionó	Iglesia Cuadrangular + ILV	1932
Bia Yuqui	MNT	1967
Yuracaré	ILV	Década de 1950
Guaraní simba	MNT	Nd

Fuente: Álvaro Díez Astete y David Murillo. Pueblos Indígenas de Tierras Bajas: Características principales. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Programa Indígena-PNUD, 1998.

9 El artículo 18 del Convenio establece que "la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones".

10 Destaca el hecho que en el sitio web de la Misión nuevas Tribus (<http://uk.ntm.org>) figuraban en septiembre de 2006, 50 puestos vacantes en Bolivia incluyendo fundadores de iglesias y pastores para los t'simane, los sirionó, los simba guaraní, los weenhayek, y los ese eija, entre otros.

El ILV, la MNT y otras sectas actúan coordinadamente en tanto mantienen los mismos principios ideológicos basados en la creencia “que el advenimiento del reino de Dios llegará cuando todos los pueblos se evangelicen, entonces quieren evangelizar cuanto antes hasta la última tribu para apurar ese advenimiento.”¹¹

“Nuevas Tribus busca imponer su credo a la comunidad luchando fuertemente contra “las malas costumbres y tradiciones indígenas” que, a nivel teológico, relacionan con Satanás (...) yo mismo tuve la oportunidad de observar que un misionero de Nuevas Tribus amenazó a un grupo de ayoréode que estaban hablando conmigo. Les ordenó cortar ese contacto; en caso que no lo hicieran serían castigados por Dios. Eso muestra la imposición amenazante, atemorizante de un grupo de misioneros de procedencia fundamentalista.”¹²

Los misioneros de las Nuevas Tribus han impuesto un régimen de terror que viola los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas donde han intervenido e intervienen actualmente. Según Miguel Bartolomé¹³ “la cuestión es muy grave porque participa de uno de los tantos procesos dramáticos que vive la humanidad: la extinción de una forma de vida, de una experiencia civilizatoria...”

La gravedad de la agresión de esa misión y el Instituto Lingüístico de Verano, entre otras sectas, es tanto mayor en cuanto se dirige hacia pueblos cuyas estructuras de asimilación y control del cambio social son destruidas por la evangelización forzada. Esteban Mosonyi¹⁴ al respecto indica que en Venezuela, como en el resto de América, “los misioneros consideran un triunfo suyo la anulación de todas las referencias culturales propias de los indígenas en cuanto estas se vinculan con un sistema de vida considerado despreciable. Solo mantienen la lengua, pero lo hacen no desde una posición de respeto sino a partir de una intención manipuladora.”

Bolivia es un país donde la mayoría de la población es indígena. Por ello, la vulnerabilidad al etnocidio de los pueblos minoritarios adquiere una complejidad mayor que en las sociedades donde solo se oponen la sociedad occidental dominante y las sociedades indígenas subdominantes. Las asimetrías se transforman en un universo en el que distintos grupos etnoculturales se relacionan en matrices de oposiciones con diferentes características históricas y regionales.

Las migraciones hacia las tierras bajas de los pueblos andinos, frecuentemente se han dirigido hacia territorios ocupados por los pueblos minoritarios, asentándose en espacios dentro de sus circuitos de caza, recolección y agricultura itinerante. Con ello, han contribuido a la restricción de su ambi-

11 Pedro Dotto. Citado en Ticio Escobar. Misión: Etnocidio. Asunción, Comisión de Solidaridad con los Pueblos Indígenas-RP Ediciones, 1988. Página 81.

12 Volker Von Bremen. Citado en Ticio Escobar. Ibid. Página 118.

13 Miguel Bartolomé. Citado en Ticio Escobar. Ibid. Página 136.

14 Esteban Mosonyi. Citado en Ticio Escobar. Ibid. Página 259.

to territorial y han incrementado su vulnerabilidad. Correlativamente, se ha generado un proceso en el que, en las tierras bajas, confluyen las culturas originarias de la zona andina del país, la cultura occidental y, en una condición asimétrica, los pueblos indígenas de esas tierras. Es así como la geografía de la vulnerabilidad adquiere una fisonomía altamente heterogénea y depende, entre otros factores, de los procesos de colonización, del tipo de colonizadores y de los sistemas de producción que se implantan. Las áreas colonizadas por agricultores andinos tienen un impacto distinto sobre las culturas autóctonas que las explotaciones de empresas madereras o la recolección de la castaña amazónica. Los pueblos vulnerables pueden ser objeto de deculturación e intervención sobre sus recursos de reproducción social y material por parte del sector de la sociedad representando la herencia colonial y también de otros pueblos indígenas desplazados de sus regiones de origen que colonizan sus territorios.

Los pueblos vulnerables en Bolivia se pueden clasificar en las siguientes categorías¹⁵: i) Pueblos o segmentos de pueblo en aislamiento, ii) pueblos o segmentos de pueblo en contacto inicial, iii) pueblos minoritarios en contacto intermitente o permanente.

Algunos de los pueblos vulnerables, tanto contactados como en aislamiento, se encuentran ubicados entre fronteras internacionales¹⁶. Esto quiere decir que sus espacios de vida están ahora atravesados por las fronteras y que esto ha limitado los periplos establecidos en sus sistemas de producción itinerantes. La situación fronteriza de estos pueblos incrementa su grado de vulnerabilidad al colocar restricciones políticas de tránsito en su territorio ancestral. Además, establece problemas de ciudadanía y situación legal en los países. La frontera también se constituye en un peligro para la supervivencia física de estos pueblos ya que el contrabando, el narcotráfico y otras actividades ilícitas se llevan a cabo en sus trayectos nómadas. Entre los pueblos y grupos no contactados, se estima que los ayoréode, los pacahuara, los ese ejja y los toromona se encuentran en condición fronteriza con Paraguay, Perú y Brasil. Los pueblos en contacto inicial, intermitente y permanente que están en condición fronteriza son los ayoréode, los yaminahua, los machineri, los pacahuara, los ese ejja, los chacobo, los moré, los tapiete y los weenhayek.

