

# Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización

Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz  
y María Teresa Sierra  
(coordinadores)

1



*Dedicamos este libro  
a la memoria de Willem Assies,  
entrañable amigo y colega,  
incansable luchador por los derechos  
de los pueblos indígenas.*

323.11  
5984

340.57

J888j Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización /  
Victoria Chénaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra, (coordinadores). --  
México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social:  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011.  
512 p. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)  
Incluye bibliografías.

ISBN 978-9978-67-305-8 (Flacso-Ecuador)

ISBN 978-607-486-128-0 (CIESAS)

1. Derecho indígena - América Latina. 2. Antropología jurídica - América Latina.  
3. Movimientos indígenas - América Latina. 4. Autonomía indígena - América  
Latina. 5. Indigenismo - América Latina. I. Chénaut, Victoria, coord. II. Gómez,  
Magdalena, coord. III. Sierra, María Teresa, coord. IV. Serie.

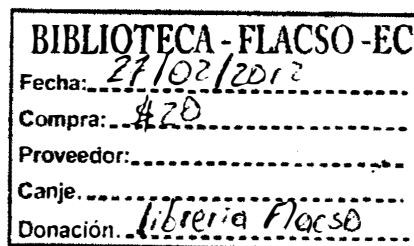
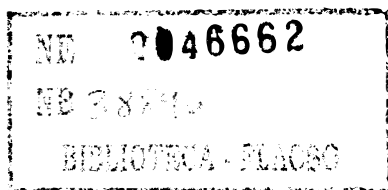
Cuidado de edición y corrección de estilo: Bulmaro Sánchez

Tipografía y formación: Laura Roldán Amaro

Diseño de portada: Gabriel Salazar con base en la fotografía de Alberto Patrian,

*Cueva de las Manos, Río Pinturas, Santa Cruz, Argentina*

Primera edición: 2011



D. R. © 2011 Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales, Ecuador  
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
PBX (5932), 323888, Quito, Ecuador  
falta página electrónica

D. R. © 2011 Centro de Investigaciones  
y Estudios Superiores en Antropología Social  
Juárez 87, Col. Tlalpan,  
C. P. 14000, México, D. F.  
difusion@ciesas.edu.mx

ISBN 978-9978-67-305-8

ISBN 978-607-486-128-0

Impreso y hecho en Ecuador

## Índice

Agradecimientos .....	13
-----------------------	----

Introducción .....	15
--------------------	----

### Sección I: Globalización y pueblos indígenas

Diez tesis sobre identidad, diversidad y globalización .....	37
--	----

*Héctor Díaz-Polanco*

Expropiación liberal. Un ensayo sobre la transformación de recursos locales en mercancías globales .....	63
---	----

*René Kuppe*

Pueblos indígenas y negros. Territorios y recursos naturales en América Latina .....	85
--	----

*Willem Assies †*

Política hidrocarburífera y los derechos indígenas en Bolivia: cambios y continuidades ..	105
---	-----

*Almut Schilling-Vacaflor*

En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización .....	129
--	-----

*Magdalena Gómez Rivera*

### Sección II: Diversidad social y políticas de reconocimiento

Las acciones afirmativas en Brasil .....	153
--	-----

*Rebecca Igreja*

Luchas por el reconocimiento y nuevas geografías étnicas en los Altos de Chiapas. El caso de La Siberia en el municipio de Chanal .....	177
--	-----

*Araceli Burguete Cal y Mayor*

Los derechos colectivos frente al debate constitucional: los pueblos indígenas y la Asamblea Constituyente en Bolivia .....	199
<i>Sarela Paz Patiño</i>	

La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007) .....	219
<i>Fernando García Serrano</i>	

El derecho a la diferencia en la Constitución argentina de 1994. Hacia un nuevo paradigma jurídico antropológico .....	237
<i>Susana Ramella</i>	

### Sección III: Justicia, género y derechos humanos

Derechos humanos, género y nuevos movimientos sociales: debates contemporáneos en antropología jurídica .....	261
<i>Sally Engle Merry</i>	

Transnacionalización, derechos humanos y mujeres mapuche .....	291
<i>Millaray Painemal y Patricia Richards</i>	

Etnografía de la justicia estatal: la violación como prisma de las relaciones de género .....	313
<i>Rossana Barragán y Carmen Soliz</i>	

Violencia y delitos sexuales entre los totonacas de Veracruz, México .....	335
<i>Victoria Chenaut</i>	

Que cada pueblo teja los hilos de su historia. El pluralismo jurídico en diálogo didáctico con legisladores .....	357
<i>Rita Laura Segato</i>	

### Sección IV: Pluralismo jurídico, justicia y disputa por los derechos

Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento .....	385
<i>María Teresa Sierra</i>	

---

Justicias orales indígenas y sus tensiones con la ley escrita .....	407
<i>Herinaldy Gómez Valencia</i>	
¿Y después de la ley, sigue el derecho? Avances y retrocesos en la conformación del México plural .....	427
<i>Héctor Ortiz Elizondo</i>	
Los juzgados indígenas en el sur de México .....	443
<i>Wolfgang Gabbert</i>	
Justicia, dignidad y derechos colectivos. Acompañando a las comunidades y a la Alcaldía Indígena de Chichicastenango .....	465
<i>Morna Macleod y Josefa Xiloj Tól</i>	
El Juzgado Indígena de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla: construyendo la totonaqueidad en el contexto del multiculturalismo mexicano .....	487
<i>Korinta Maldonado Goti</i>	
Biografías .....	507

## Agradecimientos

Los debates que presentamos en este libro son referentes centrales de los temas que motivan la reflexión de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (Relaju), creada en Quito en 1998. Los textos abordan problemáticas relevantes que han sido discutidas entre los miembros de la Red, las cuales han motivado contribuciones importantes en los distintos congresos organizados por la Relaju, en forma particular en el que se llevó a cabo en Oaxtepec, Morelos, México, en octubre de 2006.<sup>1</sup> Aprovechamos este espacio para agradecer a todos los colegas, estudiantes y miembros de pueblos indígenas que han participado en los eventos de la Relaju, que sería imposible mencionar aquí, quienes han sido motores del sueño que iniciamos en Quito hace más de diez años, en 1998. Este libro refleja la generación de nuevos conocimientos en el campo de la antropología jurídica de los últimos años, siendo una muestra de la gran vitalidad de la Red y, sobre todo, de que es posible construir y alimentar redes internacionales y nacionales cuando éstas se sustentan en el interés y compromiso de sus integrantes. Esperamos que la obra contribuya a generar nuevos debates y a fortalecer los encuentros que cada dos años organizamos como Relaju.

Queremos agradecer los apoyos brindados por las instituciones que permitieron la realización del congreso en México, referente importante de los trabajos incluidos en este libro: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, México), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, México y Quito, Ecuador), Universidad Pedagógica Nacional (UPN, México), Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH, México), Programa Universitario México Nación Multicultural (PUMC-UNAM), así como la Fundación Ford, la Fundación Wenner Gren y ProPaz. De manera particular, agradecemos a Fernando García Serrano y a Flacso-Ecuador, institución comprometida con los pueblos indígenas del continente, que aceptó realizar la coedición de este volumen junto con el CIESAS. Asimismo, le damos las gracias a Valentina Gatti por su invaluable apoyo para conseguir la imagen de la portada del libro.

---

<sup>1</sup> Los siguientes congresos se llevaron a cabo en octubre de 2008 en Bogotá, Colombia y en agosto de 2010 en Lima, Perú.

Agradecemos a las y los colegas incluidos en este volumen por su colaboración, paciencia y confianza en este proyecto. Por último, queremos destacar que este largo proceso de coordinar el libro ha sido para nosotros una experiencia enriquecedora, que nos ha mostrado una vez más las cualidades del diálogo y de la perseverancia para concluir una propuesta editorial que esperamos constituya un aporte a los debates sobre la justicia y los derechos de los pueblos indígenas de América Latina.

Los coordinadores



## Introducción

*María Teresa Sierra, Victoria Chenaut,  
Magdalena Gómez y Héctor Ortiz*

Hoy en día somos testigos de los enormes retos que enfrentan los pueblos indígenas ante la globalización, marcada por grandes interconexiones, fuertes desigualdades y polarizaciones sociales y económicas. Pero también somos testigos de que muchos de estos pueblos están buscando alternativas desde sus propios modos de vida para repensar sus formas organizativas y su relación con la sociedad regional, nacional y global. En ese proceso de resistencia los pueblos indígenas se han convertido en referentes a los que debe mirar la humanidad para reflexionar sobre el proyecto civilizatorio de la modernidad occidental. La destrucción que sufre el planeta producto de la voracidad del capitalismo, especialmente en su actual fase neoliberal, tiene impactos directos en los territorios, los recursos naturales y en las posibilidades mismas de reproducción del tejido social, influido por la lógica del mercado y del individualismo. Ante esta situación, los pueblos indígenas están revalorando sus formas colectivas de organización, afirmando sus identidades étnicas y sus propios saberes, al mismo tiempo que participan en redes globales que les permiten fortalecer y enriquecer sus proyectos de vida, inspirándose en los propios mitos e historias. Todo ello les lleva a proponer y construir nuevas formas de justicia, derechos y Estado.

Justicia y diversidad en tiempos de globalización es el eje central en el que convergen las y los autores que participan en este libro, los cuales comparten el interés general de analizar y comprender la problemática actual de los pueblos indígenas en su búsqueda por defender sus derechos históricos y valorar sus identidades étnicas en el contexto de su relación con los Estados nacionales y los centros del poder internacional. En este sentido, entendemos la justicia en su dimensión amplia, como justicia social, y en su dimensión acotada como campo judicial para disputar derechos, lo que ofrece un referente indispensable para estudiar la reconstitución de los pueblos originarios en el marco de sociedades dominadas por el modelo hegemónico del liberalismo decimonónico y del monismo jurídico. En los últimos años, asistimos a un cuestionamiento y transformación de dicho modelo, en lo cual ha jugado un papel clave el derecho internacional y la presión misma de los pueblos indígenas para que sean reconocidos sus derechos a la libre determinación, a la autonomía y al derecho propio, rebasando el mito de origen del Estado moderno, fundado en el postulado de un solo derecho y una sola cultura, como bien lo señaló Peter Fitzpatrick (1998).

Quienes escribimos en este libro, como muchos otros colegas, compartimos la convicción de que son legítimos los reclamos de los pueblos indígenas ante el Estado, no sólo por la deuda histórica de las sociedades nacionales hacia ellos, por el racismo, la exclusión y la expoliación que han vivido desde la Colonia, sino también porque su participación en los escenarios nacionales e internacionales está marcando la pauta de debates centrales en torno a la democracia, la ciudadanía, la biodiversidad, el territorio y la lucha por defender su existencia en tanto pueblos con identidades propias. Los pueblos indígenas constituyen cada vez más un componente fundamental de las dinámicas de transformación que viven las sociedades en su conjunto. De ahí surge la necesidad de analizar de qué manera se construyen, reconstituyen y reproducen estas sociedades en contextos nacionales y transnacionales, y el papel que desempeña el derecho en estos procesos, un aspecto medular de la presente obra.

Los debates sobre los pueblos indígenas han incidido también en la construcción de los nuevos paradigmas del multiculturalismo, los derechos humanos y las ciudadanías en las sociedades contemporáneas, confrontando las tradiciones jurídicas hegemónicas para pensar el derecho y la cultura. Las reivindicaciones indígenas han servido de ejemplo al propiciar la reconfiguración étnica de otros colectivos etnoculturales, igualmente excluidos, como es el caso de las poblaciones afrodescendientes o los pueblos rom conocidos como gitanos que demandan a su vez el reconocimiento de sus derechos culturales y políticos ante un Estado que se los ha negado. En la actualidad, los estudios sobre pluralismo jurídico, los derechos humanos y los derechos indígenas, así como el análisis de los cambios legales que abren el reconocimiento de los derechos colectivos, han nucleado en gran medida los análisis de la antropología jurídica latinoamericana y de la corriente crítica del derecho. Si bien, han sido enriquecidos por nuevas perspectivas marcadas por los problemas contemporáneos de nuestras sociedades, como sucede respecto de la globalización y la crítica al multiculturalismo. En particular hay dos componentes medulares de los debates en la antropología y sociología jurídica contemporáneas de América Latina que sirven como ejes analíticos del libro que presentamos: la globalización del derecho y la problemática de la justicia.

El inicio de este nuevo milenio está marcado por la globalización en tres dimensiones discernibles: la económica, la cultural y la comunicacional, como bien ha sido analizado por varios autores desde perspectivas diferentes (Jameson y Masao, 1998; García Canclini, 1999). Conviene destacar el papel central del derecho en el proceso de globalización capitalista y el sentido en que afecta la relación del Estado con los pueblos indígenas. Tal como apunta Boaventura de Souza Santos (1998), el derecho como forma social de la dominación no permanece idéntico a sí mismo sino que asume configuraciones específicas de acuerdo con coyunturas históricas dadas. En las sociedades contemporáneas, el campo jurídico es una constelación de legalidades que

operan en espacios y tiempos locales, nacionales y transnacionales, lo cual impacta las conceptualizaciones tradicionales en torno al pluralismo jurídico.

De esta manera, ya no es posible analizar los sistemas jurídicos indígenas al margen de los procesos de globalización en los que se insertan, ni mucho menos como sistemas autocontenidos, respondiendo a lógicas propias y separadas de los sistemas jurídicos hegemónicos, como se planteó en los momentos iniciales de la antropología jurídica (Merry, 1998; Starr y Collier, 1989; Sierra y Chenaut, 2002). Desde la perspectiva de Santos, el derecho tiene tanto una dimensión regulatoria, incluso represiva, como un potencial emancipatorio que puede ser usado para la movilización política. Si bien se trata de una distinción analítica, ya que ambas dimensiones intervienen en los procesos políticos, este planteamiento nos lleva a abordar la doble dimensión de la globalización: la globalización desde arriba y la globalización desde abajo (Santos, 1998; Santos y Rodríguez-Garavito, 2005), dada la relevancia que adquiere en relación con la temática de este libro.

La globalización desde arriba obligó a los Estados nacionales a abrir sus fronteras y ajustar los sistemas jurídicos a las exigencias de las corporaciones transnacionales y del capital financiero, especialmente en la fase actual del capitalismo neoliberal. Incluye la privatización de empresas estatales y de servicios públicos, la desregulación del Estado, sobre todo en los campos de la salud, la educación, los servicios básicos de agua y de las materias primas. Este proceso de globalización vino aparejado de la adaptación del sistema jurídico constitucional y legal. Se impide así la justiciabilidad de los derechos humanos fundamentales de las llamadas segunda y tercera generaciones, lo que implica una amenaza para los derechos culturales. Al mismo tiempo, hemos visto que la modernización del campo jurídico ha impactado el modelo mismo de la justicia estatal, bajo el supuesto de la descentralización y desjudicialización, como es el caso de la introducción de nuevas formas para dirimir disputas por la vía de los medios alternos de justicia que ha tenido lugar en diversos países del continente.

En varios países de América Latina las políticas de descentralización neoliberal han ocasionado la destrucción de la base territorial de los pueblos indígenas, al volver cada vez más inviable su sustentabilidad económica. Esto ha favorecido los flujos migratorios, como el que se observa a través de la frontera México-Estados Unidos, que involucra a habitantes de México y América Central. Los migrantes indígenas abandonan sus pueblos originarios, y muchos de ellos logran reconstituir sus redes familiares y comunitarias en los nuevos espacios. La crisis financiera actual está generando reacomodos de la población migrante, parte de la cual regresa a su país de origen para emplearse en los espacios urbanos o rurales dentro de la marginalidad, engrosando así los sectores laborales informales.

De poco sirve que los Estados latinoamericanos concedan derechos culturales, o incluso que reconozcan derechos de libre determinación para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, cuando el mismo Estado, respondiendo a los intereses del capital transnacional, destruye las bases económicas y sociales para ejercerlos. Paralelamente, las políticas oficiales descentralizadoras se valen del discurso sobre el multiculturalismo para atomizar los poderes regionales y mediatizar las demandas autonómicas de los pueblos indígenas al reducir los derechos culturales a su mínima expresión o al propiciar espacios de regulación acotados, fragmentados y subordinados a las lógicas del derecho estatal.

En los últimos años observamos el desarrollo de una fuerte globalización desde abajo, promovida en primera instancia por movimientos sociales que se organizan a nivel nacional e internacional. Éstos construyen redes transnacionales en defensa de sus intereses, comparten los instrumentos de la comunicación global para denunciar las injusticias y socializar nuevas experiencias organizativas, tal como lo revela la fuerte presencia de representantes de pueblos indígenas en distintos escenarios internacionales y transnacionales. La presión que ejerce el movimiento indígena en reclamo del reconocimiento de sus derechos económicos, políticos y culturales y de sus sistemas jurídicos, la demanda de autonomía, y las apuestas por construir modelos de desarrollo integrales que valoren las epistemologías y saberes propios son reflejo de la fuerza que ha adquirido el movimiento indígena y su vínculo con otros movimientos sociales.

La globalización desde abajo está promoviendo la reivindicación de formas propias de regulación, entendidas no como usos y costumbres, sino como sistemas jurídicos propios en diálogo e interacción con sistemas de derecho internacional y nacional. Junto con ellas observamos la apropiación del lenguaje de los derechos, en particular de los derechos humanos, enriquecidos desde sus visiones como pueblos, así como la exigencia de una profunda transformación de los Estados nacionales para que éstos reconozcan y practiquen la pluralidad jurídica. En los tiempos recientes cobra fuerza una demanda de género desde la diversidad cultural que cuestiona modelos tradicionales del derecho y la cultura indígenas, obligando a valorar la participación de las mujeres en los espacios que les estaban prohibidos.

La radicalización de las demandas indígenas no sólo pone en jaque a los Estados nacionales, sino también a los sistemas globales de dominación. Las luchas por los territorios, por su sustentabilidad, las identidades culturales y la defensa de sus pueblos se tornan incompatibles con la globalización y homogeneización desde arriba. Constituyen hoy en día una punta de lanza importante para poner un alto a la expansión de las empresas multinacionales petroleras, de semillas transgénicas y de otros productos globalizados, y sobre todo en la defensa de los derechos territoriales y los recursos naturales impulsando nuevos modelos de desarrollo.

Cada día se hace más evidente que mientras la globalización desde arriba y las transnacionales destruyen el hábitat del globo, las propuestas de globalización desde abajo ofrecen alternativas de sustentabilidad, no sólo para los mismos pueblos indígenas, sino de manera creciente para las economías nacionales e internacionales. La biodiversidad, el conocimiento de técnicas y prácticas de agricultura sustentable; las conceptualizaciones y cosmovisiones inscritas en las lenguas originarias; las epistemologías propias y la reconceptualización del discurso de los derechos, como sucede con los derechos humanos; el papel activo de mujeres indígenas por redefinir los espacios de poder locales y regionales; las nuevas formas de justicia que surgen a partir de la renovación y reinención creativa de los sistemas normativos y de derecho; la fuerza de las comunidades y regiones, así como la apuesta por la paz y la no violencia, son sin duda aportes centrales de los pueblos indígenas y de las colectividades étnicas al mundo contemporáneo.

El campo de la justicia, visto desde una perspectiva antropológica, está jugando un papel central en la formulación de propuestas alternativas al manejo de conflictos, muchas de las cuales son promovidas por el mismo Estado ante su incapacidad de garantizar la seguridad jurídica y la paz social, como sucede con la proliferación reciente de juzgados indígenas en diferentes países de América Latina. Muchas otras rebasan los límites de lo permitido desde arriba, y entran al campo de la ilegalidad, para ofrecer modelos de justicia legitimados y defendidos desde abajo por las comunidades y pueblos indígenas, como es el caso de la policía comunitaria en Guerrero y de las Juntas de Buen Gobierno zapatistas en Chiapas, México, de las experiencias de los pueblos nasa en Colombia, con más de treinta años de gobierno autónomo, o de las rondas campesinas en el Perú, que si bien han conseguido un reconocimiento legal, sus dinámicas jurídicas van más allá de lo establecido por la ley oficial. En estos procesos se revela la capacidad de reelaboración del derecho propio al incorporar nuevos lenguajes jurídicos globales que son apropiados y reelaborados desde los mismos modelos culturales, permitiendo discutir así las tradiciones y generar alternativas de gobierno, no exentas de sus propias contradicciones. Los pueblos indígenas hacen uso de distintos referentes de legalidad y se mueven en diferentes escenarios locales y transnacionales. Dan cuenta de una enorme capacidad para renovar sus costumbres, elaborar sus demandas y defender sus derechos, si bien se enfrentan a poderosas fuerzas que buscan subordinarlos y discriminarlos. Dichas problemáticas son abordadas desde distintos enfoques en este libro. En esta perspectiva, las mujeres indígenas están aportando visiones críticas de sus sistemas de justicia y de autoridad, con el fin de renovarlos desde los propios marcos culturales; simultáneamente se valen de la legalidad para poner límite a la violación de sus derechos. Los debates no sólo se están desarrollando en la

academia, pues también los están alimentando las propias mujeres indígenas desde sus experiencias y discursos, enriqueciendo las apuestas teóricas para comprender la compleja relación entre género, etnicidad y derechos.