¿Con cuáles criterios se analiza la vulnerabilidad al etnocidio?

Como ya se dijo, se definen como pueblos en condición de vulnerabilidad aquellos en riesgo de etnocidio y desaparición física como resultado de sus relaciones asimétricas con las sociedades y culturas dominantes y la agresión que sufren contra su organización social, su economía, su cosmovisión, sus recursos naturales y su territorio. En Bolivia, investigadores como Álvaro

15 Las categorías propuestas para Bolivia han sido construidas utilizando, entre otras, las siguientes fuentes: Darcy Ribeiro. *Fronteras indígenas de la civilización*. México, Siglo XXI Editores, 1971 y Vincent Brackelaire. *Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela)*. Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección. Brasilia, s.e., 2006.

16 El artículo 32 del Convenio 169 de la OIT (ley 1257 de Bolivia), establece que *"los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural y del medio ambiente"*.

Diez Astete¹⁷ han desarrollado criterios específicos para calificar la vulnerabilidad que sufren los pueblos indígenas.

El etnocidio es una categoría conceptual de alta complejidad que no puede medirse con total objetividad. Conjuga variables cuantitativas como la población con variables cualitativas como la pérdida de la cosmogonía. Se trata de una categoría específica de los procesos de cambio social porque refiere a situaciones forzadas y de grandes asimetrías, caracterizadas por la agresión y la falta de control del cambio por culturas que no poseen mecanismos para resistir las transformaciones que enfrentan. La decisión de asumir cambios culturales no está en manos del pueblo que sufre el fenómeno. Este le es impuesto por una sociedad que posee más fuerza desde todos los puntos de vista. Para estimar los niveles de vulnerabilidad, se pueden utilizar los siguientes criterios: i) Vulnerabilidad demográfica (pueblos minoritarios y en el límite de su posibilidad de reproducción biológica); ii) vulnerabilidad territorial (carencia de territorio para su reproducción material y agresiones sobre sus espacios vitales); iii) vulnerabilidad por exclusión de servicios (falta de servicios públicos como educación, salud, agua potable, electricidad y otros); iv) vulnerabilidad por salud (presencia de graves indicadores de salud en la población expresada en altas tasas de mortalidad prevenible); v) vulnerabilidad por agresión física y cultural (agresiones por empresas madereras, castañeras, mineras, etc.; iglesias pentecostales, colonizadores, pescadores y cazadores, entre otros); vi) vulnerabilidad geopolítica (pueblos en áreas fronterizas con Perú, Brasil y Paraguay); vii) vulnerabilidad alimentaria (disponibilidad de alimentos); viii) vulnerabilidad por exposición a enfermedades de extrema gravedad frecuentemente resultado de su marginación social (VIH-Sida, tuberculosis, paludismo, micosis pulmonares); ix) decantación de la cultura y destrucción del tejido social (pérdida del tejido social y la cultura que se expresa, entre otros, en pérdida parcial o total del idioma, de la cohesión social, de las estructuras de poder, de la cosmogonía), x) relaciones de cautividad y servidumbre (pueblos o segmentos de pueblo que sufren relaciones de servidumbre, cautiverio o similares).

17 Álvaro Diez Astete en su texto: Sobre Antropología de urgencia en Bolivia: Pueblos étnicos en situación de vulnerabilidad y aislamiento. La Paz., propone los siguientes criterios: i) Baja densidad poblacional, con alto riesgo de reproducción biológico-vegetativa, donde la totalidad de las familias sufren de forma masiva el hambre y la desnutrición, la constante mortalidad infantil y la indefensión general ante las enfermedades; ii) carencia de recursos naturales de subsistencia, por carecer de tierras, mínimas, o por ocupar tierras eriazas, improductivas y pobres de vida natural; iii) grupos étnicos que están bajo tutorías foráneas, no demandadas por los nativos, que aunque intervengan a título humanitario, efectúan traslados forzados de hábitat y desarrollan una labor de inmovilización y aislamiento artificial de estos pueblos; iv) grupos étnicos perseguidos por sectas religiosas; v) víctimas de desalojos con violencia armada por parte de sicarios, cuando los indígenas se asientan en sus propias tierras tradicionales, ahora detentadas por los latifundistas; vi) víctimas de la presión de colonizadores de tierras andinos, madereros, empresas agrícolas, ganaderas, petroleras y mineras; narcotraficantes y comerciantes inescrupulosos; vii) la existencia hasta el día de hoy de familias cautivas en servidumbre perenne por deudas absurdas, sin remuneración y sometidas a pago en especie vil, y mantenidas en relaciones laborales semi esclavistas; viii) difícil accesibilidad a los centros de auxilio médico o de escolarización, viviendo en estado de abandono, que no es lo mismo que el aislamiento voluntario, puesto que ya están contaminados con las enfermedades importadas por el hombre blanco y mestizo, en tanto que los aislados no; ix) pérdida de cohesión sociocultural propia, al extremo de producirse casos de mendicidad y prostitución para sobrevivir, en tanto individuos desarraigados.

Ubicación de los pueblos vulnerables en Bolivia

La mayor parte de estos pueblos se localiza en las regiones bajas del oriente, la Amazonía y el Chaco. En los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija. En el occidente, el pueblo uru se encuentra también en condición de vulnerabilidad. Estos pueblos fueron despojados de sus territorios y agredidos sistemáticamente por mineros, madereros, castañeros, gomeros y ganaderos en distintos momentos de su historia. Algunos fueron utilizados como mano de obra forzada, otros reducidos en asentamientos urbanos una vez que perdieron sus tierras, otros confinados en las áreas marginales de los que fueron sus territorios ancestrales. En todos los casos, como resultado del contacto desigual, sufrieron enfermedades, inseguridad alimentaria, discriminación y la explotación de su fuerza de trabajo hasta niveles que agotaron sus fuerzas físicas. En este proceso, las mujeres fueron además físicamente vejadas, constituyendo ahora el grupo de población más vulnerable. Aunque la mayoría de estos pueblos dispone ahora de territorios propios, su poca población y la persistencia de las agresiones hacen necesario que se tomen medidas especiales para su protección y la de sus territorios. La localización de estos pueblos según la división territorial-administrativa vigente se muestra en el siguiente cuadro.

Localización de los pueblos vulnerables

Pueblo	Municipio	Provincia	Departamento
Urus (chipaya, uruito, murato)			Oruro
Weenhayek	Villamontes	Gran Chaco	Tarija
Ayoreo		Chiquitos Ñuflo de Chávez Germán Busch	Santa Cruz
Cavineño	Reyes Cantón Cavinás	Ballivián	Beni
	Riberalta	Vaca Díez	
		Manupiri Madre de Dios	Pando
		Iturrealde	La Paz
Mosetén	San Borja	Ballivián	Beni
	Palos Blancos	Sud Yungas	La Paz
Cayubaba	Exaltación	Yacuma	Beni
Chacobo	Riberalta	Vaca Díez	Beni
	Exaltación	Yacuma	
	Reyes	Ballivián	
Baure	Baures Magdalena Huacaraje	Itenez	Beni
	Mamoré		

Pueblo	Municipio	Provincia	Departamento
Esse Ejja	Gonzalo Moreno	Madre de Dios	Pando
		Iturrealde	La Paz
		Ballivián	Beni
Canichana	San Javier	Cercado	Beni
Sirionó	San Javier	Cercado	Beni
Yaminawa	Bolpedra	Nicolás Suárez	Pando
Machineri	Bolpedra	Nicolás Suárez	Pando
Yuki (Mbya)	Chimoré	Carrasco	Cochabamba
Moré o Itenez	Puerto Siles	Mamoré	Beni
Araona	Ixiamas	Iturrealde	La Paz
Tapieté			Tarija
Pacahuara	Riberalta	Vaca Díez	Beni
	Victoria	Manuripi	Pando
Guarasug'we		Velasco	Santa Cruz
Pueblos en aislamiento voluntario			
Toromona			La Paz
Araona			La Paz
Esse Ejja			
Mbya (Yuki)			Cbba. Santa Cruz
Ayoreo		Cordillera Santa Cruz	
Pacahuara	Santa Rosa de Abuná	Federico Román	Pando
Yuracaré			Santa Cruz Beni Cbba.

Fuente: Álvaro Diez Astete y David Murillo. Pueblos Indígenas de Tierras Bajas: Características principales. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Programa Indígena-PNUD, 1998.

Los pueblos y segmentos de pueblo en aislamiento

En Bolivia, las poblaciones aisladas se caracterizan, a excepción de los toromonas, por estar constituidas de grupos o familias pertenecientes a pueblos indígenas minoritarios. Es decir, que se trata de grupos que han optado por continuar en la selva aunque la mayoría de su pueblo se encuentre en contacto intermitente o permanente con la sociedad nacional. En algunos casos, esta opción ha sido tomada para evitar ser reducidos por las misiones religiosas. Son los miembros de los pueblos a los que pertenecen quienes reportan avistamientos y encuentros esporádicos. También, quienes protegen su decisión de mantenerse aislados.

*“Estos grupos indígenas, clasificados como aislados, son distintos de las tribus vírgenes de contacto, de un pasado remoto. Ninguno de ellos presenta las características originales. Su modo de ser solo se explica por la contingencia de una vida de fugas, correrías y luchas que les fue impuesta y que afectó profundamente su forma de vida y el funcionamiento de sus instituciones. Es improbable que subsista hoy un solo grupo totalmente indemne de las influencias de la civilización, pues incluso aquellos no alcanzados aún por la sociedad nacional ya sufrieron su influencia indirecta, a través de tribus desalojadas y lanzadas sobre ellos y de bacilos, virus o artefactos que, pasando de tribu en tribu, alcanzaron a llegar hasta sus reductos.”*¹⁸

La información sobre ellos es escasa y no se han realizado investigaciones a profundidad sobre su existencia a excepción de un estudio reciente¹⁹ realizado por la Iniciativa Amotocodie y la Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay en coordinación con la Central Ayorea del Oriente Boliviano que demuestra la presencia de grupos ayoreos aislados en la zona fronteriza entre Paraguay y Bolivia. También, con la información recopilada por la Expedición Madidi sobre los Toromonas, el 15 de agosto de 2006 el Servicio Nacional de Áreas Protegidas promulgó la resolución administrativa número 48/2006²⁰ que define un área de ingreso prohibido para proteger ese pueblo dentro del Parque Nacional Madidi.

Pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Bolivia

Es posible listar por lo menos seis zonas con indicios de presencia de estos pueblos; cabe destacar que tres de ellas se encuentran en parques nacionales, y tres en zonas de fronteras: i) Chaco boliviano, Parque Nacional Kaa Yya (3.441.100 hectáreas): grupos de ayoréode u otros, frontera Bolivia con Paraguay. Protegidos por el parque pero sobre todo por la lejanía y amplitud de su territorio con poco acceso, zona poco conocida; ii) departamento de

18 Darcy Ribeiro. Fronteras indígenas de la civilización. México, Siglo Veintiuno Editores, 1971. Página 58.

19 Iniciativa Amotocodie, Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay. Una mirada a la actualidad de los ayoréode aislados en Bolivia. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Binacional Ayoreo Bolivia-Paraguay. Santa Cruz de la Sierra, marzo de 2009.

20 Primera resolución administrativa sobre un pueblo aislado en Bolivia: Segundo: La Dirección Ejecutiva del SER-NAP a través de sus cuatro direcciones de unidad central, gestiona y realizará de manera inmediata las acciones técnico legales pertinentes para validar y certificar la situación del grupo indígena originario a través de un estudio previo que deberá contener un análisis histórico, antropológico, geográfico, ambiental y jurídico sobre la situación de la etnia originaria existente dentro del área protegida, PN-ANMI Madidi, debiendo luego elaborar un plan de acción donde se articulen las conclusiones técnicas y las estrategias de intervención de todos los sectores comprometidos en la preservación del aislamiento voluntario del grupo indígena originario. Tercero: El Servicio Nacional de Áreas Protegidas a través del Responsable del Área, del cuerpo de protección y los convenios suscritos con las FF.AA, deberán salvaguardar y resguardar el hábitat de estos pueblos efectuando las acciones pertinentes para garantizar la intangibilidad de estos territorios garantizando su aislamiento y el respeto a su decisión en torno a la forma de su relacionamiento con el resto de la sociedad nacional. Cuarto: El Responsable de área y el cuerpo de protección, no permitirán ningún tipo de asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior, tampoco cualquier intervención de pueblo a pueblo, debiendo respetar cada uno su territorio y su hábitat. Quinto: Quedan absolutamente prohibidas todas las actividades de prospección, explotación y extracción de cualquier recurso natural dentro de perímetro establecido Ut supra. Sexto: Queda estrictamente prohibido el ingreso de cualquier agente externo, preservando de esta forma la salud de la población en aislamiento, evitando se ponga en riesgo la vida del grupo indígena.

Santa Cruz, en la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Yuqui que colinda con el Parque Nacional Amboró (180.000 hectáreas) y Parque Nacional Carrasco (622.600 hectáreas): grupos Bia-Yuquii de unas cuatro familias. Poco protegidos, contacto inminente por los propios Yuqui que integran la New Tribes Misión; iii) en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure, en la frontera entre los departamentos de Santa Cruz, Beni y Cochabamba: también podría esconder algunas familias yuracaré sin contacto; iv) en el norte del departamento de Pando, frontera Bolivia con Brasil, existirían grupos pahuara que pueden llegar a cinco familias, en el municipio Santa Rosa de Abuná. Poco protegidos, contacto inminente, ya que la Capitanía Chacobo-Pahuara estaba buscando contacto en 2005; v) Parque Nacional Madidi (1.895.740 hectáreas) norte del Departamento de La Paz, frontera Bolivia con Perú: posibles grupos toromona y nahua. Protegidos por el parque pero sobre todo por la lejanía de su territorio, zona poco conocida. En la frontera Bolivia-Perú también podría haber grupos ese eja sin contacto; vi) Tierra Comunitaria de Origen araona en el norte del departamento de La Paz: esta TCO podría tener algunas familias sin contacto en el bosque.

Fuente: Vincent Brackelaire. Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección. Brasilia, enero de 2006.

En detalle, la situación de estos pueblos es la siguiente ²¹:

- Toromona. Este pueblo se encuentra al Norte del departamento de La Paz, en el centro del Parque Nacional Madidi (1.895.740 has.). Distintas fuentes indican que los toromonas deambulan entre las cabeceras del río Colorado (Pukamayú) y las cabeceras del río Heath (Sonene). Se supone que los toromonas fueron diezmados durante el auge del caucho y que se replegaron a esa zona selvática donde han sido avistados por araonas y otros indígenas.
- Araona. Fuera de las cerca de 90 familias araonas viviendo en la TCO araona, hay indicios de la existencia de algunas familias en aislamiento voluntario que no han aceptado la tutela de la Misión Nuevas Tribus.
- Ese Eja. Se supone que algunas familias nómadas en aislamiento voluntario se encuentran en la frontera entre Bolivia y Perú, en territorio del Parque Nacional Madidi.
- Bia Yuqui. Los yuquis fueron reducidos forzosamente por la Misión Nuevas Tribus en la década de 1960 y se concentran en el poblado de Bia Recuate sobre el río Chimoré en el Parque Nacional Carrasco de Cochabamba. Las fuentes indican la existencia de algunas familias en aislamiento voluntario.
- Ayoreo. En el Parque Nacional Kaa Yya del Gran Chaco boliviano en la provincia Cordillera de Santa Cruz se menciona la existencia de un grupo de ayoreo no contactados.
- Pacahuara. Varias fuentes citan la existencia de un grupo de familias pahuara no contactadas entre los ríos Negro y Pacahuaras, en el municipio Santa Rosa de Abuná, en la provincia Federico Román.
- Yuracaré. Se supone la existencia de familias yuracaré no contactadas.