Las problemáticas aquí enunciadas constituyen el marco que articula los trabajos del libro. Nuestro interés fue dar cuenta de ellas a partir de diferentes experiencias nacionales que revelan ejes estructurales de los procesos, así como la particularidad de cada caso de acuerdo con los contextos históricos y políticos que marcan la relación del Estado y los pueblos indígenas. El libro muestra los procesos nacionales de cambio legal y sus contradicciones frente a la tendencia globalizadora, lo mismo que la respuesta de los actores indígenas y no indígenas a las nuevas coyunturas: de esta manera se hace referencia a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala y México. Cabe señalar que las autoras y los autores concluyeron sus capítulos a principios de 2008, por lo que no remiten en los mismos a las nuevas Constituciones de Ecuador y Bolivia ni a los cambios legales referidos a los casos o en los países analizados. Sin embargo, podemos anotar que este libro trasciende la tendencia a compilar y enumerar normas y busca, en cambio, articular los procesos que éstas generan. Por ello, el conjunto de análisis aquí presentados son vigentes y dejan ver los principales procesos, así como los desafíos de una etapa clave posterior al reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas. En general, los capítulos constatan que se están gestando nuevas propuestas teóricas y políticas en torno a los derechos, las identidades y las autonomías. Los capítulos de este libro se organizan en cuatro grandes temas que revelan aspectos centrales de los nuevos debates y retos para pensar la justicia y la diversidad en tiempos de globalización.

## PUEBLOS INDÍGENAS Y GLOBALIZACIÓN

La movilización de los pueblos indígenas de las últimas décadas, los recientes desarrollos en los derechos humanos —primero en lo conceptual y más adelante debido a nuevos instrumentos jurídicos—, así como el reconocimiento de las funciones ambientalistas de las culturas indígenas son factores que han introducido un nuevo discurso sobre los derechos indígenas. En ocasiones se plantea que se ha establecido un nuevo modelo institucional y legal en el tratamiento de los pueblos indígenas o del pluralismo cultural en un sentido más amplio. Se puede denominar a este modelo como plurinacional-multiétnico. En la primera sección de este libro: “Globalización y pueblos indígenas”, se busca responder a la pregunta sobre si ese modelo incluye el reconocimiento del significado del territorio y de los recursos para los pueblos indígenas. Por ello, en los diversos capítulos que la conforman se reflexiona sobre si el pluralismo legal se ha

convertido en una realidad sobre el terreno o si hemos retornado a un sistema neocolonial que simula crear nuevos espacios para los pueblos indígenas, pero que en realidad permite a otros intereses aprovecharse y llenar esos espacios. Algunos capítulos aluden a países específicos de América Latina y a sus legislaciones relativas a la explotación de recursos naturales, con frecuencia introducidas o modificadas después de que las reformas pluralistas han entrado en vigencia, y no obstante carecen de referencias sustantivas a derechos indígenas, que serían necesarias para cumplir con la protección constitucional que se supone provee el marco para el ejercicio de los nuevos derechos indígenas.

Las culturas milenarias de los pueblos indígenas sobrevivieron a las primeras olas de la colonización y al establecimiento de colonos que se apropiaron de tierras y recursos indígenas. La pregunta permanece: ¿qué significa para el futuro lo que se propone el libre comercio con sus tierras y recursos? En el presente, los acuerdos de libre comercio aseguran principalmente un irrestricto acceso corporativo a los recursos y las tierras sin remuneración para los pueblos indígenas, quienes son los propietarios reales, constitucionalmente protegidos. Así, ¿qué sucede en una situación en la que diversas obligaciones comerciales internacionales y constituciones nacionales están en conflicto potencial? Sin duda debemos recurrir al binomio de pueblos indígenas y globalización para entender el destino u horizonte de estas experiencias de juridicidad. Acerca de estas cuestiones, Héctor Díaz-Polanco desarrolla diez tesis sobre identidad, diversidad y globalización a partir del cuestionamiento de la falsa hipótesis de la homogeneización cultural, y muestra que la globalización no necesariamente uniforma la cultura. Destaca que las confusiones sobre el carácter de los cambios y las predicciones fallidas acerca de sus efectos sobre la diversidad están relacionadas con la caracterización que se hace de la globalización misma. Señala que antes que uniformar, este proceso va acompañado de un notable renacimiento de las identidades en todo el mundo, por lo que sustenta que la globalización ha encontrado la manera de aprovechar la diversidad sociocultural en su favor. El autor propone denominar “etnófaga” a esta compleja estrategia; esto significa el abandono de los programas y las acciones explícitamente encaminados a destruir la cultura de los grupos étnicos y la adopción de un proyecto de más largo plazo que apuesta al efecto absorbente y asimilador de las múltiples fuerzas que pone en juego el sistema. El multiculturalismo se ocupa de la diversidad en tanto diferencia “cultural”, mientras repudia o deja de lado las diferencias económicas y sociopolíticas que, de aparecer, tendrían como efecto marcar la disparidad respecto del liberalismo que está en su base. Este radical planteamiento tiene sentido si advertimos que en los tiempos posteriores a la juridización de la demanda indígena hay un doble discurso: por un lado se reconoce al Estado “pluriétnico”, y por otro se someten los

derechos indígenas a la tierra y a la autonomía a las exigencias y a la lógica del neoliberalismo. Varios de los capítulos de esta sección se dedican a discutir este proceso.

René Kuppe aborda la transformación de recursos locales en mercancías globales y busca precisar si los reclamos de los pueblos indígenas se pueden apoyar en el nuevo discurso de sustentabilidad del derecho ambiental. Destaca que a primera vista parece que el derecho ambiental toma en cuenta que los patrones sostenibles de subsistencia practicados por estos pueblos contribuyen a la protección de la integridad de los sistemas ambientales donde viven. Sin embargo, a lo largo del capítulo se muestra cómo el derecho ambiental (y sobre todo su implementación) ha sido transformado profundamente por el paradigma neoliberal. Influida por los intereses transnacionales, se somete a la naturaleza a los criterios de utilidad económica y uso efectivo de los recursos. De esta manera, se instaura un sistema de ambientalismo liberal que permite la reinterpretación de los recursos de los pueblos indígenas como “bienes comunes” y sobre esta base se facilita su despojo. El autor deja en claro que el acceso a los recursos por el mercado neoliberal parte de una lógica que es contraria a la relación que tienen los pueblos indígenas con sus ambientes y recursos, y explica que los conocimientos tradicionales tienen una función muy distinta a la de los conocimientos técnicos en los cuales se basan los sistemas “modernos” de propiedad intelectual. Kuppe concluye que los sistemas de propiedad intelectual, que han ganado supremacía en todo el mundo durante las últimas décadas, no son mecanismos neutrales, sino que más bien contribuyen a la implementación del marco global del neoliberalismo, el cual continúa el viejo patrón colonial. En contraste y en desventaja, las nuevas normas para la protección integral de los derechos indígenas —desarrolladas con tardanza— en general tienen un carácter declarativo, un lenguaje reservado y no prevén ni instrumentos estrictos ni efectivos para su implantación. Como resultado de este desequilibrio observamos la intensificación del despojo de tierras indígenas para darle paso a la creación del acceso mercantil para empresas y consorcios privados.

Willem Assies (†) pone la mirada en la región latinoamericana destacando el surgimiento de los discursos acerca de la territorialidad y el impacto de las movilizaciones indígenas-campesinas sobre las reformas jurídicas de las últimas décadas, con especial atención en el ámbito amazónico. Hace notar que esos movimientos se opusieron a las tentativas de reforma neoliberal del fin de siglo y lograron el reconocimiento, aunque ambiguo y acotado, de modos de territorialidad que se relacionan con el andamiaje estatal. El autor hace énfasis en el proceso constituyente boliviano, cuyos resultados concretos aún son poco previsible, pues plantea un reto al modelo de Estado prevaleciente y encaja con las demandas autonómicas en otras partes de América Latina. Asimismo, Assies aborda la cuestión del “ecopaternalismo” o los asuntos relacionados con la gestión y explotación de los recursos naturales, mostrando que a pesar del



reconocimiento formal de la territorialidad indígena y afrolatina los Estados a menudo vulneran los derechos implicados, promueven los intereses de empresas poderosas y la racionalidad mercantil del modelo de desarrollo prevaleciente. A modo de conclusión, Assies plantea que el desafío para los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos, así como para la sociedad mayor, es elaborar nuevas visiones sobre el desarrollo y el bienestar que permitan reducir los conflictos acerca de la utilización y el manejo de recursos y concretar formas novedosas de convivencia democrática y de respeto para con la alteridad.

Almut Schilling-Vacafloz estudia el caso boliviano y expone el vínculo entre el rol del Estado, de controlar y de tomar decisiones sobre las actividades de las empresas de explotación, y el cumplimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas respecto de los recursos naturales. En relación con los derechos indígenas, subraya que el tema de los recursos naturales en territorios indígenas es el más conflictivo en Latinoamérica. La autora sostiene que el reconocimiento de derechos culturales pocas veces causa una gran resistencia, en contraste con los asuntos que implican la redistribución de los poderes económicos y políticos. Schilling-Vacafloz anota que en los últimos años se presentaron diversos conflictos entre los distintos gobiernos bolivianos, los movimientos sociales y las organizaciones indígenas en torno a la demanda de la nacionalización de los recursos naturales y por ello se planteó realizar una Asamblea Constituyente. Reseña cómo la nacionalización demandada ha sido encaminada con la Ley núm. 3058 de mayo de 2005 y el Decreto núm. 28701 de mayo de 2006 por Evo Morales, y señala que estas reformas jurídico-políticas, han introducido un cambio importante en la política energética en Bolivia —el país más pobre y con una de las mayores reservas de gas natural en el continente—, en pro de la recuperación de la soberanía política y la independencia económica, así como para enfrentar la pobreza en el país.

Por su parte, Magdalena Gómez pone el énfasis en la situación de los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización y ofrece una reconstrucción muy genérica de las etapas del proceso de juridicidad en el caso mexicano, destacando la dimensión de los recursos naturales en relación con la contrarreforma indígena del año 2001. En seguida aborda los caminos de la privatización que abre la actual oleada legislativa, que al mencionar a los indígenas en las propuestas de ley niega a los pueblos el carácter de sujetos de derecho y rechaza implícitamente la autonomía que de manera formal quedó enunciada en 2001. La autora concluye con algunas perspectivas que aparecen en el futuro inmediato, y asegura que el proceso de juridicidad se ha topado con la indisposición de los Estados para optar por su profunda transformación y dar paso pleno al componente pluricultural históricamente negado. Atribuye los signos de crisis y agotamiento de la política de reconocimiento a la falta de justiciabilidad de las normas

indígenas hasta ahora vigentes. Sostiene además que el desmantelamiento de los antiguos Estados nacionales y el avance de normativas sobre privatización de recursos naturales hacen inviables las reformas en materia indígena. Es una paradoja, concluye Magdalena Gómez: al igual que en el siglo XIX, hoy los pueblos indígenas caminan por una vía y los Estados en sentido contrario.

## Diversidad y políticas de reconocimiento

Esta sección conjunta una serie de trabajos que desde distintas perspectivas buscan analizar los variados efectos que han tenido los cambios legislativos en la política social aplicada a los pueblos indígenas en diferentes países de América Latina. A lo largo de estos capítulos se verá que las reformas al marco legal, tanto en lo constitucional como en la normatividad secundaria, no son simplemente la culminación de un proceso de reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, y tampoco se pueden erigir como el final del debate en torno a la definición de la nación y de los sectores indígenas que la conforman. De hecho, la efectividad de los cambios legislativos se ve condicionada por los vaivenes de la política nacional, así como por el peso específico que imprimen los diferentes actores sociales a sus demandas. Al mismo tiempo, la variedad en las demandas genera contradicciones que deben tratar de equilibrarse en un mismo cuerpo legislativo. El debate sobre la relación entre política y derecho cobra así actualidad al tratar de armonizar los cambios surgidos en el derecho internacional y las reformas legislativas nacionales que reconocen la diversidad existente en un mismo Estado con las causas que llevaron a ellas, y los efectos que tiene el ejercicio del derecho en la política social que busca hacerlas vigentes.

En la vía para encontrar respuesta a estos problemas, Rebecca Igreja, basada en una investigación original, hace un detallado recuento de los debates suscitados en los ámbitos gubernamentales y académicos de Brasil por la reciente puesta en marcha de políticas de acción afirmativa en el sistema educativo superior del país, a favor de la población afrodescendiente tradicionalmente marginada. En este sentido, analiza los variados efectos que tienen las medidas impulsadas por el Estado en la dinámica del sector social al que se pretende beneficiar. Estos nuevos mecanismos se aplican en diálogo con el discurso internacional de reconocimiento a la diversidad cultural, que en el caso brasileño incluye tanto las identidades raciales como los pueblos indígenas.

En un texto de contenido etnohistórico, Aracely Burguete Cal y Mayor revisa los efectos políticos y simbólicos que ha tenido en México el reconocimiento de derechos específicos para los pueblos indígenas, al interior de las poblaciones indígenas mismas y en su interacción política con el estado de Chiapas. A lo largo del texto, la autora va

ilustrando sus impactos en la dinámica cultural contemporánea de los pueblos indígenas, los discursos sobre la pluralidad y el reconocimiento de derechos específicos para la población indígena. Analiza además la manera en que estos elementos se suman a los procesos de larga duración que afectan la formación y transformación de la identidad de los pueblos originarios y de su lucha por conservar y mantener el control de sus territorios ancestrales.

El siguiente capítulo, escrito por Sarela Paz Patiño, resume el difícil camino seguido por el movimiento indígena boliviano para llegar a la formación de una Asamblea Nacional Constituyente y la consecuente creación de una nueva Constitución, como metas impulsadas por el gobierno de Evo Morales, primer presidente indígena de Bolivia. La autora parte de diferenciar las políticas de reconocimiento, como aspiración aún vigente en otros países, del proceso que viene desarrollándose en Bolivia y que implica superar la lógica del reconocimiento para avanzar en la construcción de un Estado plural en un sentido más amplio. Paz Patiño discute asimismo la compleja relación que a lo largo del debate constituyente supuso la definición de las distintas identidades de los ciudadanos que conforman la nación, divididos y unidos por un proyecto de nación y por su condición de pueblos originarios, indígenas y campesinos.

El texto de Fernando García Serrano estudia el papel que han jugado los diferentes actores sociales en Ecuador en el desarrollo y conformación de un modelo de democracia plurinacional e incluyente, tomando como punto de partida el movimiento indígena como actor político nacional. Este objetivo lleva al autor a analizar la forma en que el movimiento indígena ha buscado negociar con el Estado y el modelo de multiculturalidad que habrá de imperar en el país, así como a dar seguimiento a los cambios que ha sufrido la política de negociación del mismo movimiento en sus distintos enfrentamientos y acercamientos con el Estado ecuatoriano. El autor retoma también las inquietudes de los sectores no indígenas al no sentirse reflejados en las reivindicaciones indígenas y la manera en que el discurso plural indígena pretende incorporarlos.

Esta sección termina con un texto en el que Susana Ramella revisa el proceso histórico seguido en Argentina para alcanzar el reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos preexistentes en el territorio nacional y como sujetos con identidad propia y derechos específicos, que lleva hasta la reforma constitucional argentina de 1994. De acuerdo con la autora, este proceso ha significado un cambio de paradigma en la definición de la nación, lo que implica el desplazamiento de la primacía del derecho nacional sobre el derecho internacional. Para sustentar su estudio, la autora analiza los fundamentos teóricos que respaldaron los diferentes debates sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas y compara la forma en que fueron incorporados en el texto constitucional de 1853 y posteriormente en la actual Constitución.

## GÉNERO, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Los diferentes capítulos de esta sección muestran que la relación entre género y derecho se inserta en dinámicas históricas y de poder, que se producen en la intersección con la pertenencia étnica, la clase social, la edad, las prácticas y los valores culturales, entre otros factores. También en estos textos aparece la doble dimensión del derecho: por un lado, la que concierne a la regulación y formas de dominación y, por otro, el hecho de que en ciertos casos el Estado y el derecho estatal han sido relevantes para la resistencia de los movimientos sociales y de las mujeres que denuncian casos de agresión sexual. En este contexto, en los capítulos aparecen dos grandes temas: la problemática de cómo traducir el lenguaje global de los derechos humanos a las formulaciones locales (Merry, Segato y Painemal y Richards), y las denuncias de mujeres ante la administración de justicia estatal por casos de violencia sexual, poniendo el acento en las prácticas del Estado (Barragán) o en los valores culturales que se hacen presentes en las denuncias que realizan las mujeres agredidas (Chenaut). En suma, es necesario tener en cuenta que en lo que concierne a género, justicia y derechos humanos si bien el derecho estatal es hegemónico, en situaciones de interlegalidad es posible apreciar las diferentes formas que asume esta relación, dependiendo de las complejidades del sistema jurídico y de las particularidades sociales y culturales en que se encuentran los pueblos indígenas. La justicia para las mujeres, indígenas o no, es el resultado de esta intersección y de la fuerza de los movimientos indígenas y sociales para presionar al Estado y plantear demandas.

Estos capítulos muestran una variada gama de situaciones que ocurren en países del continente americano, como es el caso de los Estados Unidos (Merry), México (Chenaut), Brasil (Segato), Chile (Painemal y Richards) y Bolivia (Barragán y Soliz). En todos ellos aparecen diferentes dimensiones del papel del Estado y el derecho estatal; ha sido relevante para la resistencia de los movimientos sociales (Merry), o ha servido como un espacio que permite denunciar los casos de agresión sexual (Chenaut). Pero también el Estado ha impuesto formas de dominación, y ha llegado a plantear la criminalización de prácticas culturales como el infanticidio (Segato), mientras que funcionarios judiciales, leyes y procedimientos legales manifiestan sesgos de género (Barragán). Además se plantea que la acción estatal ha impuesto proyectos en contra de los intereses y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como sucedió en el caso de Chile (Painemal y Richards).

Otro tema que aparece explícitamente en los argumentos de tres de los capítulos (Merry, Painemal y Richards, Segato) es el que concierne a los derechos humanos, de género e indígenas, y a la utilización transnacional que se hace de los mismos a partir de la existencia de disposiciones internacionales que los protegen, como la Declaración de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Convenio

169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En estos tres casos se destaca la necesidad de ir más allá del debate universalismo-relativismo, porque se plantea que hay que discutir la problemática de los derechos a partir de los contextos sociales y culturales que les otorgan sentido. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el hecho de que el Estado permita espacios para la contestación y la defensa de los derechos humanos tiene lugar dentro de ciertos límites impuestos por la propia dinámica y estructura de la acción estatal.

De igual manera, se aprecian las limitaciones que tienen que enfrentar las mujeres indígenas que denuncian casos de violencia sexual ante las instancias judiciales (Barragán y Soliz, Chenaut). En ciertos casos, la justicia estatal les permite negociar sus relaciones, solicitar castigo al culpable (y a veces obtenerlo) y defender su reputación, pero hay que considerar que tanto el marco legal del Estado como los funcionarios de la justicia estatal se encuentran por lo general permeados por ideologías de género y de clase que desvalorizan a las mujeres indígenas, con lo que suele suceder que los resultados de sus denuncias no siempre son favorables para ellas.

A Sally Merry le interesa mostrar cómo se traduce el lenguaje de los derechos humanos a las iniciativas locales. Con tal motivo, procede al examen de una propuesta en la ciudad de Nueva York, que tuvo por objetivo utilizar este marco normativo para crear un reglamento en la ciudad, en búsqueda de la equidad de género y raza. El análisis de este caso muestra las dificultades para poner la ley en movimiento, en especial la que concierne a los derechos humanos, en un país que se ha resistido a aplicarlos en lo interno. La autora subraya la importancia de la visión universalista de los derechos humanos como aglutinante de fuerzas políticas, pero al mismo tiempo señala que trabajar dentro de las estructuras políticas y jurídicas estatales requiere ser pragmáticos y hacer concesiones. No obstante se destacan las alianzas con los movimientos nacionales e internacionales que es posible crear utilizando el marco de los derechos humanos y los cambios que estas presiones pueden ejercer en el campo jurídico.

Los esfuerzos de las mujeres mapuche de Chile para reflexionar sobre sus derechos y demandas se presentan en el capítulo de Millaray Painemal y Patricia Richards. Las autoras muestran la tensión que existe entre los derechos de las mujeres mapuche y los derechos colectivos del movimiento indígena al cual pertenecen y cuyas luchas comparten. Pero las mujeres indígenas de Chile, a diferencia de las feministas no indígenas, privilegian enfocar sus derechos como mujeres centradas en las nociones de dualidad y complementariedad a partir de la cultura y la cosmovisión de su pueblo, por lo que al tomar en cuenta esta realidad prefieren hablar de “los derechos de las mujeres mapuche” en lugar de usar el concepto “género”. Este caso es otro ejemplo de las características localizadas que asume el lenguaje universal de los derechos humanos. A su vez, y oponiéndose a grandes proyectos derivados de políticas neoliberales en sus territorios,

las mujeres mapuche se relacionan con los movimientos antiglobalización participando en redes internacionales y reconocen que a pesar de los efectos negativos la globalización les ha permitido establecer contacto con otras agrupaciones indígenas de América Latina y el mundo.

A partir de concebir al Estado como una estructura de poder, Rossana Barragán y Carmen Soliz señalan la importancia de analizar las prácticas de la justicia estatal en Bolivia en casos de denuncias femeninas por violación. Las autoras desarrollaron una investigación que se propuso mirar la cotidianeidad de las prácticas jurídicas que tienen lugar en las instituciones de administración de justicia del Estado, así como las relaciones que se establecen entre los diversos actores que allí intervienen. A la vez que muestran los límites que estas prácticas tienen, Barragán y Soliz consideran que la violación condensa múltiples violencias y relaciones de poder que tienen que ver con las prácticas, valores y representaciones de género que existen en la sociedad. De esta manera, concluyen que el género, la clase y la pertenencia étnica constituyen factores que funcionan en contra de las mujeres que se atreven a realizar una denuncia por agresión sexual.

En su texto, Victoria Chenaut aborda casos de denuncias por violencia sexual interpuestas por mujeres indígenas totonacas de México, destacando la agencia de estas mujeres que se presentan a denunciar sus agravios. La autora considera el honor como un valor que incide en la decisión de realizar o no una denuncia, con el objeto de proteger la reputación. Propone que la problemática de la violencia sexual en la región de estudio debe también analizarse en el contexto de las prácticas matrimoniales de los totonacas y de las concepciones de género que se encuentran presentes en la sociedad. Se pone el acento en señalar que si bien el derecho del Estado permite a las mujeres denunciar las agresiones y reivindicar derechos de género, estas denuncias se realizan en el marco y dentro de los límites que impone la legalidad estatal, en las que la asimetría de género está presente en leyes, procedimientos legales e ideologías de funcionarios judiciales.

Rita Laura Segato reflexiona sobre el papel del Estado brasileño en lo que concierne a la discusión de una propuesta de ley que tiene que ver con el ejercicio de la justicia para los pueblos indígenas y se pregunta ¿hasta qué punto puede intervenir el Estado? En este caso se aprecia también la tensión entre los derechos individuales y colectivos, al proceder al análisis de esta propuesta que se presentó en la Legislatura con el objeto de criminalizar el infanticidio que se lleva a cabo en algunos pueblos indígenas de Brasil. En este país, que ha firmado el Convenio 169 de la OIT y cuya Constitución reconoce la diversidad cultural, se debate esta propuesta sin tener en cuenta que —tal como lo han demostrado los etnógrafos— la práctica del infanticidio está relacionada con la cosmovisión y las ideas sobre la vida y la muerte, que forman parte de una concepción diferente de la vida humana. El infanticidio es fuente de sufrimiento para las madres

de los niños, lo que provoca tensiones entre sus derechos de género y los derechos colectivos que se busca salvaguardar con tales actos. Segato resalta que el discurso global de los derechos llevó a los legisladores a privilegiar en los debates la necesidad de proteger el derecho a la vida que tienen los niños que han nacido, dejando de lado la discusión que corresponde a la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin postular una oposición entre universalismo y relativismo, la autora se pronuncia por brindar protección jurídica a estos pueblos, devolviéndoles la justicia y la historia propias.

### Justicia, pluralismo jurídico y disputa por los derechos

En este apartado agrupamos los textos que se ocupan de la problemática de la justicia indígena y los cambios legales como referentes para analizar el campo jurídico y sus transformaciones en el contexto actual de la globalización legal y las políticas multiculturales en el neoliberalismo. La transformación del Estado en América Latina para reconocer derechos indígenas es producto de fuerzas contradictorias que apuntan por un lado a procesos de modernización judicial ante las presiones del capital transnacional y por otro lado a las demandas del movimiento indígena por el reconocimiento de sus derechos, en consonancia con la nueva legislación internacional. Tales fuerzas han propiciado cambios legales a nivel constitucional con alcances diferenciados cuyos impactos deben ser valorados en cada país, de acuerdo con las coyunturas políticas y contextos históricos. En el caso de México, por ejemplo, las reformas en materia de derechos indígenas son muy limitadas en la medida en que reconocen derechos subordinados, propios de un pluralismo jurídico aditivo, dejando sin tocar el orden jurídico estatal. Responden en este sentido a lo que Charles Hale (2002) ha llamado multiculturalismo neoliberal, de acuerdo con el cual se prioriza el reconocimiento de los derechos culturales sobre los derechos políticos y económicos. En otros países los cambios constitucionales han abierto nuevas opciones para pensar las jurisdicciones indígenas y nuevos marcos de relación con el Estado, como sucede en Colombia y más recientemente en Ecuador y Bolivia. En todos estos procesos, con mayor o menor alcance, el campo de la justicia constituye un referente clave en el reconocimiento del derecho indígena y las autonomías para discutir temas tan importantes como la coordinación entre sistemas jurídicos. Resulta igualmente relevante destacar las respuestas de los actores locales ante los nuevos escenarios que con mayor o menor alcance están abriendo los cambios legales para discutir el sentido de dichas transformaciones desde la cotidianidad de los pueblos indígenas.

Estas preocupaciones guían los trabajos que incluimos en este apartado. Los textos son diferentes tanto en sus problemáticas como en la manera de abordarlas, pero confluyen en el interés de mostrar las contradicciones que emergen en la compleja relación entre el Estado y los pueblos indígenas vistas desde el campo jurídico y el impacto de los cambios legales. Algunos enfatizan en la problemática más formal de lo que ha implicado la construcción del pluralismo jurídico y su incidencia en las prácticas (Sierra, Gómez Valencia y Ortiz Elizondo); otros destacan el impacto de las reformas en el campo de la justicia y las jurisdicciones indígenas (Gabbert), o subrayan las respuestas gestadas desde abajo para disputar por derechos violados en las arenas de la justicia estatal e internacional (Macleod y Xiloj Tol); otros más profundizan en la dimensión de las políticas identitarias que ha traído consigo el reconocimiento de instituciones como los juzgados indígenas en contextos altamente racializados (Maldonado Goti). Si bien cuatro de los artículos se refieren a la experiencia mexicana (Sierra, Ortiz, Gabbert y Maldonado Goti), uno al caso colombiano (Gómez) y otro más a la experiencia guatemalteca (Macleod y Xiloj Tol), todos ellos son indispensables para pensar las modalidades que asume el derecho indígena en el contexto actual de globalización legal y de reivindicaciones identitarias en América Latina.

María Teresa Sierra discute una visión antropológica del pluralismo jurídico y la interlegalidad para estudiar los sistemas jurídicos indígenas y su relación con el derecho estatal, con el fin de entender las dinámicas del cambio jurídico en las sociedades contemporáneas. En torno a dichos conceptos se ha desarrollado un nutrido debate estructurado en dos grandes posiciones: las visiones normativas del pluralismo jurídico que destacan la particularidad de los sistemas jurídicos indígenas en sus lógicas propias y las visiones más procesuales interesadas en dar cuenta de los sistemas jurídicos —el estatal y el indígena— en sus relaciones y en su dimensión práctica, lo que apunta al fenómeno de la interlegalidad; es decir, la imbricación de normas provenientes de sistemas jurídicos diferenciados activadas por los actores sociales en contextos de pluralidades normativas. Sierra propone que es necesario rebasar la oposición entre visiones normativas o procesuales ya que ambas dimensiones son complementarias para pensar lo jurídico, y deben ser historizadas y abordadas desde las lógicas del poder y del cambio social. Señala asimismo que el pluralismo jurídico y la interlegalidad son referentes centrales en los debates actuales sobre los derechos humanos, el derecho indígena y las políticas de reconocimiento, y herramientas fundamentales en el debate epistemológico y político para pensar los Estados plurales.

Un problema similar que revela un acercamiento práctico al pluralismo jurídico y la interlegalidad lo plantea Herinaldy Gómez Valencia, quien discute las paradojas del reconocimiento al valorar lo escrito sobre lo oral, tal como analiza respecto a pueblos nasa en Colombia. Gómez Valencia da cuenta de las tensiones y disputas que se



han generado al interior mismo de los pueblos indígenas en torno a las ventajas o desventajas de escribir el derecho propio. Partiendo de una posición comprometida con el proyecto del pueblo nasa, argumenta la necesidad de defender el carácter oral del derecho propio ante los efectos perniciosos de lo escrito, que tiende a cosificar normas que son actualizadas desde la memoria. La referencia a las posiciones en juego le permite a Gómez Valencia mostrar la complejidad de la relación entre una dimensión normativa y una dimensión procesal que apunta a prácticas interlegales, sin que ello signifique romper con el referente cultural de la diferencia.

Desde otra perspectiva, Héctor Ortiz Elizondo deja ver la complejidad del procedimiento judicial en el espacio mismo de la Suprema Corte de Justicia en México, en sus intentos por apelar a la diferencia cultural como argumento jurídico. Muestra así la dificultad que enfrentan los magistrados para aceptar la legitimidad de una argumentación judicial que trastoca las formas legalistas de dirimir las apelaciones; esto a pesar de las ventanas que abren las reformas del artículo segundo constitucional. La referencia a un caso relativo a una demanda de amparo interpuesta por una indígena mazateca ante la Suprema Corte, sirve para ilustrar las contradicciones y límites en la lógica argumentativa del que tiende a reproducir el discurso decimonónico discriminatorio.

La reforma constitucional al artículo segundo en México ha propiciado reformas a nivel de los estados para responder a las exigencias de la llamada “Ley indígena”. El campo de la justicia ha sido uno de los principales referentes de dicha ley, por lo que resulta de gran interés averiguar las implicaciones de las reformas en el fortalecimiento o no de la justicia indígena. En esta dirección, Wolfgang Gabbert ofrece un panorama comparativo en torno a las nuevas instancias y modalidades de la justicia indígena que se han establecido en el sur del país, en especial en Chiapas, Quintana Roo y Oaxaca, concentrándose posteriormente en la experiencia de los juzgados de conciliación en Campeche. El autor se pregunta si los nuevos juzgados o instancias de conciliación contribuyen al desarrollo un sistema alternativo indígena o si más bien representan una nueva forma de penetración del sistema nacional de justicia.

Desde las experiencias locales de disputa por los derechos y la justicia, el texto de Morna Macleod y Josefa Xiloj Tol ofrece un referente para analizar la manera en que actores locales guatemaltecos, en particular autoridades mayas y ONG de derechos humanos, articulan una lucha contra la transnacional Telguat-Telmex, en defensa de sus derechos territoriales. Desde esta experiencia analizan las acciones contrahegemónicas de las alcaldías mayas, poniendo en juego la identidad y la lucha por los derechos indígenas. El caso expuesto resulta relevante para articular la problemática del derecho indígena con el tema de la justicia comunitaria y el pluralismo jurídico en el contexto del neoliberalismo.

Las respuestas locales a las dinámicas legales y las tensiones que generan son también objeto de estudio por parte de Korinta Maldonado Goti en relación con los totonacas en Huehuetla, Puebla. Desde una perspectiva novedosa, Maldonado Goti aborda la problemática del juzgado indígena de Huehuetla como un referente para mostrar los efectos de las políticas multiculturales en la construcción de la identidad totonaca y en la disputa por sus derechos. El texto documenta el proceso por medio del cual se construyen identidades étnicas racializadas promovidas por las políticas culturales del Estado neoliberal en el campo de la justicia. Sobresale el papel del Estado en la esencialización de las identidades étnicas y su impacto en la vigilancia racial, lo cual es visto como una expresión más de las políticas neoliberales, cuyo objetivo es promover “sujetos de derechos autónomos y diferenciados”. De esta manera, los totonacas de Huehuetla se ven envueltos en nuevos escenarios, en donde si bien se apoderan de nuevas instancias, como el juzgado indígena, y desarrollan estrategias para defender sus derechos, se encuentran bajo la presión de las élites mestizas locales y del propio Estado, que buscan socavar las bases de la identidad totonaca, distinguiendo la buena de la mala etnicidad.

En suma, los distintos capítulos del libro aportan desde diversas ópticas una mirada crítica a los saldos de la llamada política de reconocimiento y sus impactos en diferentes campos. Sin embargo, todos ellos identifican la dinámica social desplegada por los pueblos indígenas que constituyen una referencia importante para nuevas etapas y procesos que aún están por definirse.

## BIBLIOGRAFÍA

FITZPATRICK, PETER

1998 *La mitología del derecho moderno*, México, Siglo XXI.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR

1999 *La globalización imaginada*, México, Paidós.

HALE, CHARLES

2002 "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, núm. 34, pp. 485-524.

JAMESON, FREDERIC Y MASAO MIYOSHI

1998 *The Cultures of Globalization*, Durham y Londres, Duke University Press.

MERRY, SALLY ENGLE

1998 "Legal Pluralism", *Law and Society Review*, núm. 22, pp. 869-896.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

1998 *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA-UNAC.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA Y CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

2005 *Law and Globalization from Below*, Cambridge, Cambridge University Press.

SIERRA, MARÍA TERESA Y VICTORIA CHENAUT

2002 "Debates recientes y actuales de la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas", en Esteban Krotz (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos-UAM, pp. 113-170.

STARR, JUNE Y JANE COLLIER

1989 *History and Power in the Study of Law*, Ithaca, Cornell University Press.

Sección I:  
Globalización y pueblos indígenas

# Diez tesis sobre identidad, diversidad y globalización

Héctor Díaz-Polanco

## LA FALSA HIPÓTESIS DE LA HOMOGENIZACIÓN CULTURAL: LA GLOBALIZACIÓN NO UNIFORMA LA CULTURA

Para decirlo en tono bíblico: en el principio fue la globalización, y la globalización os hará culturalmente homogéneos, pero felices. Éste fue el talante político-ideológico que prevaleció hace unos lustros, durante la primera fase del periodo de lo que ha venido en llamarse *globalización*. Las confusiones (sobre el carácter de los cambios) y las predicciones fallidas (acerca de sus efectos sobre la diversidad) están relacionadas con la caracterización que se hace de la globalización misma.

Ahora lo sabemos con alguna certeza: contrario a lo previsto años atrás, el llamado proceso de globalización no está provocando homogeneidad sociocultural; por el contrario, va acompañado de un notable renacimiento de las identidades en todo el mundo. Lo habitual es que la llamada “batalla de las identidades” se libere en todos los rincones de la cotidianidad, en todos los pliegues del sistema mundial. A veces, esta floración identitaria se manifiesta bajo la forma de luchas culturales —nacionales, étnicas, religiosas, regionales—, con gran intensidad y a escalas variables.<sup>1</sup> Como fue, cada vez con más frecuencia los conflictos políticos, que giran como torbellinos impelidos desde abajo por disputas económicas y choques que tienen que ver con el control de territorios y recursos, emergen *teñidos* de diferencias socioculturales o, al menos, algunos de sus protagonistas aparecen revestidos con ropajes identitarios.

Uno tras otro, se fueron derrumbando los argumentos esgrimidos para anunciar un futuro de uniformidad que se consolidaría conforme la globalización desarrollara las potencias que le atribuían. Por supuesto, los ideólogos de la globalización prometieron y anunciaron un mundo de igualación socioeconómica que iniciaría una era de grandes transformaciones en dirección a una mayor igualdad entre grupos, clases y naciones. Muy pronto se advirtió que, también en este terreno, el proceso se dirigía

---

<sup>1</sup> En cualquier caso, todo indica que la globalización no es el ámbito más propicio para la tranquila convivencia intercultural. Como lo advierte Bauman: “La globalización, según parece, tiene más éxito para reavivar la hostilidad intercomunitaria que para promover la coexistencia pacífica de las comunidades” (Bauman, 2003: 203).

exactamente en sentido contrario.<sup>2</sup> La “macdonaldización” del mundo que se anunciaba en un principio tampoco aparece ya en el horizonte como un futuro ineluctable. Finalmente, los analistas más disímiles enmarcados en tal perspectiva (la globalización como maquinaria homogeneizadora) tuvieron que sucumbir ante la evidencia de que, lejos de decaer, los afanes identitarios se multiplican en una escala nunca vista. Era precisamente lo que debía explicarse. A su turno, ya en el último tramo del siglo ~~XX~~, la perplejidad desencadenó lo que fue percibido como una “explosión teórica” en torno a la noción de identidad.

¿Qué es lo que falló en tales previsiones? La respuesta parece encontrarse en las ideas erradas sobre cómo opera el proceso globalizador. De éste se desprendían los pronósticos sobre procesos, deseados o temidos, de uniformidad cultural. Comenzamos a entender que la actual mundialización acciona bajo principios más complicados. Al parecer, como veremos, la globalización funciona más bien como una inmensa maquinaria de “inclusión” universal que busca crear un espacio liso, sin rugosidades, en el que las identidades puedan deslizarse, articularse y circular en condiciones que sean favorables para el capital globalizado. La globalización entonces procura aprovechar la diversidad, aunque en el trance globalizador buscará, por supuesto, aislar y eventualmente eliminar las identidades que no le resultan domesticables o digeribles. La diversidad puede ser nutritiva para la globalización, descontando algún tipo de identidad que pueda serle indigesta. La globalización, en fin, es esencialmente etnófaga.

## LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES Y LA CRISIS DE LA COMUNIDAD

El hecho destacable de los últimos lustros es la centralidad que ha alcanzado el tema de las identidades. Refiriéndose a este fenómeno, Bauman observa que en la actualidad “no hay al parecer ningún otro aspecto de la vida contemporánea que atraiga en la misma medida la atención de filósofos, científicos sociales y psicólogos”. No se trata de una cuestión ajustada a las preocupaciones de ciertos especialistas (los antropólogos, por ejemplo), sino de un foco que comienza a iluminar prácticamente todos los rincones de las ciencias sociales, hasta tal punto que “la ‘identidad’ se ha convertido

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Vilas lo anotó claramente: “Puede concluirse por lo tanto que la creencia en la virtualidad homogeneizadora de la globalización carece de fundamentos, y choca contra el desenvolvimiento efectivo del proceso. El aumento de las desigualdades a partir de las cuales las regiones y los países resultan incorporados a la etapa actual de la globalización, es una de las características de este proceso, a falta de factores que intervengan y que definan contratendencias eficaces” (Vilas, 1999: 83).

ahora en un prisma a través del cual se descubren, comprenden y examinan todos los demás aspectos de interés de la vida contemporánea” (Bauman, 2001: 161). No es fácil determinar si esto está ocurriendo para bien o para mal del pensamiento social; pero lo que puede decirse es que responde a pulsaciones reales cuyo origen es la más reciente fase capitalista, sin importar que su cristalización “societal” sea caracterizada como sobremodernidad, tardo modernidad o posmodernidad.

Así, pues, la regeneración de las identidades está indudablemente vinculada con la actual fase de mundialización del capital; no es algo que ocurre sólo a contracorriente de la globalización, sino que se trata de un movimiento impulsado de algún modo por su oleaje. Ahora bien, a veces la identidad de que se habla tiene el efecto de ocultar procesos diferentes o que deberían distinguirse. Podemos discernir al menos *dos*, ambos como respuestas a las nuevas condiciones globalizadoras. Uno, el viejo reforzamiento (a su vez, renovado) en torno a comunidades que se defienden mediante el afianzamiento de sus fronteras y, cuando es el caso, inventando mecanismos para mantener y reproducir al grupo; otro, el que surge también en el marco de la globalización, pero más bien como búsqueda de salidas con sentido para escapar a la creciente *individualización* y fragmentación que destruye los tradicionales tejidos comunitarios, una fuerza que sume a sus miembros en una anomia insostenible. El primero intenta proteger la comunidad *preexistente* y, si es posible, consolidarla; el segundo, en medio de las ruinas de las colectividades, busca crear nuevas “comunidades” allí donde precisamente éstas han colapsado, están al borde de la desintegración o los miembros del grupo ya no encuentran en ellas seguridad y asidero para encarar los desafíos del entorno global: incertidumbre, precariedad, exclusión de los circuitos laborales, aislamiento, ansiedad y sensación de vacío.