21 Álvaro Diez Astete. *Ibid.*

La situación de estos pueblos es crítica y debe respetarse su derecho de permanecer sin contacto con las sociedades nacionales. Sin embargo, sobre ellos se cierne la amenaza permanente del contacto forzado agresivo y planificado por las sectas religiosas y otros agentes externos. Por ejemplo, en 2006, la Misión Nuevas Tribus establecía que *“en Bolivia nuestro objetivo es establecer iglesias entre los pueblos no contactados.”*²²

Los pueblos y segmentos de pueblo en aislamiento cuentan con una población de su propio pueblo que puede amortiguar las agresiones externas y se ubican parcialmente en territorios que sus pueblos detentan. También corren el riesgo de ser contactados por miembros de sus propios pueblos que se encuentran en contacto intermitente o permanente con la sociedad nacional, exponiéndose a enfermedades para las cuales no tienen defensas. Por eso, la protección de su derecho al aislamiento significa también un trabajo con cada uno de los pueblos a los que pertenecen y que ya poseen otro tipo de organización social derivada de cierto grado de integración social. Las organizaciones de estos pueblos serán entonces los actores privilegiados en la protección de los grupos aislados, al igual que las organizaciones de los pueblos indígenas vecinos y las autoridades locales, notablemente los municipios.

La Constitución Política del Estado boliviano promulgada en 2009 contiene las provisiones constitucionales para la protección de los derechos de estos pueblos²³. Se trata del único texto constitucional en el planeta que menciona la situación y la especificidad de los pueblos aislados.

Los pueblos en contacto inicial, intermitente y permanente

Los datos de población disponibles sobre estos pueblos provienen principalmente del Censo Indígena de las Tierras Bajas de Bolivia (1994), del Censo Nacional de Población de 2001 y de estimaciones realizadas por Mario Haibara²⁴ en 2006. Estas se presentan en adelante.

22 Misión Nuevas Tribus. Agosto de 2006.

23 El artículo 31 de la Constitución Política del Estado boliviano dice que *“i) las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en su forma de vida individual y colectiva; ii) las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan.”*

24 Demógrafo de la Dirección General de Tierras Comunitarias de Origen del Viceministerio de Tierras de Bolivia, actualmente (2009) Dirección General de Tierras.

Pueblos vulnerables: población según fuente

Pueblo	Censo 1994	INE 2001 (+ 15 años)	Estimado MDRAMA 2006
Urus (chipaya, uruito, murato)			2.252
Weenhayek	2.081	1.022	1.902
Ayoreo	856	860	1.601
Cavineño	1.736	852	1.586
Mosetén	1.177	813	1.513
Cayubaba	794	328	610
Chacobo	767	255	475
Baure	631	496	923
Esse Ejja	584	409	761
Canichana	583	213	396
Sirionó	419	134	249
Yaminawa	161	45	84
Machineri	155	15	28
Yuki (Mbya)	138	112	208
Moré o Itenez	108	44	82
Araona	90	92	171
Tapieté	74	19	35
Pacahuara	18	32	60
Guarasug`we	9	9	17
Total			12.953

Fuentes: Censo Indígena Rural de Tierras Bajas de 1994, Censo Nacional de Población 2001 y estimaciones de Mario Haibara, Viceministerio de Tierras, 2006.

Según Haibara, la siguiente es la distribución relativa de su población.

Población indígena vulnerable según pueblo en las tierras bajas de Bolivia

Pueblo	Número de habitantes	Porcentaje
Urus (chipaya, uruito, murato)	2.252	17,4
Weenhayek	1.902	14,7
Ayoreo	1.601	12,4
Cavineño	1.586	12,2
Mosetén	1.513	11,7
Cayubaba	610	4,7
Chacobo	475	3,7
Baure	923	7,1
Esse Ejja	761	5,9
Canichana	396	3,1
Sirionó	249	1,9

Pueblo	Número de habitantes	Porcentaje
Yaminawa	84	1,0
Machineri	28	0,2
Yuki (Mbya)	208	1,6
Moré o Itenez	82	1,0
Araona	171	1,3
Tapieté	35	0,3
Pacahuara	60	0,5
Guarasug`we	17	0,1
Total	12.953	100,0

Fuente: Estimaciones de Mario Haibara sobre la base del Censo nacional de Población 2001, Viceministerio de Tierras, 2006.

Un dato importante para analizar la vulnerabilidad demográfica de estos pueblos es la predominancia de los hombres entre su población. Esto pone en riesgo sus posibilidades de reproducción biológica como se evidencia en el siguiente cuadro.

Pueblos vulnerables: población según género

Pueblo	Población total	Hombres	Mujeres
Urus (chipaya, uruito, murato)	2.252	1.273	979
Weenhayek	1.902	978	924
Ayoreo	1.601	822	779
Cavineño	1.586	871	715
Mosetén	1.513	837	676
Cayubaba	610	366	244
Chacobo	475	251	224
Baure	923	545	378
Esse Ejja	761	405	356
Canichana	396	236	160
Sirionó	249	135	114
Yaminawa	84	46	37
Machineri	28	15	13
Yuki (Mbya)	208	117	91
Moré o Itenez	82	41	41
Araona	171	100	71
Tapieté	35	24	11
Pacahuara	60	39	21
Guarasug`we	17	9	8
Total	12.953	7.110	5.843

Fuente: Estimaciones de Mario Haibara sobre la base del Censo nacional de Población 2001, Viceministerio de Tierras, 2006.