El problema que se advierte en ciertos análisis acerca de la identidad radica precisamente en que reducen la cuestión al segundo proceso; esto es, no tienen ojos más que para las identidades como intento desesperado por construir comunidades en las nuevas condiciones globalizadas, que resultan precisamente de la destrucción de los anteriores tejidos comunitarios y que terminan siendo en verdad sus sustitutos en esta etapa de la sobremodernidad o la posmodernidad. Bauman, por ejemplo, subraya el laborioso trabajo de trazar fronteras como formas de dar vida a las identidades. Aquí también se advierten en realidad dos tipos de procesos. Por una parte, las fronteras se trazan o refuerzan para delimitar y proteger comunidades tradicionales, progresivamente amenazadas por los efectos globalizadores. En general, éste sería el caso de los pueblos indígenas y otros grupos identitarios. Por otra, el esfuerzo social opera hasta cierto punto en sentido contrario: aquí es la acción de trazar las fronteras lo que insufla vida y permite dar sentido a la “comunidad” misma, con lo que, como lo destaca el autor en refuerzo de los planteamientos de Frederick Barth, “las ‘comunidades’

aparentemente compartidas, son subproductos de un febril trazado de fronteras. No es hasta después de que los puestos fronterizos se han atrincherado cuando se tejen los mitos de su antigüedad y se tapan cuidadosamente los recientes orígenes político-culturales de la identidad con los relatos de su génesis”.

Mientras puede decirse que la construcción de identidades en el primer sentido es relativamente antigua, y se practicó en etapas anteriores a la actual fase globalizadora, es aceptable afirmar que la construcción de identidades en el segundo sentido es peculiar de la posmodernidad, como respuesta a la individualización exacerbada que sufren las sociedades, particularmente (aunque no únicamente) en el centro del sistema.

Colocado exclusivamente en el tipo de construcción de identidades que es distintivo de la presente globalización, el autor advierte correctamente que es en la actualidad —justamente el momento en que hay cada vez *menos* comunidad y *más* individualización— cuando aparece con mayor fuerza el fervor por la identidad. Así, “la identidad tiene que desmentir su origen, tiene que negar que no es más que un sustituto y más que nada evocar a un fantasma de la mismísima comunidad que ha venido a sustituir. La identidad brota en el cementerio de las comunidades, pero florece gracias a su promesa de resucitar a los muertos” (Bauman, 2001: 174). Y es porque Bauman sólo ve las reverberaciones de estas identidades por lo que llega a una conclusión que importa examinar. Me refiero a su inferencia en el sentido de que las identidades que se están construyendo “no son contrarias a la tendencia globalizadora ni se interponen en su camino: son un vástago legítimo y un compañero natural de la globalización y, lejos de detenerla, *le engrasan las ruedas*”. La pregunta que hay que hacerse es si esta conclusión es aplicable al primer tipo de construcción de identidades, esto es, aquella que busca fortificar y hacer viable *comunidades preexistentes*, “ancestrales”, que operan con una lógica no sólo diferente a la que impulsa la actual globalización, sino contrapuesta a ésta. En este caso, no se parte de una pérdida de lo colectivo y una individualización que, desde allí, busca crear o imaginar a la comunidad sustituta, sino de una visión del mundo y unas prácticas enraizadas en el grupo que buscan engrasar sus propios ejes comunitarios.. Razonando ahora a contrario, habría que preguntarse si no deberíamos comenzar a prestar atención también al tipo de identidad (“identidades sin comunidad”, se le ha llamado) que está surgiendo directamente como efecto de la globalización.

## IDENTIDAD E IDENTIFICACIÓN

El mismo Bauman se siente incómodo al utilizar indistintamente el término “identidades” para referirse a procesos tan disímiles, por lo que sugiere llamar *identificación*



al fenómeno que intenta comprender. “Quizá —dice— en vez de hablar de identidades, heredadas o adquiridas, iría más acorde con las realidades de un mundo globalizador hablar de *identificación*, una actividad interminable, siempre incompleta, inacabada y abierta en la cual participamos todos, por necesidad o por elección”. Tendríamos así dos vocablos para procesos distintos: identidad e identificación. ¿En qué radica lo específico de la identidad y la identificación, respectivamente, en la globalización de la época posmoderna o, en la perspectiva desarrollada por Hardt y Negri, en la fase del “imperio”? En principio, es en relación con la “identificación” que puede aseverarse con firmeza que le engrasa las ruedas a la globalización; asimismo, es la que puede caracterizarse como “el efecto secundario y el subproducto de la combinación de las presiones globalizadoras e individualizadoras” (Bauman, 2001: 175). Las identificaciones en muchos casos son especies de identidades efímeras, líquidas.

Por su parte, la identidad ha sido cribada a lo largo de formas anteriores de mundialización; es un fenómeno *anterior* a la globalización y no depende de ella para su existencia, pues no es su producto directo o subproducto. Aunque la identidad, desde luego, ya no funciona completamente al margen de la globalización y ha sufrido los tremendos impactos que ésta produce, aún sigue los mensajes de su lógica propia, responde a la voz de la comunidad, y por ello puede postularse que no sólo no le engrasa los ejes al capital globalizador en todos los casos, sino que su existencia constituye hoy el mayor desafío para éste. De hecho, la identidad se mantiene como una esfera de resistencia singularmente molesta y exasperante para el sistema. En cambio, todo indica que la lógica capitalista no sólo no se opone a la identificación, sino que dentro de ciertos márgenes la promueve.

Lo anterior no quiere decir que las identidades sean inmunes a las nuevas presiones globalizadoras. Aunque en su origen las identidades no sean producto de la globalización, su destino está fuertemente determinado por el despliegue agresivo del neoliberalismo globalizador. Éste le pone límites a la identidad y trabaja para su integración subordinada al nuevo dispositivo de dominación global o para su disolución. Si la identidad se allana a ser reducida a una cuestión “cultural”, que implica la renuncia a poner sobre la mesa reivindicaciones políticas, el sistema da paso franco a la entrada en su seno, a la integración suave; pero si la identidad conlleva el planteamiento de un conflicto sociopolítico (y por añadidura económico), como el que contiene el proyecto autónomo en su versión no culturalista ni esencialista, entonces es seguro que será atacada a fondo. La cuestión es que, más tarde o más temprano, las identidades son llevadas a adoptar esta última postura. Así, el que la identidad responda a una voz diferente a la del capital neoliberal, no la pone a salvo como una fortaleza inexpugnable. Por el contrario, como he explicado en otra parte, la lógica y la diferencia conflictiva de la identidad respecto al neoliberalismo es, más bien, la causa que alimenta

uno de los más importantes dramas contemporáneos: la lucha que entablan las fuerzas antagónicas de la etnofagia globalizadora y de la resistencia autonomista.

Digamos de paso que los pueblos indígenas son empujados a una difícil escaramuza por sus identidades, pues se enfrentan asimismo al efecto disolvente que provoca la globalización en las comunidades tradicionales. Hablamos entonces aquí de lo que podemos llamar abiertamente *crisis de la comunidad*. Éste es un punto que se evade demasiado a menudo, o que sólo se menciona o toca de pasada, como si fuese un asunto menor o un tema-tabú. Debemos asumir (y entiendo que es una cuestión que puede resultar dolorosa) que nuestro querido “objeto de estudio” atraviesa por una etapa crítica y peligrosa. Siempre ha carecido de sustento histórico el tópico sobre la supuesta invencibilidad de las comunidades indígenas. La crisis general de la comunidad, inducida por la globalización, también está alcanzando a buena parte de los pueblos indios en todas partes. El renovado afán identitario de los indígenas a últimas fechas tiene mucho que ver con el hecho de que esa crisis también los ha tocado, a veces en partes vitales.

Expresión de ello son los cambios drásticos en comunidades indígenas de apreciables regiones de México, por ejemplo, sacudidas por la migración masiva de su población y el consecuente *vaciamiento* de los pueblos de sus miembros productivos que, al mismo tiempo, son piezas clave para la reproducción de relaciones e instituciones medulares. Esto obliga, hacia adentro, a una constante reconstrucción de la comunidad (lo que no es, de suyo, novedoso), pero ahora a una escala, a un ritmo frenético y en condiciones tan difíciles de mantener bajo control, que colocan a los conglomerados socioculturales en una situación de especial fragilidad y riesgo de quiebre. El nuevo contexto obliga a recomponer o readecuar los pilares tradicionales de la comunidad (como los sistemas de cargo tradicionales), al tiempo que la estructura comunitaria se apoya ahora en nuevas pilastras, como es el caso de las *remesas* de sus migrantes (un hecho sin duda potenciado por la globalización), en una medida antes totalmente desconocida. Afuera, en los lugares de recepción, los migrantes buscan mantener los vínculos con la comunidad original; o de plano procuran reconstruirla —en realidad reinventarla— ahora bajo condiciones diferentes, la más destacable de las cuales es su carácter “desterritorializado” (o mejor: su novedosa relación con el territorio), etcétera. Lo que todo esto indica es que la comunidad india está cambiando aceleradamente y que corresponde cada vez menos a la “comunidad corporativa”, homogénea, cerrada y en permanente equilibrio que describieron antropólogos como Eric Wolf mediando el siglo ~~XX~~ (Wolf, 1977). Si era dudoso que tal comunidad existiese entonces, hoy incuestionablemente no es el horizonte en el que los pueblos deben dar vida a sus identidades.

Volviendo a nuestro cotejo, a diferencia de la identidad, la identificación nace en el seno mismo del sistema globalizador y éste no encuentra mayor dificultad para

integrarla en su lógica. La identificación es un sucedáneo de lo colectivo, regularmente inocuo para el sistema globalizante e individualizador. Al no superar la individualización, la identificación crea la ilusión de una comunidad salvadora; o si se quiere: crea una “comunidad” en el marco de la lógica global o un conglomerado ya globalizado para cualquier efecto. El sistema globalizado proporciona los elementos y las condiciones que hacen posible esa “comunidad”. De hecho, los que tejen la identificación están realmente subsumidos en la lógica globalizadora de la que quieren escapar, y de este modo la alimentan. Quizás incluso es la única fuga que les está permitida: es un típico intento de escapatoria que, en la medida en que se realiza en clave individualizada, se resuelve en una salida ilusoria. La “identidad cosmopolita” que emerge de ello resulta, en verdad, una máscara de la individualización. Mientras más se empuja esta puerta falsa, más se afianza el edificio global; a cada vuelta de llave, se asegura más el cerrojo. Este tipo de resistencia probablemente responde a la sentencia: “lo que resiste, apoya”.

#### LAS CUATRO HIPÓTESIS SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

En resumen, lo anterior nos lleva a cuatro hipótesis sobre la globalización:

- 1) La primera se funda en la inicial caracterización de la globalización como una fuerza inevitable e irrefrenable, que no es fruto de ninguna voluntad o proyecto político-económico, sino que emerge de una misteriosa necesidad. El TINA (*There is no Alternative*) de Margaret Thatcher fue su formulación emblemática y arrogante. Esta interpretación se ha convertido en el sentido común sobre la globalización. Su difusión y aceptación pública es el mayor éxito político de los ideólogos globalizadores. Se enmarca en lo que Saxe-Fernández denominó la versión *pop* del “paradigma globalista”, que concibe la nueva fase del capital en los términos de un impulso de la naturaleza, casi equivalente a la ley de la gravedad (Saxe-Fernández y Petras, 2001). Es la *naturalización* de lo global. Lo inteligente, recomiendan entonces los ideólogos neoliberales, es acoplarse a esta tendencia, pues nada puede hacerse para cambiarla.<sup>3</sup> En ese marco se forja la idea inicial de que la globalización conduciría a una homogeneización cultural también firme e inevitable. Las identidades que se interpusieran en su camino, por ser expresión de lo arcaico y de un mundo exangüe, serían arrasadas. Como hemos visto, esta es la hipótesis que rápidamente sucumbe ante la evidencia.

<sup>3</sup> A contrapelo de lo que alguna vez recomendaba Bertold Brecht: “No acepten lo habitual como cosa natural/ [...] Nada debeparecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar”.

- 2) La segunda advierte que la globalización no afecta a la diversidad del modo y con los ritmos antes supuestos. Las identidades pueden encontrar las fórmulas para mantenerse e incluso para florecer en el marco de la globalización. En unos casos, es una visión reactiva a la primera tesis, que sostiene oscuramente su certidumbre, sin mayores argumentos que una porfiada fe en el carácter imbatible de las identidades. En otros casos, se comienza a vislumbrar que el renacimiento identitario mismo es de alguna manera un reflejo de las contradicciones inherentes a la propia globalización.
- 3) La tercera afirma que el “afán” de construir identidades no sufre menoscabo en la globalización. Pero esto no sólo es el producto del proceso individualizador reforzado por la globalización misma; la construcción de identidades además favorece o vigoriza (“engrasa las ruedas”) al capital globalizante. Lo que hace problemático este enfoque es la noción restrictiva de “identidad” que asume.
- 4) El enfoque que adopto aquí (asumiendo en parte la perspectiva sugerida en *este* punto por Hardt y Negri (2002<sup>4</sup>) sostiene que la globalización (a condición de que no la confundamos *solamente* con la densificación de las relaciones socioeconómicas que contrae el proceso de mundialización, con los adelantos tecnológicos y otros fenómenos por el estilo; esto es, con su *naturalización*) no homogeniza en los términos originalmente predichos ni las identidades sólo favorecen el mecanismo globalizador. Hay construcciones identitarias que aceitan el sistema; pero otras arrojan arena en los engranajes de la globalización, parecen capaces de resistir con cierto éxito a la individualización posmoderna (como lo hicieron con la moderna) y, todavía más, iluminan horizontes a partir de los cuales pueden elaborarse alternativas de emancipación frente al sistema neoliberal. No es fortuito que una buena parte de los ingredientes que alimentan los proyectos de rebeldía y emancipación, en el amplio arco del actual “altermundismo”, se inspire en la variopinta lucha identitaria.

#### LA DIVERSIDAD EN LA GLOBALIZACIÓN: LAS TRES ETAPAS DEL DOMINIO IMPERIAL

Hace falta revisar y corregir constantemente los enfoques y las tesis básicas, en consonancia con el desarrollo de la actual fase globalizadora, a fin de evitar lugares comunes

---

<sup>4</sup> El enfoque que proponen Hardt y Negri es diferente de los anteriores. En tanto parten de una caracterización más detallada de la naturaleza del sistema en la actual fase del capitalismo (el “imperio”), consideran varios “momentos” por lo que hace al comportamiento y los fines del nuevo orden frente a las identidades. Más adelante examinaremos esta propuesta.

que oscurecen la percepción de los procesos en marcha. Uno de esos tópicos tiene que ver con la idea de que la persistencia identitaria resulta *sólo* de la resistencia que oponen los movimientos sociales. Ahora sabemos que también deriva de la propia lógica globalizadora del capital. Se trata de avanzar en la comprensión de cómo opera el proceso. Para entenderlo es preciso abandonar la perspectiva de una globalización que funcionaría de acuerdo con los patrones homogenizadores de antaño, y aceptar que la actual mundialización funciona con mecanismos más complejos. Esto es, que sin abandonar los propósitos integrantes del capital, la globalización procura ahora la inclusión universal de las identidades, sin que eso signifique en todos los casos la disolución de las diferencias. En síntesis, *la globalización ha encontrado la manera de aprovechar la diversidad sociocultural en su favor* (saciando el incontenible apetito del capital por la ganancia). Y en ese trance, el capital globalizante y etnófago “exalta” la diversidad, mediante la *ideología multiculturalista*, y como nunca antes busca convertir la pluralidad de culturas en un puntal de su reproducción y expansión.

Como fuere, lo que parece cierto es que el *orden globalizador* (o el “imperio”) *busca integrar en su espacio no sólo la identificación, sino también la identidad*. Todo debe ser ingerido y digerido por el sistema. Para entender esta fuerza succionadora del “imperio”, su voracidad insaciable y las estrategias de dominación para lograrlo, la obra *Imperio* de Hardt y Negri (2002) aporta elementos sugerentes. A mi juicio, lo principal es que muestra la complejidad del aparato globalizante, cuya estrategia no se centra en la homogeneización cultural.

El libro citado ha sido sometido a fuertes críticas que son, a mi modo de ver, pertinentes en lo sustancial (Borón, 2002 y 2004; Petras, 2004; Negri y Zolo, 2003). No es mi propósito detenerme aquí en este debate. Me parece que un pasaje de *Imperio* nos da pistas sobre la compleja relación entre el *capitalismo* actual y la *identidad*. Los autores parten de un planteamiento central, a saber, *que el aparato de dominio imperial opera en tres etapas: “una inclusiva, otra diferencial y una tercera, administrativa”*. En sentido estricto no son fases de un proceso lineal; corresponden más bien a momentos o facetas de dicho dominio. Examinaré aquí las dos primeras.

La faceta inclusiva es la cara “magnánima, liberal, del imperio”, en la que éste se presenta como “ciego a las diferencias” e imparcial. Busca lograr “*la inclusión universal* dejando de lado las diferencias inflexibles o inmanejables que, por lo tanto, podrían dar lugar a conflictos sociales”. Para ello, es necesario que considere las diferencias como “no esenciales” o que ignore su existencia. “*El velo de la ignorancia* permite la aceptación universal” que, a su vez, hace posible el “*consenso coincidente*”. Así, se extirpa “el potencial contestatario de las diversas subjetividades”, y el espacio público de “neutralidad del poder” que resulta “permite establecer y legitimar una *noción universal de justicia* que constituye la médula del imperio”. La lógica de la indiferencia, la

neutralidad y la inclusión conforma “un fundamento universal” que aplica a todos sin excepción. “En este primer momento, el imperio es pues una *maquinaria de integración universal*, una *boca abierta con un apetito infinito* que invita a todos a ingresar pacíficamente en sus dominios.” El imperio no busca excluir las diferencias; actuando “como un potente vórtice”, incita a los otros “a penetrar en su orden” (Hard y Negri 2002).

Resulta evidente que los autores están utilizando los referentes rawlsianos para dibujar los contornos del imperio por lo que se refiere a su afán de inclusión, de construir consenso liberal, mediante una teoría de la justicia. Para conseguir esto, nada como sostener que es posible establecer los principios universales de la organización sociopolítica con independencia de la diversidad básica de la sociedad. Es la contribución central de Rawls en sus obras seminales. Puesto que es esa misma diversidad la que impediría llegar a acuerdos que sean válidos para todos (universales), el procedimiento que propone Rawls, como es sabido, incluye el “velo de la ignorancia” en una “posición original” en la que las partes buscan definir los fundamentos (“neutrales”) del contrato social, que no es más que un intento radical de excluir la diversidad como un principio (o metaprincipio) esencial de la teoría de la justicia (Rawls, 1995:17-26). Tal neutralidad (o “indiferencia” frente a la diferencia) es la clave de la nueva teoría de la justicia que aporta Rawls a la fase imperial del sistema. El imperio obtiene un “fundamento universal” que es la base de su carácter “inclusivo” y favorece su estabilidad.

## EL PROCESO ETNOFÁGICO

La otra imagen fuerte de los autores es que, practicando la “indiferencia” que orilla a los diferentes a dejar de lado sus particularidades, el sistema funciona como una poderosa maquinaria de integración total, un “potente vórtice” cuya característica más notable es su *apetito* insaciable. La idea del imperio como voraz “boca abierta” es una figura inspiradora. Una década antes, busqué entender este proceso a escala del Estado-nación latinoamericano mediante el concepto de *etnofagia*, que en su formulación incluía imágenes similares: apetito de diversidad, digerir o asimilar lo comunitario, engullir o devorar lo “otro”, etcétera. Frente a las acciones brutales del pasado (genocidio, etnocidio), ahora la etnofagia tomaba cuerpo como un conjunto de “sutiles fuerzas disolventes” del sistema. Asumiendo como un norte la noción de etnofagia propuesta, se realizaron en años posteriores interesantes estudios de casos de tales procesos (para Ecuador: Bretón, 2001; para Bolivia: Patzi, 1999).

En efecto, en una obra de 1991, advertí que las prácticas crudamente etnocidas resultaban ya inconvenientes, por lo que se estaba pasando “a una compleja estrategia que propongo denominar *etnofaga*”, esto es, el abandono de los programas y las acciones

explícitamente encaminados a destruir la cultura de los grupos étnicos y la adopción de un proyecto de más largo plazo que apuesta al efecto absorbente y asimilador de las múltiples fuerzas que pone en juego el sistema. No era el abandono de la meta integrante, sino su promoción *por otros medios*. “La *etnofagia* —agregaba— expresa entonces el proceso global mediante el cual la cultura de la dominación busca engullir o devorar a las múltiples culturas populares, principalmente en virtud de la fuerza de gravitación que los patrones ‘nacionales’ [y globales] ejercen sobre las comunidades étnicas”. No se busca la destrucción mediante la negación absoluta o el ataque violento de las otras identidades, sino su disolución gradual mediante la atracción, la seducción y la transformación. Por tanto, la nueva política es cada vez menos la suma de las acciones persecutorias y de los ataques directos a la diferencia, y cada vez más el conjunto de los imanes socioculturales y económicos desplegados para atraer, desarticular y disolver a los grupos diferentes. En síntesis, “la *etnofagia* es una lógica de integración y absorción que corresponde a una fase específica de las relaciones interétnicas [...] y que, en su globalidad, supone un método cualitativamente diferente para asimilar y devorar a las otras identidades étnicas”.

Al menos, la etnofagia implica dos cambios importantes. En primer lugar, el proyecto etnófago se lleva adelante mientras el poder “manifiesta respeto o indiferencia frente a la diversidad, o incluso mientras exalta los valores indígenas”. En esta circunstancia, el Estado puede presentarse como el garante o el “defensor” de los valores étnicos, especialmente cuando su política debe atenuar los efectos de los brutales procedimientos del capitalismo salvaje o tropieza con los toscos métodos etnocidas de sectores recalcitrantes que no comprenden las sutilezas de la etnofagia. En el tiempo de la etnofagia, la “protección” estatal de las culturas indias alcanza su máximo carácter diversionista. En segundo término, se alienta la “participación” (las políticas “participativas” tan de moda a partir de los ochenta del siglo XX) de los miembros de los grupos étnicos, procurando que un número cada vez mayor de éstos se conviertan en promotores de la integración “por propia voluntad”. Los dirigentes indios no son preparados para ser intelectuales indígenas, sino ideólogos y agentes de las nuevas prácticas indigenistas. Es una estrategia que opera con la táctica de la *quinta columna* (Díaz-Polanco, 1991: 96-98).

Años después, subrayamos que la etnofagia surgía en un marco de “notable ascenso político de los pueblos indios”, una de cuyas cimas fue el levantamiento zapatista de 1994, lo que inquietaba al poder. La razón de esto radicaba en que la articulación de las demandas indígenas mostraba aristas *políticas* cada vez más acusadas. La reducción culturalista de las identidades naufragaba. Ello explicaba que los gobiernos ensayaran iniciativas que, en apariencia, eran contradictorias: “por una parte—decíamos—, impulsan enmiendas legales para reconocer el carácter ‘pluricultural’ de la sociedad; y por otra, adoptan modelos socioeconómicos que minan la identidad étnica de los pueblos indios [...] Esto es, mientras se reconoce la vigencia de las identidades, se busca engullirlas,

socavarlas desde sus cimientos: desde la misma comunidad”. La idea era que ningún reconocimiento afectara el orden político (el nuevo poder conservador) o el modelo económico (el neoliberalismo todavía embrionario) que “imponía” la globalización.<sup>5</sup>

Ya era claro que los pueblos estaban frente a desafíos nuevos en un contexto también distinto. Las amenazas a las identidades se daban ahora en “la fase terminal de la ‘modernidad’ (preludio de la anunciada *posmodernidad*”, y resultaban de “una globalización que, de hecho, pretende ignorar las particularidades, la pluralidad étnica y las maneras distintas de vivir”, *pero merced a otros procedimientos*. Los ataques no seguían patrones anteriores, a los que las comunidades “podrían sobreponerse con estrategias ya probadas”. Aunque observábamos todo esto desde el balcón de la experiencia mexicana, augurábamos que lo que se incubaba en este país, trascendía sus fronteras, pues sólo anticipaba “el sentido de las nuevas políticas” que tendrían que enfrentar los pueblos indios en todas partes (Díaz-Polanco, 1997a: 31). Todo ello es lo que, con el correr de los años, se ponderó —con un tono cada vez más laudatorio— como *el surgimiento de una nueva política “multiculturalista” de los Estados latinoamericanos*.

Existen notables similitudes entre el análisis de Hardt y Negri sobre este aspecto del aparato de control imperial y la etnofagia. También existe una diferencia crucial por lo que hace a su alcance respectivo. Aunque vislumbrábamos que la nueva estrategia estaba relacionada con la globalización y el modelo neoliberal, y que trascendía los espacios nacionales, básicamente la etnofagia se proyectaba para interpretar los procesos atinentes a los *grupos étnicos* y el énfasis estaba puesto en *una región* determinada. Los autores de *Imperio* muestran que la etnofagia no alcanza sólo a los grupos étnicos indios, sino que atañe a todas las “diferencias” o identidades que son atraídas hacia el orden imperial; asimismo, que la etnofagia no se circunscribe a un ámbito restringido.

De esta suerte, el concepto adquiere mayor densidad, al “ampliar” el proceso etnofágico al ámbito *global*, como un imperativo sistémico. No se trata de una “faceta” o un “momento” del despliegue neoliberal en Latinoamérica, localizado y contingente, sino de un dispositivo clave del dominio imperial en su conjunto. La etnofagia no es local, sino global. O mejor: su forma de operación en lo local sólo puede comprenderse a

---

<sup>5</sup> “En el marco de la estrategia en cuestión incluso cabe cierto reconocimiento de ‘derechos’, siempre que ello no implique transformaciones *políticas* por lo que hace a la distribución del poder y a la organización del Estado ni cambios en el modelo *económico* (neoliberal) que, según se alega, es ‘impuesto’ por los imperativos de la globalización. Mientras tanto, si la comunidad como sustento primario de la etnicidad puede ser debilitada, ninguna territorialidad podrá cargarse de contenidos culturales, socioeconómicos y políticos. En algunos casos, como lo ilustra el actual proceso mexicano [...], se ataca directamente el fundamento de la cohesión comunal, guardando la debida reverencia a lo pluricultural” (Díaz-Polanco, 1991: 18-19).



cabalidad considerando su lógica global (otra vez lo *glocal*). Al “fundamento universal” que proporciona el llamado “liberalismo igualitario” rawlsiano (y su “justicia como equidad” o “imparcialidad”) corresponde la “maquinaria de integración universal”, la ávida “boca abierta” del imperio, la *etnofagia universal*.

Pero la etnofagia universal no puede operar sin un enfoque de afirmación de la diversidad, de exaltación de la diferencia, de “seducción” de lo Otro, y, particularmente, sin una teoría que precise las condiciones y prerequisites en que las identidades pueden ser aceptadas, es decir, los “límites de la tolerancia” neoliberal hacia lo diferente. Ambas cosas es lo que ofrece el multiculturalismo.

## EL MOMENTO MULTICULTURALISTA

La etnofagia universal (recuérdese: correspondiente al *momento inclusivo*) requiere, en efecto, una segunda fase: *el momento diferencial*. Sin éste, la etnofagia en tanto control imperial sería pura homogeneización sociocultural, de frente a una externalidad a “colonizar”, a la vieja usanza del colonialismo o del “colonialismo interno”. En la época de la etnofagia, las diferencias se quieren *dentro* del sistema, y cada vez más son el propio capital globalizado (particularmente las grandes corporaciones) y los organismos globales los que se ocupan de las identidades, y cada vez menos el Estado-nación frente a colonias externas o “internas”. En este sentido apunta el enfoque de Žižek cuando habla de “autocolonización”, pues “ya no nos hallamos frente a la oposición estándar entre metrópolis y países colonizados” dado que, en un giro no exento de cierta justicia poética, la empresa global de hoy también “trata a su país de origen simplemente como otro territorio que debe ser colonizado”. Así, “el poder colonizador no proviene más del Estado-nación, sino que surge directamente de las empresas globales” (Žižek, 1998: 171).

Esta perspectiva debe asumirse como una *tendencia* en desarrollo, que se expande mediante una nueva palpitación del sistema, lo que no implica aceptar que ya no operan los “países colonizadores” (como todavía puede advertirse en las recientes ocupaciones colonizadoras de Afganistán e Irak por parte de Estados Unidos), pues resulta evidente que aún las empresas y las instituciones “globales” tienen que recurrir a los servicios de los Estados para realizar sus propósitos de integración al capital universalizado. Tampoco la época etnofágica implica que desaparecen los mecanismos de “colonialismo interno”, ahora bajo formas actualizadas, precisamente allí donde las identidades se muestran renuentes a integrarse bajo las condiciones del capital globalizante o se resisten a las viejas y nuevas formas de asimilación.

De hecho, bien entendido, lo que manifiesta el multiculturalismo como ideología del capitalismo global es la propensión de éste a *generalizar el colonialismo interno*, de la misma manera que la globalización procura *universalizar la etnofagia*. Esto se desprende incluso de la formulación de Žižek, cuando afirma que el multiculturalismo expresa la “autocolonización capitalista global”, del mismo modo que en fases anteriores el “imperialismo cultural occidental” expresaba al “colonialismo imperialista”. Lo nuevo, pues, es que a diferencia del imperialismo cultural de antaño, el multiculturalismo “trata a cada cultura local como el colonizador trata al pueblo colonizado: como ‘nativos’, cuya mayoría debe ser estudiada y ‘respetada’ cuidadosamente” (Žižek, 1998: 172). Este respeto, sin embargo, tiene un límite; y cuando la cultura de que se trata no acepta la “tolerancia” multiculturalista, entonces se ponen en práctica métodos que reciclan las viejas fórmulas del colonialismo interno.

Pero en todo caso, ahora el control imperial quiere ir más allá de etapas anteriores. El momento diferencial “implica la afirmación de *diferencias aceptadas* dentro del espacio del imperio”. Mientras desde el punto de vista de la teoría de la justicia imperial el sistema debe mostrarse neutral e “indiferente” frente a las diferencias, en cambio “desde el punto de vista cultural, las diferencias se exaltan. Se imagina que tales diferencias son ‘*culturales*’ antes que ‘*políticas*’ pues se supone que no habrán de conducir a conflictos incontrolables, sino que, en cambio, habrán de funcionar como una fuerza de pacífica identificación regional.” Los autores ejemplifican: “en los Estados Unidos, muchas promociones oficiales del *multiculturalismo* implican la glorificación de las diferencias étnicas y culturales tradicionales bajo el paraguas de la inclusión universal”. Lo mismo ocurre en diversos países de Latinoamérica. No obstante, contrario a lo que piensan algunos autores (*v. gr.*, Sartori), Hardt y Negri observan que, como norma, “el imperio *no crea diferencia*. Toma lo que ya existe y lo utiliza a su favor” (Hardt y Negri, 2002: 188; Sartori, 2001).

## EL MARKETING MULTICULTURAL

Antes de proseguir con el núcleo central de esta fase diferencial (el multiculturalismo), permítanme detenerme brevemente para ilustrar este “tomar lo que existe” con un típico síntoma de la globalización: el *marketing multicultural* de las grandes corporaciones. Es probablemente una de las expresiones más visibles de la operación etnofágica. Con el *marketing* multicultural, la etnofagia (como prácticas de asimilación y engullimiento de las identidades) y el multiculturalismo (como visión “positiva” de la diversidad y exaltación de la “tolerancia” en la era neoliberal) se encuentran y abrazan en un reforzamiento mutuo.

El desiderátum de las grandes corporaciones no es crear diversidad, sino integrarla a sus metas en tanto maquinarias productoras de ganancias. Esto se refleja en la fogosa actividad para dar un toque “multiculturalista” a las empresas y añadir un enfoque “pluricultural” a sus estrategias de negocios. En los últimos años, un número creciente de grandes empresas se declaran multiculturalistas y ajustan su imagen, su organización y sus técnicas de mercado a los imperativos de la diversidad. Ninguna corporación quiere parecer una compañía desarraigada, sin vínculo con el medio cultural, por lo que, por ejemplo, el HSBC se anuncia como “el banco *local* del mundo”. Lo global parece descubrir la ventaja de lo “localizado”; o mejor: el verdadero mensaje es que, de más en más, todo lo positivamente local tendrá que ser global [o si se prefiere, *glocal*].

Esta orientación sigue la tendencia observada en los últimos años por la Association of National Advertisers de Estados Unidos. Esto ha dado origen a dos novedades en el marco de los grandes negocios globalizados: la creación de “nuevos departamentos de *marketing* multicultural” en las empresas (como lo hicieron Unilever y Kodak, entre las pioneras en ese campo) y la aparición de la llamada “publicidad multicultural”, cuya actividad principal será nada menos que la elaboración de “análisis transculturales del consumidor”. ¡Tiemblen, antropólogos!

Como parte de esta excitación multiculturalista de las corporaciones, por ejemplo, se han venido realizando diversas cumbres de “mercadeo étnico y multicultural”, organizadas como conferencias dirigidas a los “ejecutivos de alto nivel que desean desarrollar sus marcas en la ‘economía multicultural’”, según reza una de las convocatorias. Participan expertos de empresas como Avon, Kraft, McDonald’s, Ford, Nike, Citibank NA, Comerica Bank, Nickelodeon, Lufthansa, MTV World y Oxford Health Plans.<sup>6</sup>

En casos notables, como la multinacional Verizon Communications, la atención a la diversidad se ha convertido en un factor clave para el desarrollo y el éxito comercial de la empresa. La diversidad, dice uno de sus líderes, es una prioridad por buenas razones: porque ella otorga ventaja competitiva en un mercado cada vez más reñido y redundante en mayores beneficios para los accionistas (Menascé, 2005). La empresa tiene su vista puesta en mercados en crecimiento que, en Estados Unidos, incluye a los “afroestadounidenses”, los “asiáticoestadounidenses” y los hispanos. Tan sólo este último “grupo minoritario” significa un poder adquisitivo de 686 mil millones de dólares anuales, según el cálculo de los expertos de la empresa.

Verizon aplica, desde luego, “una estrategia de *marketing* amplia, multicultural”. Pero un rasgo distintivo de esta corporación es que usa la diversidad como una energía

<sup>6</sup> Cf., *PRNewswire* (7/19/2005); agencia *International News y Strategic Research Institute* <<http://www.srinstitute.com>>.

no sólo para acrecentar su poder en el mercado, sino también para vigorizarse internamente. Ha creado una estructura organizacional con énfasis en la diversidad de sus propios empleados. El rango de su accionar comprende: asiáticos y surasiáticos, personas con discapacidad, con preferencias sexuales diferentes (gays, lesbianas, bisexuales, transgéneros), hispánicos, judíos, nativos americanos, veteranos y mujeres.

Definitivamente, esta corporación no comulga con las aprehensiones de Sartori sobre los fines “antiliberales” y los efectos negativos del multiculturalismo. Por el contrario, en Verizon se advierte una visión perspicaz sobre las ventajas del multiculturalismo para los negocios globales.

No hay que engañarse con esta devoción corporativa por las diferencias. Como lo ha recordado Bensaid, lo que aquí se presenta como defensa de la diferencia se reduce “a una tolerancia liberal permisiva que es el reverso consumista de la homogeneización mercantil”. Las diferencias conflictivas “se diluyen entonces en lo que ya Hegel llamaba ‘una diversidad sin diferencia’: una constelación de singularidades indiferentes”. Cierta discurso posmoderno ha construido una “retórica del deseo” en la que el sujeto vive “una sucesión de identidades sin historia”, desconectada de la lógica de las necesidades sociales. “No es para nada sorprendente —concluye el autor— que este discurso haya tenido una buena acogida por parte de la industria cultural norteamericana, puesto que la fluidez reivindicada por el sujeto está perfectamente adaptada al flujo incesante de los intercambios y de las modas. Al mismo tiempo, la transgresión [contenida en la diferencia] que representaba un desafío a las normas y anunciaba la conquista de nuevos derechos democráticos se banaliza como momento lúdico constitutivo de la subjetividad consumista” (Bensaid, 2004).

Es ciertamente un punto crucial: si bien el capital no deja de enfrentarse contra cualquier manifestación de diversidad que le sea adversa, los mecanismos mediante los cuales procura someter a las identidades no son ya las viejas formas centralizadoras y homogeneizadoras. Entender todo esto es crucial para las luchas actuales contra la forma neoliberal del capitalismo y, también, para las investigaciones que nos ocupan.

## EL MULTICULTURALISMO REALMENTE EXISTENTE

Con este telón de fondo, pasemos ahora una concisa revista al multiculturalismo como enfoque o tratamiento de la diversidad. El multiculturalismo se ha beneficiado de su propia polisemia, de sus múltiples máscaras. En efecto, lo que hoy se designa con ese término oculta diversos significados, entremezclados en un conveniente cóctel ideológico. Hay un plano en que funciona como mero vocablo *descriptivo*, que remite a la diversidad sociocultural, a sus mixturas, hibridaciones, etcétera. En muchos casos,

cuando se habla del “multiculturalismo” de una sociedad, una ciudad o incluso de una empresa, simplemente se hace referencia a la diversidad que contiene o quiere expresar. Aquí en verdad se promueve una confusión elemental con lo que debería, en todo caso, designarse como “multiculturalidad”. No hay que llevar la ingenuidad hasta suponer que en todos los casos una confusión tan palmaria es, a su vez, ingenua. Lo que se busca es cargar el multiculturalismo con resonancias positivas, identificándolo en el imaginario con la diversidad misma. En ocasiones se va más allá, cuando se usa como una especie de *categoría* política para referirse a las luchas por la diversidad o a las propuestas alternativas de los que luchan, calificándolas de movimientos, demandas o proyectos “multiculturalistas”. Aquí se insinúa ambiguamente que tales movimientos y proyectos se enmarcan en un enfoque particular que se desea promover y que es el verdadero sentido contemporáneo del multiculturalismo. Es así como algunos han podido afirmar que, hoy, “todos somos multiculturalistas”. En rigor, esto está lejos de ser verdad.

El multiculturalismo aparece en su real carácter cuando prestamos atención a su médula, en tanto un peculiar *enfoque teórico-político* que contiene una concepción de qué es la diversidad y cómo debe insertarse en el sistema de dominación; y que, consecuentemente, recomienda un conjunto de prácticas o “políticas públicas” que deben adoptarse respecto a las diferencias (“políticas de identidad”), especialmente por lo que hace a la mencionada “neutralidad” del Estado en combinación con las llamadas “acciones afirmativas” o “discriminación positiva”, etcétera. Y entonces la idea de que todos somos o debemos ser multiculturalistas se cae por su propio peso. En los dos primeros sentidos, el multiculturalismo es un usurpador de realidades que deberían designarse con otros términos, por ejemplo: multiculturalidad y resistencia. En realidad, el multiculturalismo que interesa aquí, y el único que existe, es el enfoque teórico-político y sus prácticas conexas.

Con sus múltiples rostros benévolos, el multiculturalismo se despliega por todo el mundo, incluyendo Latinoamérica, con el prestigio de su “defensa” de la diversidad y la promoción del “pluralismo”. Pero a decir verdad, el multiculturalismo que se merca-dea con singular ímpetu en los últimos años es un producto netamente *liberal*, originalmente elaborado y empaquetado en los centros de pensamiento anglosajones (y cuyas fábricas intelectuales se ubican en algunos medios académicos de países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra); posteriormente, desde luego, ha encontrado sus ideólogos vicariales, epígonos y divulgadores en otras regiones, muchos de ellos ubicados en las maquiladoras intelectuales de la periferia. Para los grupos identitarios (*v. gr.*, los pueblos indios de América Latina) es una mala mercancía. Ni su enfoque ni los arreglos que propone resuelven las cuestiones centrales (sociales, económicas y políticas) que plantea la diversidad en Latinoamérica y, seguramente, en otras regiones del mundo.

El multiculturalismo se ocupa de la diversidad en tanto diferencia “*cultural*”, mientras repudia o deja de lado las diferencias *económicas y sociopolíticas* que, de aparecer, tendrían como efecto marcar la disparidad respecto al liberalismo que está en su base. Pues el multiculturalismo querría ser una propuesta de validez universal, le espanta que su sentido liberal se ponga de manifiesto como una solución *particular*. Lo que quiere evitar no es tanto que se revele su contenido “eurocéntrico” o de alguna otra matriz cultural, sino que quede al descubierto que la decisiva particularidad de su “universalidad” es la globalización del capital. Finalmente, así examinado, uno de los más pregonados valores del multiculturalismo (su pretendida superioridad por lo que hace a la “tolerancia”) se trastoca en su contrario: la intolerancia.

¿El multiculturalismo puede ser “tolerante”, “crítico”, “emancipador”? Lo dicho hasta aquí se resuelve en la constatación de que la tolerancia multiculturalista es intolerante del verdadero Otro. En otra parte he mostrado que al liberalismo le es imposible ser consecuentemente tolerante (Díaz-Polanco, 2006, cap 2). El multiculturalismo, en tanto enfoque liberal, revela nudos similares. Como apunta Žižek, el multiculturalismo sólo es tolerante con el Otro, si éste *deja de serlo*, si pierde la médula de su alteridad. En tanto pieza del sistema de dominio imperial, el momento multiculturalista no es honradamente pluralista, sino un dispositivo para atraer a las identidades al seno del imperio en los términos del nuevo liberalismo “igualitario” y “político”. En el mejor de los casos, el multiculturalismo practica un respeto condescendiente hacia las costumbres “inofensivas”. Para los realmente Otros, dice Žižek, “la tolerancia es ‘tolerancia cero’”. Es así como podemos ver, descubre el autor, que “esta tolerancia liberal reproduce el funcionamiento elemental ‘posmoderno’ de acceder al objeto sólo en tanto éste está privado de su sustancia: podemos disfrutar café sin caféina, cerveza sin alcohol, sexo sin contacto corporal —y, en la misma línea, nos llevamos muy bien con el Otro étnico privado de la sustancia de su Otredad” (Žižek, 2004: 26).