El ámbito territorial

Las movilizaciones masivas protagonizadas por las organizaciones indígenas de las tierras bajas desde la década de 1990 tuvieron como uno de sus ejes principales la reivindicación territorial ²⁵. En ese contexto, los pueblos en condición de vulnerabilidad han obtenido la legalización de parte de sus territorios ancestrales.

Pueblos vulnerables: población, superficie titulada y densidad de población

Pueblo	Superficie (km ²)	Población	Densidad de población
Urus (chipaya, uruito, murato)		2.252	
Weenhayek	1.978	1.902	1,0
Ayoreo	2.447	1.601	0,7
Cavineño	5.232	1.586	0,3
Mosetén	3.962	1.513	0,4
Subtotal	13.620	8.854	0,5
Cayubaba	6.518	610	0,1
Chacobo/ Pacahuara	5.108	535	0,1
Baure	5.057	923	0,2
Esse Eija	4.414	761	*
Canichana	334	396	1,2
Sirionó	629	249	0,4
Yaminawa/ Machineri	419	112	0,3
Bia yuqui	1.272	208	0,2
Moré o itenez	819	82	0,1
Araona	950	171	0,2
Tapieté	513	35	0,1
Guarasug'we	3.594	17	0,0
Total	43.254	12.953	

Fuente: CPTI, CIDOB. Atlas de los territorios indígenas de Bolivia. Situación de las Tierras Comunitarias de Origen y procesos de titulación. La Paz, CPTI, CIDOB, 2000.

Sin embargo, la entrega de esos territorios bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen no significa, en un porcentaje significativo de los casos, que estos pueblos dispongan de la totalidad de sus superficies que les permitan mitigar su condición crítica

25 Como logros de estas luchas se apuntan: i) La firma del Convenio 169 de la OIT de la OIT que contiene importantes compromisos respecto de los derechos al territorio y su gestión por los pueblos indígenas, ii) la adjudicación por decreto presidencial de tierras comunitarias de origen antes de la promulgación de la ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Inra), iii) la promulgación de la ley del Inra en 1996 que establece los procedimientos para el reclamo de tierras comunitarias de origen.

de vulnerabilidad. Sus espacios vitales se encuentran parcialmente ocupados por foráneos (colonizadores, madereros, castañeros, etc.) y sus recursos naturales continúan siendo explotados irracionalmente poniendo en peligro su sostenibilidad y la supervivencia de estos pueblos.

Conclusiones

En Bolivia, la preocupación por la situación de los pueblos indígenas altamente vulnerables tiene larga data. Recientemente, durante la década de 1990, con el apoyo del proyecto indígena del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se discutió a profundidad la temática y se postularon lineamientos de política pública dirigidos a la protección de sus derechos. La Expedición Madidi²⁶ fundada en Bolivia en 2000 ha realizado investigaciones que sustentaron, en 2006, la resolución del Servicio Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia que salvaguarda el derecho al aislamiento de los toromonas del parque nacional Madidi. En noviembre de 2005, se llevó a cabo, con representación boliviana, el Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Gran Chaco, en Belem do Pará. Allí se constituyó la Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados y se acordó la Declaración de Belem sobre los Pueblos Indígenas Aislados. En noviembre de 2006, tanto la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) como el Viceministerio de Tierras participaron de la organización del Primer Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonía y el Gran Chaco que se llevó a cabo en Santa Cruz de la Sierra. En ese seminario, el Defensor del Pueblo de Bolivia y otras instituciones nacionales tuvieron activa participación. Posteriormente, se constituyó la Comisión Interinstitucional sobre Pueblos Indígenas Altamente Vulnerables que representa un esfuerzo continuado del aparato público para la protección y promoción de los derechos fundamentales de estos pueblos.

Al ratificar el Convenio 169 de la OIT, los Estados se comprometieron a promulgar políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas con su participación. En el caso de estos pueblos, las políticas, aparte de ser consultadas, deben considerar sus especificidades y su vulnerabilidad al etnocidio. El caso específico de los pueblos o segmentos de pueblo aislado es más complejo. Está claro que se debe respetar su derecho a mantenerse fuera de las sociedades envolventes pero debe también estar claro que la representación de estos pueblos la tienen las organizaciones indígenas de sus propios pueblos (cuando se trata de segmentos de pueblo, regionales y nacionales). Este es uno de los principios acordados en el seminario de Santa Cruz de la Sierra en 2006 y es uno de los ejes de trabajo de Cipiacci.

26 La Expedición Madidi es un proyecto privado financiado con aportes estatales y privados. Creado en La Paz, Bolivia, trabaja desde 2000, especialmente en los parques nacionales Madidi y Apolobamba y sus zonas de influencia, en el norte selvático y montañoso del departamento de La Paz, una de las regiones más aisladas del país. Se desarrolla en coordinación con una veintena de comunidades indígenas, la misma expedición es de carácter multiétnico y está constituida por personas de origen leco, tacana, T'siman, quechua y occidentales, de nacionalidad boliviana y extranjeros radicados en Bolivia. En 2001, la Cámara de Diputados de la República declaró a la Expedición Madidi de interés nacional (D.C. N° 009/2000-2001 del 31 de mayo de 2001). Desde 2000 a la fecha, la Expedición Madidi ha realizado misiones y tareas con dos propósitos principales: i) La exploración geográfica de territorios ignotos del área ya señalada (tres expediciones oficiales, con apoyo del estado boliviano (Apolobamba- Madidi 2000, Madidi XXI (2001) y Santos Pariamo (2003) y tres expediciones privadas (Cuenca alta del Río Madidi (2002) y Cordillera de Apolobamba Norte I y II (2003-2004), todas al interior del Parque Nacional Madidi; ii) el trabajo de gabinete y de campo antropológico, etnográfico y etnohistórico dirigido a probar la existencia de pueblos no contactados en la selva amazónica de Bolivia.