A la luz de todo lo dicho, cabe preguntarse si es necesario o recomendable mantener el multiculturalismo, después de sustraerle sus partes “negativas”. ¿Es posible concebir un multiculturalismo “bueno”, “positivo” o “crítico”? Me temo que con el multiculturalismo ocurre lo mismo que con la teoría y la práctica que conocemos en Latinoamérica como *indigenismo*.<sup>7</sup> La experiencia ha demostrado que no es posible

<sup>7</sup> Vale la pena aclarar una vez más que aquí no estamos entendiendo “indigenismo” como noción de sentido común (aplicable a los que defienden a los pueblos indios o manifiestan aprecio hacia sus culturas, etcétera), sino como *categoría política* que se refiere a un enfoque y una práctica de agentes de poder para finiquitar el “problema” indígena. El indigenismo se traduce en una *política de Estado*. Un teórico orgullosamente indigenista lo dijo sin reservas: “El indigenismo no es una política formulada por indios para la solución de sus propios

concebir un indigenismo “bueno”, que sea rescatable para los fines de la emancipación de los pueblos. La única manera de protegerse de las consecuencias nocivas del indigenismo es negándolo radicalmente, poniéndose al margen de él. En otra parte he indicado que el indigenismo no es en ningún modo la solución, sino parte del problema a resolver. Así como el indigenismo contiene una gran carga ideológico-política (por lo que hace a la combinación de evolucionismo, culturalismo y funcionalismo que está en su base), el multiculturalismo está henchido de principios y valores liberales que son su núcleo. Descargado de todo ello, ¿qué quedaría del multiculturalismo? Es difícil ver alguna utilidad en conservar incluso el término, sin que siga arrastrando sus connotaciones más punzantes. Y si se le extrajera su médula condescendiente, intolerante, etcétera, ¿por qué llamarle multiculturalismo a lo que quedara en pie, si algo quedara?<sup>8</sup> La única alternativa al viejo indigenismo y al actual multiculturalismo es el autonomismo que reconoce en el Otro la potencia para vivir *bien* en el mundo.

#### LA POTENCIA EMANCIPADORA DE LA COMUNIDAD

La única salida a la vista es el doble movimiento de frenar y *combatir la individualización* de la sociedad que está generalizando la globalización y, al mismo tiempo, *promover la construcción de comunidad fundadas* ahora en las “identidades múltiples”, punto este último en el que no puedo detenerme.

Pero de nuevo aquí, cuando hablamos de comunidad, debemos precisar de qué conglomerado humano estamos hablando, pues la globalización también tiene su preferencia “comunitaria”. Encontramos el tipo de comunidad —correspondiente a la categoría de identidad volátil o *identificación* ya examinada— que es propio de la actual etapa del capitalismo, fase bautizada por Bauman como “modernidad líquida”.

---

problemas sino la de los no indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas” (Aguirre Beltrán, 1975: 24-25). Para una crítica del indigenismo, Díaz-Polanco, 1987.

<sup>8</sup> En este punto lleva razón Žižek cuando argumenta que “si, en contraste con el ‘multiculturalismo corporativo’, definimos un ‘multiculturalismo crítico’, como estrategia para señalar que ‘hay fuerzas comunes de opresión, estrategias comunes de exclusión, estereotipamiento, y estigmatización de grupos oprimidos, y por lo tanto enemigos y blancos de ataque comunes’, entonces no se ve la adecuación del uso continuado del término ‘multiculturalismo’, ya que el acento aquí se ha desplazado hacia la lucha *común*. En su significado usual, el multiculturalismo encaja perfectamente con la lógica del mercado global” (Žižek, 2004: 24-25).

En el seno de ésta, hay una estrecha correlación entre las pseudo identidades creadas por la globalización y las “nuevas” comunidades procesadas, circunstancial y temporalmente, para sustituir a los auténticos colectivos que van sucumbiendo. Se trata también de unas pseudo comunidades “extraterritoriales” o dependientes lo menos posible de las “restricciones territoriales” y que, al igual que las identidades de la modernidad líquida, “tienden a ser volátiles, transitorias...” (Bauman, 2003: 210).

¿Cómo caracterizar y bautizar estas pseudo comunidades o comunidades globalizadas? Algunos autores adoptan la designación de *comunidades de guardarropa*, que denota muy apropiadamente los rasgos señeros de estas uniones temporales de individuos. Los asistentes a un espectáculo, vestidos para la ocasión, antes de entrar a la sala dejan en el guardarropa sus abrigos y otras prendas. Participan en la función con una vaga o intensa sensación de ser parte de un conglomerado. Cuando termina la función, los espectadores recogen sus atuendos, tornan a sus respectivos roles y vuelven a ser individuos atomizados sin prácticamente nada en común. El “grupo” se ha disuelto. Este tipo de comunidades requiere el espectáculo como factor aglutinante de los individuos. Pero los diversos espectáculos “como ocasión de existencia de una comunidad de guardarropa, no fusionan los intereses individuales en un ‘interés grupal’: esos intereses no adquieren una nueva calidad al agruparse, y la ilusión de situación compartida que proporciona el espectáculo no dura mucho más que la excitación provocada por la representación”.

Estas agrupaciones pueden ser llamadas también *comunidades de carnaval*, pues tienen en común el ser “acontecimientos que quiebran la monotonía de la soledad diaria, y que, como los carnavales, dan canalización a la tensión acumulada, permitiendo que los celebrantes soporten la rutina a la que deben regresar en cuanto acaban los festejos”. Conviene aclarar que el carnaval debe ser claramente distinguido de la *fiesta* (que en algunas culturas puede adoptar formas carnavalescas).

Las comunidades de guardarropa o de carnaval constituyen “un rasgo tan indispensable del paisaje líquido/moderno como la soledad de los individuos...” Es fácil entender entonces que estas comunidades (esos “artefactos efímeros del continuo juego de la individualidad”, como lo extracta el autor) no pueden ser el remedio para la soledad y el sufrimiento de los individuos ni el terreno en que éstos pueden expresar sus energías socialmente creadoras:

Un efecto de las comunidades de guardarropa/carnaval es impedir la condensación de las ‘genuinas’ (es decir, duraderas y abarcadoras) comunidades a las que imitan y a las que (falsamente) prometen reproducir o generar nuevamente. En cambio, lo que hacen es dispersar la energía de los impulsos sociales y contribuyen así a la perpetuación



de una soledad que busca —desesperada pero vanamente— alivio en los raros emprendimientos colectivos concertados y armoniosos (Bauman, 2003: 211-212).<sup>9</sup>

Las pseudo comunidades de la modernidad líquida pueden emparentarse con los *no lugares* de la “sobremodernidad” que estudia Marc Augé. Las sociedades fugaces de guardarropa pueden ser espacialmente ubicadas en el ámbito típico de los *no lugares*. Éstos serían los “espacios” óptimos en los que pueden desplegarse a la perfección aquellas comunidades pasajeras. ¿Cómo se definen estos *no lugares*? “Si un lugar —explica Augé— puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar”. La sobremodernidad es “productora de no lugares, es decir, de espacios que no son en sí lugares antropológicos”, sino los espacios de “la individualidad solitaria” (Augé, 1998: 83). Desde los aeropuertos a los supermercados, desde las cadenas hoteleras al aislamiento del cajero automático, la sobremodernidad impone “a las conciencias individuales experiencias y pruebas muy nuevas de soledad”. Mientras “los lugares antropológicos crean lo social orgánico, los no lugares crean la contractualidad solitaria” (Augé, 1998: 97-98).

Con este telón de fondo, es claro que la defensa de la comunidad es un factor crucial en la presente etapa histórica, quizá como nunca lo fue antes. Pero no se trata de las pseudo comunidades promovidas por la globalización ni de los correspondientes *no lugares* de la sobremodernidad. Estamos hablando de *otra* comunidad: aquella colectividad que da sentido duradero y profundo a los sujetos, que se funda en tejidos y nexos sociales con alguna referencia territorial, enraizada en un *lugar*, y en cuyo ámbito son capaces de construir no sólo identidades sólidas sino además proyectos comunes de alcance social. Es contra esta comunidad que el poder globalizado arremete con todas sus fuerzas.<sup>10</sup>

Al preguntarse sobre el papel actual de la resistencia política en el ámbito cultural, que involucra siempre una defensa de la “forma de vida” propia, Jameson advierte que

<sup>9</sup> De paso, lo dicho debería prevenirnos contra una concepción de la “promoción cultural”, en tanto política pública, entendida como mero fomento del espectáculo y el carnaval que se agota en el consumo individualizado.

<sup>10</sup> “Cualquier trama densa de nexos sociales”, dice Bauman (2003: 20), “y particularmente una red estrecha con base territorial, implica un obstáculo que debe ser eliminado. Los poderes globales están abocados al desmantelamiento de esas redes, en nombre de una mayor y constante fluidez, que es la fuente principal de su fuerza y la garantía de su invencibilidad. Y el derrumbe, la fragilidad, la vulnerabilidad, la transitoriedad y la precariedad de los vínculos y redes humanos permiten que esos poderes puedan actuar”.

ésta puede promover un “poderoso programa negativo” capaz de hacer evidente “todas las formas visibles e invisibles de imperialismo cultural; permite identificar a un enemigo, visualizar fuerzas destructivas”. De este modo, por ejemplo, al señalar los fenómenos de destrucción y desplazamiento de la literatura local por los *bestsellers* de las grandes empresas editoriales, de la producción cinematográfica nacional por la avasallante concurrencia de Hollywood, de los espacios de interacción y sociabilidad acostumbrados, etcétera, “pueden verse [...] los efectos más profundos e intangibles de la globalización sobre la vida cotidiana”. Pero no es allí donde se encuentra toda la fibra de la resistencia política, advierte el autor, pues la vida cotidiana amenazada es “mucho más difícil de representar” dado que, aunque su disgregación se hace visible, a menudo “la sustancia positiva de lo que se defiende tiende a reducirse a tics y rarezas antropológicas”, traduciéndose en la defensa de alguna “tradicción” (especialmente religiosa). Jameson pone en cuestión la noción de “tradicción”, en tanto por sí misma suscita serias dudas de que pueda proporcionar la fuerza para estar a la altura de los actuales desafíos que encarna el capital globalizado. *Esa potencia radica más bien en la comunidad misma* (Jameson, 2000: 20).

En efecto, dice Jameson, “la potencia concreta” de la resistencia política que puede latir en una tradición “no deriva de su sistema de creencias como tal, *sino de su anclaje en una comunidad realmente existente*”. La comunidad, con las reservas que se indicarán, se convierte así en el bastión fundamental de la resistencia política *positiva* y socialmente productiva:

Esta es la razón por la cual, en última instancia, todos los proyectos de resistencia puramente económicos deben acompañarse de un *desplazamiento* de la atención (que conserve en su seno todos los ámbitos anteriores) *de lo económico a lo social* [y de allí a lo político y al punto crucial del *poder*, me permito agregar]. Las formas preexistentes de cohesión social, aunque no son suficientes por sí mismas, constituyen necesariamente la condición previa indispensable de toda lucha política eficaz y duradera, de todo gran empeño colectivo. Al mismo tiempo, estas formas de cohesión son de suyo el *contenido de la lucha*, los envites de todo movimiento político, *el programa por así decir de su propio proyecto* (Jameson, 2000: 21).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cursivas nuestras. Allí mismo, el autor hace una puntualización de extraordinaria importancia: “tal cohesión colectiva [fuente y plataforma de la resistencia política] puede fraguarse *en la lucha*”; esto es, la lucha misma puede ser la fábrica social de un sentido de comunidad que, a su vez, se vuelve un referente y una fuerza de resistencia.

Pero esto no supone una defensa conservadora de la comunidad. A Jameson no se le escapa que sería un error “pensar este programa —la preservación de lo colectivo por encima de y contra lo atomizado y lo individualista— como si se tratara de una variante nostálgica o (literalmente) conservadora”.

La defensa de la comunidad, vital en nuestros días, no implica una apelación conservadora a la tradición. Hoy no basta con hacer la mera apología de los usos y costumbres. Giddens expresó un punto de vista parecido cuando observó que, aunque a menudo se necesita defender la tradición, “ya no podemos defender la tradición de modo tradicional” (Giddens, 1994; 20). De lo contrario, existe el peligro cierto de que la reivindicación de la comunidad y de la autonomía se convierta en el caballo de batalla de nuevos fundamentalismos, de nuevas intolerancias y, en consecuencia, de nuevos o viejos autoritarismos. Un autonomismo radical e innovador —que no presume que todas las soluciones ya estén dadas en la tradición ni alimenta la ilusión de que es posible encontrar salidas “sectoriales” (para uno u otro grupo identitario) mientras se deja intocado el sistema globalizador del capitalismo— tiene que asumir responsablemente esa eventualidad. Siempre habrá riesgos de que la defensa de la comunidad, como condición de una lucha política emancipatoria, se descomponga en crispaciones fundamentalistas; pero las posibilidades de evitarlas o neutralizarlas serán mayores en el marco de una concepción de la comunidad y la autonomía abierta, innovadora e incluyente, que escape del cerco comunalista (Díaz-Polanco, 1997b). Lo que resulta claro es que el camino para la emancipación no puede ser la individualización que actualmente impulsa la estrategia globalizadora. En cualquier caso, los desafíos reales que afrontemos en el trance de afirmar la estrategia comunitaria no deben disminuir sino afirmar la convicción de que es en la *construcción de comunidad*, en toda su extensa gama —desde la localidad, pasando por todas las formas de pertenencia sociales, de creencias, de género, etcétera, hasta la comunidad nacional y aún más allá—, en donde se encuentra una de las claves fundamentales para encarar con éxito las amenazas que implica el régimen globalizador y, así, para abrir el camino hacia otro mundo posible.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO

- 1975 “Un postulado de política indigenista”, en *Obra polémica*, México, CIS-INAH y SEP-INAH,

AUGÉ, MARC

- 1998 *Los no lugares: espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa.

BAUMAN, ZYGMUNT

- 2001 *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra.  
2003 *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica,

BENSAID, DANIEL

- 2004 “Teoremas de la resistencia a los tiempos que corren”, *Viento Sur, Revista de la izquierda alternativa*, Buenos Aires.

BORÓN, Atilio

- 2002 *Imperio & imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*, Buenos Aires, Clacso.  
2004 “El imperio y la teoría marxista del imperialismo”, *Memoria*, CEMOS, núm. 184, México, junio.

BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, VÍCTOR

- 2001 “Capital social, etnicidad y desarrollo: algunas consideraciones críticas desde los Andes ecuatorianos”, *Yachaikuna*, núm. 2, diciembre, Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI), Quito.  
2002 “Capital social, etnicidad y desarrollo en los Andes ecuatorianos”, *Memoria*, núm. 166, CEMOS, México, diciembre.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR

- 1987 “La teoría indigenista y la integración”, en Díaz Polanco *et al.*, *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, 4ª ed., México, Juan Pablos.  
1991 *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI.  
1997a *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI.  
1997b “La realidad es más que una inmensa estepa verde. Siete precisiones necesarias”, *Ojarasca*, núm. 6, México, octubre.  
2006 *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, Siglo XXI.

GIDDENS, ANTHONY

- 1994 *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.

HARDT, MICHAEL Y ANTONIO NEGRI

- 2002 *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.

JAMESON, FREDRIC

2000 “Globalización y estrategia política”, *New Left Review*, núm. 5, Madrid, Ediciones Akal.

MENASCÉ, EDUARDO

“Declaración”, presidente de Verizon Enterprise Solutions Group, en Agencia PRNewswire (10-6-2005).

NEGRI, ANTONIO Y DANILO ZOLO

2003 “El imperio y la multitud. Un diálogo sobre el nuevo orden de la globalización”, Red Voltaire y Rebelión.

PATZI, FÉLIX

1999 “Etnofagia estatal. Modernas formas de violencia simbólica (una aproximación al análisis de la Reforma Educativa)”, *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, vol. 28, núm. 3, París.

PETRAS, JAMES

2004 “Negri y Hardt: teoría sin realidad”, Buenos Aires, Clarín.

RAWLS, JOHN

1995 *Teoría de la justicia*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

SARTORI, GIOVANNI

2001 *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.

SAXE-FERNÁNDEZ, JOHN (COORD.)

1999 *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza y Janés-UNAM-IIES.

SAXE-FERNÁNDEZ, JOHN Y JAMES PETRAS (CON O. NÚÑEZ RODRÍGUEZ Y H. VELTMEYER),

2001 *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires y México, Lumen.

Vilas, Carlos M.

1999 “Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología”, en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés.

WOLF, ERIC

“Tipos de campesinado latinoamericano: una discusión preliminar”, en E. R. Wolf, *Una tipología del campesinado latinoamericano*, Buenos Aires, Nueva Visión, colección Fichas 62, 1977.

ŽIŽEK, SLAVOJ

1998 “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”, en Fredric Jameson y Slavoj Žižek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, introd. de Eduardo Grüner, Buenos Aires, Paidós.

2004 *A propósito de Lenin. Política y subjetividad en el capitalismo tardío*, Buenos Aires Atuel-Parusía.

# Expropiación liberal. Un ensayo sobre la transformación de recursos locales en mercancías globales

*René Kuppe*

## INTRODUCCIÓN

Se puede afirmar que durante las últimas décadas hay un creciente reconocimiento jurídico de las relaciones tradicionales de los pueblos indígenas con sus hábitats y recursos. Este capítulo se dedicará a precisar si los reclamos de los pueblos indígenas se pueden apoyar en el nuevo discurso de sustentabilidad del derecho ambiental. A primera vista pareciera que el derecho ambiental toma en cuenta que los patrones sostenibles de subsistencia practicados por estos pueblos contribuyen a la protección de la integridad de los sistemas ambientales donde viven. Sin embargo, el derecho ambiental, y ante todo su implementación, ha sido transformado profundamente por el paradigma neoliberal. Influida por los intereses transnacionales, somete la naturaleza a los criterios de utilidad económica y uso efectivo. Así se analizará en detalle cómo la protección ambiental es redefinida como una necesaria creación de incentivos para una “gerencia racional”, en el contexto de una lógica de mercado libre. De esta manera, se propaga un sistema de ambientalismo liberal que permite la reinterpretación de los recursos de los pueblos indígenas como “bienes comunes” y sobre esta base facilita su despojo.

El acceso a los recursos por el mercado liberal parte de una lógica que es contraria a la relación que tienen los pueblos indígenas con sus ambientes y recursos. El capítulo muestra en su segunda parte que esa relación tiene su fundamento en los conocimientos ecológicos tradicionales, los cuales no son sólo sistemas de taxonomía, sino prácticas aplicadas que facilitan el aprovechamiento sofisticado de los recursos naturales por parte de los seres humanos. Los conocimientos tradicionales se concentran en las relaciones humanas con el “ambiente” local que no pueden ser transmitidas por modelos abstractos y son experiencias acumuladas durante generaciones. Por todo esto, tienen una función muy distinta a las de los conocimientos técnicos en los que se basan los sistemas “modernos” de propiedad intelectual. Estos sistemas han ganado supremacía en todo el mundo durante las últimas décadas, y no son mecanismos “neutrales”, más bien contribuyen a la implementación del marco global del neoliberalismo. El capítulo argumenta que los sistemas indígenas tradicionales de control de tierras y recursos

naturales son sustituidos por un sistema tipo “occidental”, de “distribución” de propiedad individual. Esta lógica está ampliamente presente en materias como política ambiental y derechos intelectuales, y por esta razón el neoliberalismo continúa el viejo patrón colonial, con su doble función, primero ignorando la relación de las sociedades indígenas con sus ambientes (basada en sus conocimientos y prácticas tradicionales), y segundo imponiendo los derechos individuales, con el pretexto de iniciar la gerencia eficaz de sus componentes.

## DESARROLLOS EN EL DERECHO AMBIENTAL

El desarrollo del derecho ambiental pasó durante los años ochenta más allá de la mera consideración tradicional como preservación del ambiente, extendiéndose a una comprensión más amplia de los problemas ambientales. Se ha superado la sencilla idea del “conservacionismo” de los recursos, adoptándose un nuevo entendimiento de la relación de degradación de los recursos con la satisfacción de necesidades humanas básicas (agua, leña, la “conquista” de nuevos espacios para la agricultura). Sin embargo, la degradación ambiental también tiene que ver con economías superexplotadoras, relaciones desequilibradas norte-sur, migración humana descontrolada, crecimiento demográfico, etcétera. Todos estos asuntos pusieron en evidencia lo utópico que sería aspirar a una prohibición absoluta del uso humano de los recursos amenazados. Por otra parte, se abrió una posibilidad viable de rectificar el uso humano de la naturaleza y favorecer unas economías mejor adaptadas a un ambiente degradado y frágil.

Un nuevo concepto entró en el terreno del derecho ambiental, complementando así la idea de la conservación ambiental: el “uso sostenible” de sus componentes. Fue sobre todo la influencia del informe de la Comisión Brundtland, “Nuestro Futuro Común”,<sup>1</sup> lo que contribuyó a la elaboración del contenido de la sustentabilidad en la política ambiental. De acuerdo con las ideas expuestas en este informe, el manejo del ambiente debe cumplir las necesidades de las generaciones presentes, sin sacrificar las de las generaciones futuras. De esta manera, nace el principio de la equidad intergeneracional, mediante la cual se advierte la urgencia de que la humanidad del presente

---

<sup>1</sup> “Nuestro Futuro Común” es un extenso informe socioeconómico, elaborado para la ONU por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland y publicado en 1987. Gro Harlem Brundtland es política y diplomática noruega, y fue dos veces jefa del gobierno de Noruega en los años ochenta. El estudio “Nuestro Futuro Común” (*Our Common Future*, en inglés) utiliza de forma extensiva el concepto “desarrollo sostenible”.

considere los impactos de sus actividades para las generaciones futuras, ofreciéndoles una “silla en la mesa de decisiones actuales” (compárese Hunter *et al.* 1998: 354-355).

De manera similar, la *World Conservation Strategy*,<sup>2</sup> define el “uso sostenible” como análogo a gastar los intereses, mientras que se mantiene el capital. Paralelamente a este desarrollo en el cambiante marco conceptual que llega al “uso sostenible”, se hace evidente que el propósito del derecho ambiental no debe ser la prohibición estricta del uso (humano) de los escasos recursos, sino el desarrollo de su aprovechamiento sostenible. Ahora se permite aprovechar los “frutos” del ambiente y, al mismo tiempo, se protege el mantenimiento no-degradado de la sustancia. A pesar de la rapidez con la cual se ha aceptado la sustentabilidad como nuevo concepto central de la política y el derecho ambiental, aún no hay una comprensión común de sus implicaciones específicas para el uso y la gestión de los recursos naturales. Por ejemplo, en un libro sobre el tema, los autores citan 25 definiciones de desarrollo sostenible, procedentes de científicos, políticos y activistas, emitidas entre los años 1979 y 1988 (Compárese Hunter *et al.* 1998: 103). Podemos resumir que ideas como la permanente “reducción de pobreza absoluta” o una “búsqueda para formas alternativas de crecimiento” entraron en el campo del ambientalismo, introduciendo por primera vez una fuerte conexión entre asuntos ambientales, política social y economía del desarrollo.

## PUEBLOS INDÍGENAS

El marco cambiante del derecho ambiental produce un nuevo contexto en el cual entran en consideración los reclamos de los pueblos indígenas, y que a su vez permite que estos reclamos puedan situarse dentro del nuevo acuerdo ambiental. Por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>3</sup> afirma en su principio 22:

---

<sup>2</sup> La *World Conservation Strategy* es un documento con mucha influencia, publicado en 1980 como esfuerzo común de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (IUCN), el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/WCS-004.pdf>>.

<sup>3</sup> La Declaración es un documento adoptado por los gobiernos participantes en la Conferencia (“Cumbre”) de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. <[http://www.marm.es/es/agua/legislacion/090471228000602e\\_tcm7-27692.pdf](http://www.marm.es/es/agua/legislacion/090471228000602e_tcm7-27692.pdf)>.



Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

El capítulo 26 de la Agenda 21<sup>4</sup>, también define un área programática y una base de actividades que destaca la participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades en las estrategias de ordenación y conservación de los recursos naturales y en los programas para apoyar y examinar estrategias de desarrollo sostenible. Se pone de manifiesto que desde el punto de vista ambiental hay una percepción nueva de los pueblos indígenas.

El reconocimiento de su “identidad, cultura e interés” se fundamenta en la aceptación de que su conocimiento y sus prácticas ambientales contribuyen a la protección de la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, uno de los propósitos declarados de la política ambiental internacional moderna (compárese Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Preámbulo). En este nuevo contexto analizaremos en seguida cómo se han expresado sobre el tema del uso, manejo y protección de los recursos ambientales los pueblos indígenas. Ahora bien, ¿encajan los reclamos de los pueblos indígenas con el nuevo *statu quo* jurídico, que parece tan favorable a sus intereses, o sigue éste siendo un reto para ellos?

La introducción del concepto del “uso sostenible al derecho ambiental”, ha estado acompañada por una controversia profunda sobre la preservación de los recursos: ¿Hasta dónde debe permitirse su explotación para satisfacer las necesidades humanas? El debate gira en torno a la mejor estrategia para una conservación a largo plazo: ¿preservación (estricta) o uso humano sostenible? En algunas áreas del tema ambiental, como por ejemplo en la de la caza de ballenas, donde los activistas del movimiento proanimal reclaman que la caza debe ser completamente prohibida, tal tensión entre preservación y uso sostenible está muy relacionada con principios éticos (Hunter *et al.*, 1998: 948). Sin embargo, en términos generales, el amplio apoyo de muchos sectores ambientalistas (y el público general) a los conceptos del uso y desarrollo sostenible ha llevado a una tensión fundamental entre las dos estrategias posibles para los efectos conservacionistas: ¿sería mejor proteger estrictamente aquellas regiones que no han sido transformadas en zonas urbanizadas o áreas intensas de producción, o sería mejor permitir cierto uso de aquellos recursos todavía valiosos para el paisaje ambiental? La

<sup>4</sup> La Agenda 21 es otro documento adoptado por 179 Estados en la Cumbre de Río. Es un programa para la política ambiental y de desarrollo del siglo XXI.

segunda teoría se sustenta en la idea de que los beneficios creados por el “uso sostenible” pudieran dar origen a suficientes incentivos para el manejo sostenible del ambiente y sus recursos.

Suponiendo que el conflicto entre la “protección estricta” y la estrategia *use it or lose it* (“utilízelo o piérdalo”, como es llamada muchas veces) se exprese de esta manera general, los pueblos indígenas y sus intereses se ubicarían en la estrategia que permite el “uso sostenible”. Los pueblos indígenas tienen patrones muy sofisticados para relacionarse con paisajes extensos, considerados como los más frágiles del mundo. Las selvas húmedas tropicales, por ejemplo, no son tierras vírgenes, sino más bien hábitat de un centenar de pueblos indígenas. Especialmente, existe un lazo importante entre diversidad biológica y los conocimientos y las prácticas tradicionales de manejo de los pueblos indígenas. En muchos ambientes frágiles, los pueblos indígenas no sólo “usan” los recursos biológicos, sino más bien “estimulan su diversidad” a través de sus prácticas. Otro autor lo expresa de la siguiente manera:

En la actualidad, una gran parte de la investigación interdisciplinaria respalda fuertemente la tesis de que ese principio de la sustentabilidad, antes bien que la simple subsistencia [como había sido la visión académica dominante antes], es sustento de la vida económica y cultural indígena. (Woodliffe, 1996: 257)

Así pues, parece que el nuevo discurso de “sustentabilidad” se prestaría para apoyar el reconocimiento de demandas indígenas dentro del ajuste del nuevo marco de la política ambiental. En el caso de que los pueblos indígenas pudieran comprobar el carácter ecológicamente adecuado de su modo de vida, ya que valores como justicia social, equidad económica, sustentabilidad ecológica y diversidad cultural forman la base de su desarrollo (Heramoana Simon, 2002: 1), y éstos son también aspectos asociados con el concepto moderno de “sustentabilidad”, uno esperaría fácilmente un “proceso sinérgico de reconciliación” (Heramoana Simon, 2002: 1) entre el desarrollo indígena y el desarrollo de la política ambiental moderna. Antes de considerar más profundamente las relaciones entre la posible contribución de los pueblos indígenas a la protección del medio ambiente, debemos estar conscientes de otro aspecto que contribuye a explicar la alta complejidad del derecho ambiental moderno para los reclamos de los derechos indígenas.

## EL PARADIGMA NEOLIBERAL

A inicios de los años noventa, se desarrolla un nuevo enfoque de algunos conceptos clave del derecho ambiental. Hemos visto que el derecho ambiental moderno conecta

los propósitos ambientalistas con la política social y la economía. Por esta razón, no sorprende que en los conceptos legales se introduzca una nueva comprensión muy particular de los mismos, basada en la corriente más vigente de la teoría y práctica económica —el neoliberalismo—. Es bien conocido que alrededor del año 1990 los principios y perspectivas neoliberales se hacen omnipresentes en muchas áreas políticas y sociales. Hoy por hoy los teoremas neoliberales se prestan fácilmente para su traslado y aplicación a nuevas áreas, en un principio no económicas. El neoliberalismo impone patrones teóricos sencillos sobre campos como la cultura o las artes. Así, no sorprende que la ley y la política ambientales hayan estado en el radio de acción de este influyente paradigma.

Brand y Görg (2002: 18-19) explican en su análisis crítico del concepto de sustentabilidad que la crisis ecológica (surgida en los años setenta y ochenta), tanto simbólica como económicamente, tuvo una fuerte conexión con el fordismo (un capitalismo basado en la intervención económica estatal, el paradigma antecedente al neoliberalismo; en América Latina este sistema adoptó ciertas características que permiten llamarlo “fordismo periférico”). Desde el punto de vista ecológico, el Estado tipo bienestar fordiano de las sociedades desarrolladas fue el causante de una explotación cada vez mayor de los recursos naturales y de los impactos ambientales asociados. Desde una perspectiva simbólica, muchos pensadores sociales e intelectuales definieron la crisis ecológica al mismo tiempo como crisis social. Las causas sociales de la crisis en las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza fueron tema de reflexión. Sin embargo, durante los años ochenta, la reconstrucción neoliberal de las sociedades tuvo el efecto de minar estas consideraciones críticas. “Efectividad” y “competitividad internacional” se convirtieron en los nuevos ejes económicos del capitalismo posfordiano para poner en práctica el modelo neoliberal.

## INFLUENCIA DE LAS BIOCENCIAS Y LA INGENIERÍA GENÉTICA

Ese “cambio ideológico” va correlacionado con los crecientes éxitos de los intereses transnacionales que someten a la naturaleza a criterios “claros” y “transparentes” de utilidad económica. Dos requisitos importantes para ese propósito fueron, primero, el desarrollo de sistemas que adjudicaran a los recursos naturales un valor mercantil y, segundo, la construcción de una escala de evaluación que permitiera la comparación de estos valores mercantiles a nivel global. Sobre todo los desarrollos en las biociencias y en la ingeniería genética tuvieron un fuerte impacto sobre la redefinición de recursos naturales bajo etiquetas neoliberales, y en la transformación de la naturaleza (¡incluso la humana!) en “recursos estratégicos” (Brand y Görg 2002: 19).

En este contexto, un nuevo marco referencial sobre protección y uso de la diversidad biológica se ha desarrollado desde los tempranos años noventa. La opinión pública en general se inclina a entender el Convenio sobre Biodiversidad<sup>5</sup> como un instrumento cuyo propósito principal es “proteger” la variedad natural de la naturaleza. Pero en realidad se trata de un conjunto de reglas que ha sido convertido en una parte del marco institucional para facilitar la globalización neoliberal. Diecisiete años después de su entrada en vigor se tiene la impresión de que los propósitos del convenio son: facilitar el acceso comercial a los recursos genéticos; y establecer un sistema de distribución de beneficios, que se deriven del uso comercial de la diversidad biológica.

La política de “protección” ambiental ha sido sustituida por una política basada en los conceptos teóricos propios de la economía neoliberal.

La teoría económica sostiene que para que cualquier recurso sea manejado correctamente, el precio de ese recurso necesita reflejar todos los valores que la sociedad pone sobre él —valores sociales y económicos—, incluyendo los costos de los efectos externos asociados con la explotación, transformación y el uso de este recurso junto con los costos para los usos futuros renunciados [...] La valoración inadecuada de estos recursos significaría que se están enviando señales incorrectas a los tomadores de decisión, transportando, alternadamente, información falsa sobre la escasez de recursos, y así proporcionando los incentivos inadecuados para la gerencia, la utilización efectiva y la valoración de los recursos vivos. (Johnston, 1996: 59)

Se exponen las consecuencias de la aplicación de la teoría liberal económica al manejo ambiental de manera siguiente:

Uso sostenible ambiental [...] tiene poco que ver con fijar contingentes u otros controles reguladores sobre la explotación de los recursos vivos, sino, más bien, se trata de los incentivos correctos, de modo que los que manejan la biodiversidad, los tenedores de apuestas, sean motivados para protegerla. (Johnston, 1996: 59)

---

<sup>5</sup> El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un instrumento vigente de derecho internacional. Fue firmado por los Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992. Sus tres objetivos principales son: la conservación de la diversidad biológica; el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. Información actualizada sobre el convenio se encuentra en <[http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/doctos/cdb.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/cdb.html)>.

## “ASIGNACIÓN” DE RECURSOS

La protección ambiental es redefinida como asunto de “gerencia racional” y “efectiva” de recursos. Una función dominante se atribuye a la evaluación subyacente de los precios de mercado de recursos naturales. Incluso si se admite que la determinación monetaria de su valor (y de la degradación ambiental que se debe a las actividades económicas) es un desafío para la teoría económica, los problemas se consideran principalmente como aplicaciones metodológicas de la adecuada evaluación cuantitativa, y los economistas han desarrollado varios métodos para estimar su valor. La asignación de los recursos —la división relativa del flujo de los recursos entre aplicaciones alternativas de producto— es vista como la pre-condición para el uso sostenible de los recursos.

Sin embargo, la asignación es definida como eficiente si distribuye recursos entre usuarios finales del producto de conformidad con preferencias individuales, según la capacidad adquisitiva del individuo (Robert Costanza, en Hunter *et al.*, 1998: 130-131). Así pues, el método teórico aplicado para la asignación correcta de los recursos delega conflictos sobre recursos a los “mecanismos de mercado”, definidos de manera tecnocrática y percibidos como apolíticos. Por ello, la asignación de recursos no debe considerar estructuras de distribución desequilibrada de poderes entre los supuestos “tenedores de impuestos”. Especialmente, se abstiene de abordar los posibles conflictos de valor entre distintos grupos étnicos (y otros tipos de grupos sociales) sobre el legítimo uso de recursos naturales. Los problemas ambientales son conceptualmente separados de los conflictos sociales, políticos y naturales, y manejados al margen de las desigualdades internacionales o regionales. Éste es el resultado de un paradigma que prevé una racionalización para la búsqueda continuada de metas ambientales, sin la necesidad de cambios en las estructuras políticas y de poder vigentes (McAfee, 1999: 527).

El manejo de los recursos, como posible nuevo instrumento para el uso sostenible del ambiente, no tiene una función correctiva ni crítica frente a la globalización neoliberal. Antes bien, se ha convertido en una parte de la nueva retórica política dominante.

En el corazón del paradigma económico global está el ideal del mundo como un mercado extenso, en el cual toda interacción entre seres humanos y naturaleza, así como toda la interacción social, puede ser entendida perfectamente como intercambio de tipo mercantil, y el efecto acumulativo de todo sería la distribución y el uso más eficientemente posible de todas las mercancías, servicios, información y recursos naturales. (véase McAfee, 1999: 527)

Resumiendo, la política ambiental y el concepto central de “uso” y “desarrollo sostenible” se convierten en un vehículo importante para crear nuevos “mercados” en

campos anteriormente no regulados por un mercado abierto. Y todo esto asociado con la expectativa de crear nuevos incentivos, promotores de crecimiento para la economía del mercado a nivel mundial.

### ¿“CAMPOS COMUNES” MAL GESTIONADOS?

Podemos decir, *grosso modo*, que la justificación para la puesta en práctica del modelo económico-liberal del manejo de recursos puede ser encontrada en la definición del ambiente como recursos de acceso libre. Recursos biológicos y otras riquezas naturales son entendidos como campos comunes mal gestionados, con lo que se promueve una nueva versión de la vieja historia de la “Tragedia de los bienes comunes” (Hardin, 1968: 1243-1248)<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, los recursos son definidos como bienes comunes globales, y por esta razón el “público internacional entero” debe tener la competencia para desarrollar una política para salvar el ambiente y garantizar su uso futuro.

Todo esto va acompañado de una idea (a veces no explícita) que atribuye la destrucción del ambiente principalmente a la explotación local excesiva de los recursos renovables y no renovables. Como respuesta, se desarrolla un marco político impuesto de arriba hacia abajo (convenios y conferencias ambientales), que conlleva a un nuevo tipo de “gestión capitalista” de los recursos.

### CONOCIMIENTOS ECOLÓGICOS TRADICIONALES

La definición de muchos paisajes “prístinos” de nuestro globo como recursos de acceso libre se deriva de una errónea comprensión sobre ambientes antropogénicamente modificados (incluyendo las actuales regiones escasamente pobladas). La gran mayoría de los paisajes “prístinos” o “salvajes” (con la posible excepción del continente antártico y de las regiones interiores de grandes islas árticas) son “de hecho ‘paisajes culturales’, *i. e.* paisajes creados por seres humanos, o modificados de alguna manera, como, por ejemplo, o el cultivo “roza, tumba y quema”. Los recursos naturales de los paisajes

---

<sup>6</sup> En el año 1968, el biólogo Garrett Hardin publicó en la revista *Science* el artículo “The Tragedy of the Commons”. El artículo argumenta que siempre que un recurso está congestionado y sobrecargado suele aparecer la “tragedia de los comunes”. Hardin explica esta tesis con el ejemplo del campo de pastoreo desprovisto de reglas, costumbres o normas sobre cómo compartirlo, y por esto está abierto para todos los que llegan a él. El ensayo influyó mucho el pensamiento neoliberal.

mundiales han sido (y siguen siendo) relacionados con sociedades humanas. Estas sociedades han desarrollado prácticas sofisticadas, incluyendo tecnologías adaptadas y patrones de uso de la tierra, que han conservado los “paisajes culturales”, siendo la función de estos paisajes doble: por un lado, los componentes del ecosistema son preservados (y en el caso de la diversidad biológica incluso estimulados y mejorados); por otro lado, el ambiente ha sido la base de sustento principal para sociedades humanas, facilitándoles el mantenimiento de su existencia material y cultural. Este tipo de relación sigue siendo preservada por un centenar de pueblos indígenas actuales. Son relaciones que se fundamentan en sus conocimientos ecológicos tradicionales (CET), que no sólo abarcan sistemas de taxonomía, de observaciones empíricas y de conocimientos aplicados que facilitan el aprovechamiento sofisticado de los recursos. También están relacionados con el mundo espiritual de estos pueblos y funcionan como una ética ambiental la cual previene la sobrexplotación de los recursos. Las ciencias modernas están empezando a entender y apreciar el valor de los CET (incluso las innovaciones y prácticas basadas en estos conocimientos) para la preservación ambiental. Los pueblos indígenas conservan diversidad biológica, y en otros casos proporcionan otros beneficios ambientales, por ejemplo, por conservación de suelo y agua, mejoramiento de la fertilidad de suelos, y gestión de recursos de vida silvestre y de pesqueras, y gestión forestal.

Es necesario entender que los sistemas conservacionistas de los pueblos indígenas no son un asunto de políticas públicas, sino más bien se trata de una ética aplicada, con elementos que se comprenden más adecuadamente en las lenguas europeas mediante conceptos como “preocupación” o “responsabilidad” (compárese esta terminología en Ross, 1994: 1). Por eso, el hecho de que las sociedades indígenas no hayan desarrollado sistemas de propiedades y de mercados abiertos para la distribución interna de derechos de uso y de explotación de recursos naturales no significa que estos recursos puedan ser etiquetados como bienes comunes, apenas esperando para ser asignados por los economistas occidentales a formas liberales de propiedad privada. Los CET son el instrumento básico que relaciona a los pueblos indígenas, su espiritualidad, sus formas de subsistencia, su pasado y futuro como pueblos con los recursos de su ambiente. Para comprender esta relación particular, hay que analizar las características de estos conocimientos tradicionales mantenidos por los pueblos indígenas. Los CET tienen un foco local, lo que significa que destacan las relaciones mutuas entre seres humanos, animales, plantas, la naturaleza no animada y los seres espirituales dentro de un contexto o territorio local particular y que no pretenden desarrollar modelos del conocimiento con una validez fuera de su contexto de origen.

Debido a esta focalización en “ambientes” locales, los CET son parte de una red de relaciones sociales que conectan a los seres humanos con la naturaleza no humana. En muchas sociedades indígenas, las relaciones en esta red, concebidas por los CET, se interpretan como similares a las relaciones de parentesco. Por esta razón, los CET no son simples conocimientos exentos de valor, sino que suponen connotaciones éticas humanas. Existen procedimientos apropiados para la aplicación de los conocimientos que implican la consideración de derechos y responsabilidades conectadas con la posesión de conocimientos (Barsh, 1999: 73).