En Bolivia, la promulgación de políticas específicas para cada pueblo indígena de acuerdo a sus características propias corresponde a la intención descolonizadora del Estado boliviano. Es claro que la situación de vulnerabilidad que enfrentan actualmente esos pueblos no es de ningún modo casual. Es el resultado directo de la evolución del Estado colonial excluyente y discriminador que se implantó desde la conquista española en el siglo XVI y que, con distintos matices y estructuras, persiste hasta ahora. Asegurar el desarrollo de estos pueblos en un marco de equidad e inclusión, contribuye al desmantelamiento de las estructuras que producen su opresión, la violencia cotidiana que experimentan y que los llevan irremediablemente a su desaparición como culturas.

Referencias Bibliográficas

- Brackelaire, Vincent. 2006. Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela). Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección. Brasilia, sle.
- Camacho Nassar, Carlos. 2008 Caucho, Nuevas Tribus y castaña: El etnocidio araonas en la Amazonia boliviana. Ponencia presentada en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología. San José.
- Clastres, Pierre. 1999 Enciclopedia Universalis. Francia. Snp.
- CPTI, CIDOB. 2000 Atlas de los territorios indígenas de Bolivia. Situación de las Tierras Comunitarias de Origen y procesos de titulación. La Paz, CPTI, CIDOB.
- Diez Astete, Álvaro. 200?. Sobre Antropología de urgencia en Bolivia: Pueblos étnicos en situación de vulnerabilidad y aislamiento. La Paz.
- Diez Astete, Álvaro y David Murillo. 1998 Pueblos Indígenas de Tierras Bajas: Características principales. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Programa Indígena-PNUD.
- Escobar, Ticio. 1988 Misión: Etnocidio. Asunción, Comisión de Solidaridad con los Pueblos Indígenas-RP Ediciones
- Hillmann, Kart-Heinz. 2001 Diccionario enciclopédico de sociología. Barcelona, Herder.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2006 Etnocidio. San José, IIDH. Sin publicar.
- Instituto Nacional de Estadística
1994. Censo Indígena Rural de Tierras Bajas de Bolivia. La Paz, INE
2001. Censo Nacional de Población. La Paz, INE.
- Jaulin, Robert
1970. La paix blanche, introduction à l'ethnocide. París, Éditions du Seuil.
1972. L'ethnocide à travers les Amériques. París, Éditions Fayard.
1974. La Décivilisation. Bruselas, Éditions Complexe.
- Mires, Fernando. 1991 La colonización de las almas: Misión y conquista en Hispanoamérica. San José, DEI.
- Ribeiro, Darcy. 1971 Fronteras indígenas de la civilización. México, Siglo XXI Editores
- Rohr, Elisabeth. 1997 La destrucción de los símbolos culturales indígenas. Sectas fundamentalistas, sincretismo e identidad indígena en el Ecuador. Quito, Abya Yala.
- Samandú, Luis (compilador). 1991 Protestantismos y procesos sociales en Centroamérica. San José, Educa.
- Segunda Reunión de Barbados. 1979 Indianidad y descolonización en América Latina. México, Editorial Nueva Imagen.
- Stoll, David. 1990 Is Latin America Turning Protestant? Berkeley, University of California Press.
- Unesco-Flacso. 1981 La UNESCO y la lucha contra el etnocidio. Declaración de San José. San José, UNESCO-Flacso.



Observatorio de Derechos Humanos

Alexandra Bergier ¹

El Observatorio de Derechos Humanos y Conflictos Socio-ambientales de Tierras Altas y Tierras Bajas del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), es un instrumento de difusión e información que a lo largo de los dos últimos años ha apuntado a contribuir la comprensión de los conflictos y la problemática de los derechos humanos.

Consideramos que la primera instancia para generar cambios es la visibilización de las problemáticas, por ello este ámbito promueve la socialización de información actualizada y sistematizada de los conflictos y la situación de los Derechos Humanos, que integran también aspectos interculturales y de género.

En esta perspectiva, nos nutrimos de información que se publica en los diversos canales de la web, medios gráficos, comunicados e informes de organizaciones sociales, ONG, organismos gubernamentales, y también insumos que produce el observatorio. Uno de ellos es el boletín electrónico que enviamos semanalmente a nuestros usuarios. Cada newsletter contiene notas de prensa, así como artículos de análisis de coyuntura en base a casos de violaciones de Derechos Humanos y conflictos socio-ambientales suscitados en tierras altas y en tierras bajas de Bolivia.

Para evaluar la situación de los Derechos Humanos es imprescindible analizar la situación de manera amplia. Por ello, en el portal los usuarios pueden acceder a un ámbito en el que se hace seguimiento a conflictos socio-ambientales y sus consecuencias, y a la vez encontrar una instancia en la que se puede observar la situación general de los Derechos Humanos en Bolivia.

Este último año, el equipo del observatorio ha estado dando seguimiento a varios eventos relacionados con la problemática de Derechos Humanos, entre ellos la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, elección de los Asambleístas Indígenas en el departamento de Santa Cruz, y un Encuentro Regional para la Revisión

1 Socióloga, responsable del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictos Socio-ambientales de Tierras Altas y Tierras Bajas del CEJIS.

Final de las Directrices para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y/o Contacto Inicial. Por otro lado, se realizó monitoreo, difusión y análisis de conflictividad en torno a varios conflictos sociales, entre los cuales se destaca la marcha nacional del Movimiento sin Tierra gestada como consecuencia del desalojo violento de las comunidades Trillizas en San Ignacio de Velasco, y la VII Gran Marcha Indígena por el Territorio, las Autonomías y los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Esperamos que la página web sea consultada por cualquier persona interesada, especialmente organizaciones sociales indígenas y campesinas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y organizaciones internacionales de derechos humanos.

Los materiales que se pueden encontrar en nuestro portal son: noticias diarias, documentos e informes sobre Derechos Humanos y conflictos, desarrollo de casos especiales, descripciones de organizaciones campesinas e indígenas, como principales actores de las problemáticas que esta web abarca, archivos de fotos, videos y mapas, entre otros.

Es nuestro deseo que las organizaciones se nutran de la información que encuentren en este medio y con ella se construyan campañas y estrategias de prevención y contención de la violencia ejercida contra los sectores sociales vulnerables y excluidos. Este espacio de encuentro está dirigido también a articular y fortalecer las alianzas entre los diversos actores involucrados en el conflicto.

Este observatorio es un emprendimiento del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) y cuenta con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), el Gobierno de Navarra de España y el apoyo del Instituto de Promoción de Estudios Sociales (IPES) y del Servicio Alemán de Cooperación Social – Técnica (DED). Los contenidos publicados no representan la posición de ninguna de estas instituciones.

El Observatorio mantiene independencia en la gestión de información y los contenidos publicados. Su objetivo es el de colaborar en el ejercicio pleno de lo expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Por último, aclarar que no es una herramienta pasiva, sino que apuntamos a que sea un primer paso hacia la toma de decisiones que permitan promover cambios en la vida de los sectores más vulnerables.

Para contactarse, pueden escribirnos a www.observatorioddhh.org



Escuela Itinerante de Derechos Indígenas

Durante las últimas décadas una de las estrategias más utilizadas por los pueblos indígenas de América para lograr el reconocimiento y respeto de sus derechos ha sido la de acudir a los tribunales tanto en el plano nacional como internacional conscientes de la enorme sensibilidad sistema interamericano de derechos humanos. Gracias a sus dictámenes y sentencias el acceso a instancias judiciales se ha convertido en una prioridad para muchos pueblos indígenas que ven en esos organismos la última posibilidad para lograr el ejercicio de sus derechos humanos, reconocidos en ámbitos teóricos, pero con muchos problemas en el plano práctico del ejercicio.

Pero este gran interés de los pueblos indígenas por utilizar las vías judiciales, ha dejado al descubierto grandes debilidades del propio movimiento indígena. La primera debilidad que se detecta constantemente es la falta de formación jurídica de los propios pueblos indígenas. Otra debilidad, es la falta de utilización y difusión de todos los éxitos judiciales que se están cosechando en todo el continente.

Frente a este contexto, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), (IWGIA) Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IPES) e Instituto de Promoción de Estudios Sociales se plantearon el desafío de establecer una escuela de formación para profesionales sobre derecho indígena. Reto que empezó a plasmarse durante el año 2008 en el que comenzaron los talleres de formación. La escuela pretende ser un espacio de encuentro para abogados, profesionales, dirigentes y líderes vinculados con la defensa de los derechos indígenas, donde se les ofrecen las herramientas necesarias para desarrollar un programa de formación permanente a través de cursos presenciales y virtuales, y en donde encuentran un espacio para el intercambio de experiencias prácticas y de conocimientos. El proyecto no busca simplemente ofrecer formación en una temática concreta, sino que además tiene el anhelo de convertirse en un centro de recursos jurídicos para las personas que trabajan activamente en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

En el proyecto han participado de manera permanente 10 profesionales vinculados con la defensa y protección de los derechos indígenas en países de Latinoamérica donde esta problemática ha cobrado especial relevancia. Cada taller se realiza en un país diferente, con el objetivo que los alumnos tengan contacto con distintas realidades y actores, lo cual contribuye de manera vivencial a ampliar su proceso de aprendizaje.

Entre el 31 de marzo y el 5 de abril de 2008 se realizó un taller piloto en Santa Cruz de la Sierra-Bolivia. Tomando en cuenta esta primera experiencia, se convocó a un segundo taller en la ciudad de Asunción-Paraguay entre el 18 y 22 de noviembre, buscando articular la participación de los estudiantes en la Asamblea de CIPIACI; un espacio de debate sobre los derechos de los pueblos no contactados, en contacto inicial o aislamiento voluntario.

Del 30 de marzo al 4 de abril de 2009, se realizó el tercer taller de la Escuela Itinerante de Derechos Indígenas en la ciudad de Bogotá-Colombia, en que se abordó la problemática teórico-práctica de la protección de derechos de los pueblos originarios en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El último taller que cerró el primer ciclo de la Escuela Itinerante y su fase experimental, se desarrolló en Santa Cruz de la Sierra en octubre de 2009, y se centró en los aspectos jurídicos, metodológicos e instrumentales para la protección de los derechos indígenas en el ámbito del Sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Actualmente se pretende iniciar la segunda etapa del proyecto con un nuevo grupo de estudiantes, ampliando la cobertura e impacto a otros países que se incorporarían al proceso.

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Nueva Constitución Política del Estado