Algunas categorías de conocimiento pueden ser relacionadas con especialidades individuales y otras categorías de conocimiento [relacionadas] con familias, clanes, o la tribu o nación en su totalidad. (Barsh, 1999: 73)

En general, los CET se transmiten a través de cuentos o leyendas, o sencillamente mediante la observación cotidiana. No se enseñan mediante modelos abstractos a los alumnos (a la generación joven); la adquisición del conocimiento ocurre dentro de contextos socioculturales particulares, y es incluso difícil transmitir ideas y conceptos a quienes no compartan la lengua ni la experiencia ni la tradición cultural en la cual se arraigan estos conocimientos. La sustancia de los CET es intrínsecamente dinámica, su desarrollo es constante y van cambiando a través de la experimentación y de la innovación, pero al mismo tiempo también integran estímulos externos. Por tanto, el conocimiento es acumulado a través de procesos sociales. En suma, los CET son holísticos, están relacionados con la vida cotidiana de comunidades indígenas, basados en sus sistemas y creencias de valor, y son puestos en práctica por la gente en sus estructuras de vida diaria.

Los CET entrañan un concepto analítico que es aplicado a sistemas muy diversos de conocimientos, los cuales son las respuestas culturales particulares a la diversidad ecológica y biológica. El análisis de los CET demuestra que la conservación de una gran parte del ambiente y de los recursos naturales del planeta ha estado conectada con el conocimiento y la práctica de los pueblos indígenas. Tanto los conocimientos como los recursos naturales encajan en su contexto local ecológico y cultural. Debido a la connotación ética de los CET, y a la sofisticada distribución y aplicación de los conocimientos tradicionales, los recursos se protegen de manera social. Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que la concepción neoliberal de los recursos naturales como bienes comunes y recursos de libre acceso tiene poco fundamento empírico.

De hecho, durante la década de los ochenta hubo una sensibilidad creciente sobre este “acoplamiento inextricable” (como lo había llamado la Declaración de Belén, de



1988<sup>7</sup>) entre la diversidad biológica y la diversidad cultural, y el “papel vital” que las culturas indígenas pueden jugar en el desarrollo ambiental encontró su expresión en declaraciones y documentos internacionales, como hemos visto más arriba. Sin embargo, el cambio hacia el nuevo paradigma predominante neoliberal debilitó las posibilidades para reconocer y proteger los conocimientos y prácticas tradicionales comunales, y los efectos ambientalistas que resultan de éstos.

#### MARCO JURÍDICO GLOBAL DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

El mundo moderno está introduciendo un sistema muy uniforme y un marco jurídico global a escala universal para facilitar el libre comercio de bienes y servicios y la transferencia internacional de tecnologías, para proteger los intereses de los inversionistas y para crear los así llamados mercados “abiertos”. Un desarrollo muy importante en este sentido ha sido el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a inicios de los años noventa. Desarrollos similares han tenido lugar a nivel regional, como el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) y el nuevo derecho comercial del sistema de la Unión Europea. Estos acuerdos internacionales de libre comercio exigen a los Estados el desarrollo de sistemas uniformes de derechos de propiedad intelectual,<sup>8</sup> que se aplican a ciertas contribuciones intelectuales intangibles que colaboran en la producción de una tecnología particular. De manera sencilla, se puede decir que los derechos de propiedad intelectual permiten a sus dueños el control del uso comercial por parte de terceros de la información intelectual incorporada a la tecnología (Glowka *et al.*, 1994: 87). Los pensadores con orientación neoliberal ven esto como una contribución importante al desarrollo del libre comercio internacional.

---

<sup>7</sup> En este documento, aprobado por la Sociedad Internacional para la Etnobiología, estableció principios éticos para la investigación y el trabajo con comunidades indígenas y locales.

<sup>8</sup> Este ensayo no analiza la legislación sobre derechos intelectuales de un país en particular. Importante punto de partida de la argumentación es la uniformidad de las legislaciones nacionales relevantes de este asunto, debido a las obligaciones del derecho internacional universal o regional. Un análisis exhaustivo de la legislación mexicana en materia de propiedad intelectual (y su relación con los convenios internacionales sobre libre comercio y derecho ambiental) se encuentra en el capítulo 3 “Leyes y tratados en materia de protección a la propiedad intelectual con efectos en México” de la tesis de Gómez Nájera, 2003.

Hay dos sistemas de derechos de propiedad intelectual con una relevancia especial para los dueños de conocimientos sobre recursos naturales renovables y su gestión adecuada: patentes y derechos de variedades vegetales. Según el derecho de patentes (como lo define generalmente el derecho internacional y la legislación de la mayoría de los Estados del mundo), todas las clases de “invenciones” califican para ser protegidas por una patente. Para que una patente sea concedida, una invención debe ser “nueva” (es decir, no debe encontrarse ya en el nivel de las técnicas), industrialmente aplicable (existe la posibilidad de que la invención pueda ser reproducida o utilizada en actividades económicas) y debe tener un cierto “nivel inventivo” (producto de un proceso creativo cuyos resultados no se deduzcan de forma evidente para un técnico en la materia). En general, las patentes no se pueden conceder para las sustancias directamente derivadas de formas de vida que son encontradas en la naturaleza; sin embargo, ingredientes activos de plantas nativas y de animales, tales como enzimas y genes, y los procesos para aislar estos “ingredientes”, pueden ser protegidos por patentes.

Bajo la legislación de variedades vegetales (según lo regulado por el convenio revisado de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, a partir de 1991<sup>9</sup>), se pueden conceder derechos a las variedades vegetales que son nuevas, homogéneas y estables. Los derechos sobre variedades vegetales, por ejemplo, dan a su dueño protección exclusiva para producir para la venta, para vender materiales reproductivos y para autorizar a terceros a vender o producir. Como en el caso de derechos de patente, se supone que los derechos de variedades vegetales proporcionarán los incentivos para las reparticiones comerciales mediante las cuales los conocimientos técnicos son distribuidos por los mecanismos de un mercado abierto.

Se ha indicado que los desarrollos recientes en materia de derechos de propiedad intelectual han dirigido la atención de muchos a la preocupación por la protección de los CET, porque la nueva legislación, tanto nacional como internacional, nunca tuvo el propósito de responder a los intereses culturales o ambientalistas de los poseedores de los conocimientos tradicionales (Gillespie, 2000: 34). (Battiste y Henderson, 2000: 250) calan más profundo cuando explican el fondo histórico de los derechos de propiedad intelectual:

---

<sup>9</sup> La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) es una organización intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza. Fue creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. El Convenio fue adoptado en París en 1961, y fue revisado en 1972, 1978 y 1991. El objetivo del Convenio es la protección de las obtenciones vegetales por un derecho particular de propiedad intelectual.

En Europa, la propiedad intelectual se desarrolló como resultado de la autonomización y comercialización de la cultura desde el siglo xv en adelante. Funcionó también para crear y para mantener esta comercialización. Los distintos regímenes que llamamos propiedad intelectual conectan derechos exclusivos de propiedad con esta cultura autónoma, para facilitar su conversión en mercancía la cultura se podía después comprar y vender en el mercado. [...] La propiedad intelectual regula la capa media del mercado, estableciendo un puente entre la producción y el consumo dentro de una relación financiera o comercial. A primera vista, la propiedad intelectual parece ser un hilo neutro, carente de valores. Sin embargo [este concepto] refleja fuertemente el capitalismo individualista que se desarrolló en los siglos xviii y xix en Europa. (Battiste y Henderson, 2000: 250)

Puede agregarse que la dominación mundial del paradigma neoliberal extendió la validez y supremacía de los derechos de propiedad intelectual europeos por primera vez en todo el mundo. Al igual que la implementación de la teoría económica-liberal para la política ambiental, el empuje principal para poner en ejecución los derechos intelectuales a una escala mundial vino de industrias como la tecnología de computarización y las biociencias, las cuales están recibiendo mucha atención política. Todo ese panorama contribuye a la implementación del marco global del neoliberalismo.

#### DIFERENCIAS BÁSICAS

Es importante agregar que hay ciertas diferencias básicas entre las funciones de los conocimientos técnicos en las cuales se basan los sistemas “modernos” de propiedad intelectual y la manera como se manejan los CET en el contexto de sociedades indígenas. El foco de los CET es la tela compleja de relaciones entre el mundo humano y los animales, plantas, fuerzas naturales y fenómenos geomorfológicos dentro de un contexto local o un territorio particular (Barsh, 1999: 73). Los CET son altamente localizados, mientras que el sistema moderno de propiedad intelectual maneja conocimientos teniendo presente un foco universal. Se conceden los derechos de propiedad intelectual solamente si el poseedor del conocimiento puede traducirlos en una “regla general” susceptible de ser reproducida en todas partes (fuera de su contexto de origen). Esto es válido también para las variedades vegetales, que son protegidas sólo si biológicamente pueden ser reproducidas como homogéneas y estables. Los conocimientos —para ser protegidos bajo características del régimen de propiedad intelectual— tienen que garantizar su utilidad universal.

Los conocimientos, en las sociedades tradicionales indígenas, pueden conferir energía para influir en las relaciones entre seres humanos y no humanos, y por ende su aplicación es peligrosa (Barsh, 1999: 74). Por esta razón, la posesión y, sobre todo, la aplicación de conocimientos están conectadas con responsabilidades y obligaciones sociales. En contraste con los CET, los derechos intelectuales del sistema moderno-universal crean control monopólico por parte del poseedor de conocimientos. El poseedor es libre en la aplicación de “su” conocimiento, y esta aplicación no confiere ninguna responsabilidad social. Los sistemas modernos de propiedad intelectual no requieren que el conocimiento sea adquirido bajo contextos sociales y culturales particulares. Los conocimientos son más bien transmitidos por modelos abstractos, como por ejemplo fórmulas químicas, modelos matemáticos o descripciones técnicas. Este aspecto, por supuesto, se relaciona con la necesidad (requerida por los derechos de propiedad intelectual) de permitir la difusión abstracta de conocimientos, bajo un sistema dominado por el mercado.

Los sistemas modernos de derecho intelectual recompensan el esfuerzo individual de crear nuevos conocimientos. Es ésta una diferencia sustancial respecto de la función que le corresponde a los conocimientos dentro de sociedades indígenas, en las cuales éstos son “intrínsecamente dinámicos, están en constante desarrollo y cambian a través de la experimentación y la innovación”, y por tanto representan las experiencias acumuladas de generaciones y no el esfuerzo individual. En resumen, el régimen moderno de derechos intelectuales divide el conocimiento en elementos aislados, elementos que se separan de su contexto local, social y ético y del fondo de su origen. Los modernos derechos de propiedad intelectual carecen de la contrastación y los equilibrios sociales característicos de los CET.

Los pueblos indígenas tienen una relación fuerte con sus tierras y sus ambientes como buenos administradores y guardianes. Debido a esta relación, que se basa en los conocimientos tradicionales, los paisajes naturales y sus recursos no constituyen un “yermo prístino”. Son parte de los paisajes culturales, que fueron impregnados por los pueblos indígenas. Por otra parte, los CET funcionan y siguen siendo solamente válidos cuando pueden mantener las relaciones diarias de estos pueblos con la tierra y con los ambientes a los cuales se refieren. El conocimiento tradicional combina: el uso económico, el significado espiritual, y el fondo histórico de la tierra. Con base en este conocimiento socialmente compartido, la tierra se transmite de los antepasados y se guarda para las generaciones futuras. El mundo natural y sus frutos son considerados por los pueblos indígenas sólo como una dimensión de un sistema complejo de valores y de prácticas culturales y espirituales. Tanto los recursos como los conocimientos son el patrimonio cultural inalienable de los pueblos indígenas, pero a raíz de la legislación neoliberal moderna son redefinidos como mercancías.

<i>Conocimientos tradicionales</i>		<i>Conocimientos en el sistema global de derechos de propiedad intelectual</i>
Aplicación local Concentrados en las relaciones humanas con el “ambiente” local. Se transmiten mediante referencias a fenómenos concretos.	Marco de referencias espaciales	Aplicación universal Se desarrollan patrones para una aplicación universal. Se transmiten mediante modelos abstractos.
Conocimientos relacionados con responsabilidades y deberes sociales. La aplicación (práctica) de los conocimientos exige toma de decisiones, balanceando intereses afectados.	Connotaciones éticas	Disposiciones sobre conocimientos son monopolizadas por su titular legal. El sistema desconoce limitaciones en la aplicación de los conocimientos.
Transmisión de conocimientos dentro de contextos socioculturales específicos.	Enseñanza de conocimientos	Transmisión de conocimientos dentro de contextos abstractos.
La ampliación de conocimientos es un “proceso social acumulativo”.	Desarrollo de los conocimientos	Nuevos conocimientos se originan en “acciones individuales” (“inventos”).
Holístico Conocimientos como parte de tradiciones socioculturales.	Esencia	Parcializada en elementos Conocimientos como mercancía.

## MERCANCÍAS GLOBALES Y DERECHOS SOBRE RECURSOS LOCALES

El conocimiento tradicional es muy importante para entender las relaciones consuetudinarias tradicionales de los indígenas con la tierra y los recursos naturales. Dentro de las sociedades indígenas existen conocimientos que regulan el acceso y el uso de los recursos naturales, y por esta razón esos recursos no pueden ser considerados “bienes comunes”. No obstante, los conocimientos indígenas tienen características específicas que los distinguen de los criterios legales occidentales. En general, los CET no definen ningunos derechos “individuales” que excluyan y enajenen a terceras personas. Las atribuciones tradicionales sobre los recursos naturales se ejercen a menudo en el nivel comunal, y están vinculados con responsabilidades comunales (incluyendo responsabilidades frente a las generaciones futuras) y muchas veces con aspectos inmateriales de vida social y espiritual, tales como mitos sagrados, rituales y acontecimientos históricos. Las diferencias entre las normas tradicionales comunales y los sistemas legales europeos con los cuales los colonizadores estaban familiarizados condujeron a estos últimos a asumir que se enfrentaban con sociedades primitivas carentes de un verdadero sistema jurídico e ignorantes de la propiedad sobre bienes y recursos (Vira, 1999: 518). Las tierras, los recursos, incluso los conocimientos sobre el ambiente natural fueron definidos como *res nullius* y por eso los colonizadores no sólo consideraron legítimo ocuparlos, sino que también creyeron necesario “civilizar” las tierras colonizadas, imponiéndoles el sistema “desarrollado” de las leyes occidentales. Esta concepción ya se encuentra en la obra de John Locke, el fundador del liberalismo político moderno: “Locke ignoraba el hecho de que muchas sociedades amerindias tenían formas de gobierno establecidos, porque [gobierno] debe existir, *ex definitionem*, solamente en una sociedad civil” (Arneil, 1996: 202).

Con base en los prejuicios provenientes de la falsa interpretación de las relaciones de los pueblos indígenas con su hábitat, durante la expansión colonial las probadas y eficaces instituciones de control social de tierra y sus ambientes fueron rechazadas y oprimidas, y sustituidas por un sistema jurídico tipo “occidental”, de establecimiento y distribución de propiedad individual. Los sistemas legales no indígenas tienen una larga tradición en definir las tierras indígenas como bienes de nadie. Como hemos discutido más arriba, la más reciente medida tomada por el mundo occidental es la imposición de un sistema de mercado abierto para valorar los recursos bajo la teoría del neoliberalismo y estimular una “gerencia eficaz” y “racional” de ellos. En la medida en que el fondo cultural y espiritual de la relación de los pueblos indígenas con su naturaleza se ignora, los nuevos sistemas de derecho intelectual basados en esta ignorancia no son un mecanismo adecuado para proteger estos sistemas intelectuales tradicionales.

La expansión global de los derechos intelectuales facilita un nuevo acceso al conocimiento tradicional y a los recursos naturales. El marco jurídico global evalúa (y protege) el conocimiento solamente si es adaptable a los criterios utilitarios del mercado mundial (Kuppe, 2002: 127). Pero para los pueblos indígenas, las normas y reglas de uso de los recursos y las tierras no están conectadas con estos criterios, sino más bien con la espiritualidad, los conocimientos y las expresiones de su cultura. Debido a esta ignorancia frente a la espiritualidad indígena, los recursos pudieron ser transformados en una mercancía importante del comercio mundial liberal.

La filosofía básica en la cual el sistema legal-político dominante se fundamenta no proporciona suficiente protección ni reconocimiento adecuado para esta naturaleza holística de realidades indígenas (Davis, 2001: 308). Su dogma es la transformación de recursos (y conocimientos relacionados) en mercancías, con el propósito de abrir el mercado para la inversión comercial, independientemente de si tales recursos y conocimientos son parte del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. El neoliberalismo, como paradigma económico global, continúa el viejo patrón colonial, con su doble función: primero negando la validez de los sistemas normativos consuetudinarios indígenas, y segundo imponiendo los derechos individuales, con el pretexto de proteger el medio ambiente y de administrar sus componentes de manera eficaz. McAfee resume:

El paradigma [liberal] global se ofrece hoy como [...] medida de gran alcance para valorar y dar la prioridad a recursos naturales y para manejar su intercambio internacional, [adjudicando] características de mercancía a todos los elementos de la naturaleza. Según el paradigma, es solamente cuando los recursos naturales locales se incluyen en el circuito mundial de las relaciones de mercancías que sus valores pueden ser reconocidos y los beneficios de la biodiversidad pueden ser calculados y ser compartidos. Pero al valorar la naturaleza en lo referente a mercados internacionales — denominando la diversidad en dólares, euros o yenes— refuerza los reclamos de élites globales, éstas con el poder adquisitivo más grande [...]. El paradigma económico global justifica así la injusticia ambiental a escala mundial. (McAfee, 1999: 526)

## CONCLUSIÓN

La protección efectiva de los derechos indígenas (incluyendo su relación con la tierra y los recursos, y los sistemas de conocimientos de los cuales depende esa relación) se basaría en una lógica y unos valores muy distintos de los propagados por el neoliberalismo. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas no se legitiman mediante los criterios del mercado, sino por referencia a la continuidad histórica, las relaciones

culturales y las redes sociales. La supremacía del dogma neoliberal encuentra su expresión institucional en las diferentes posibilidades materiales y discursivas a partir de las cuales se evidencia el conflicto entre las dos perspectivas. Mientras que las nuevas normas para la protección integral de los derechos indígenas —desarrolladas con tardanza— en general tienen un carácter declarativo, un lenguaje reservado y no prevén ni mecanismos estrictos ni efectivos para su implantación, el recién creado sistema de libre comercio internacional (●MC, TLCAN, derecho comercial europeo, pero también Mercosur y un gran número de acuerdos bilaterales de protección de inversiones), al cual pertenece el sistema de protección de los derechos intelectuales, se caracteriza por sus mecanismos efectivos de control e implementación. Además, las instancias de resolución de conflictos están relacionadas con los intereses de los consorcios de inversión internacionales y se sustraen especialmente de la influencia de los pueblos indígenas.

Ninguno de estos gremios maneja argumentos que se refieran a la plausibilidad de los conocimientos tradicionales frente a la lógica de discurso limitada al paradigma de la competencia y de la protección de los inversionistas. Como resultado de este desequilibrio observamos la intensificación del despojo de tierras indígenas para dar paso al acceso mercantil a favor de empresas y consorcios privados. Frente a estos desarrollos, los pueblos indígenas apenas pueden oponerse argumentando estándares de derechos humanos, debido a la ineffectividad de éstos en los contextos políticos que definen como su prioridad la protección de los intereses mercantiles.



## BIBLIOGRAFÍA

ARNEIL, BARBARA

1996 *John Locke and America. The Defence of English Colonialism*, Oxford, Clarendon Press.

BARSH, RUSSEL LAWRENCE

1999 "Indigenous Knowledge and Biodiversity", en United Nations Environmental Programme (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 73-76.

BATTISTE, MARIE Y JAMES YOUNGBLOOD HENDERSON

2000 *Protecting Indigenous Knowledge and Heritage. A Global Challenge*, Purich, Saskatoon.

BRAND, ULRICH Y CHRISTOPH GÖRG

2002 "Nachhaltige Globalisierung? Sustainable Development als Kitt des neoliberalen Scherbenhaufens", en Christoph Görg y Ulrich Brand (eds.), *Mythen Globalen Umweltmanagements. Rio + 10 und die Sackgasse nachhaltiger Entwicklung*, Westfälisches Dampfboot, Münster, pp. 18-19.

DAVIS, MICHAEL

2001 "Law, Anthropology, and the Recognition of Indigenous Cultural Systems", *Law & Anthropology*, tomo 11, pp. 298-320.

GILLESPIE, ALEXANDER

2000 "Biodiversity, Indigenous Peoples and Equity in International Law", *New Zealand Journal of Environmental Law*, tomo 4, pp. 1-47.

GLOWKA, LYLE *et al.* (eds.)

1994 *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN-World Conservation Union, Gland, Switzerland.

GÓMEZ NÁJERA, MARTHA

2003 *La propiedad intelectual de la biotecnología en México*, tesis de licenciatura en Derecho, Puebla, México, Universidad de las Américas. Web 5 de noviembre de 2007, capítulo 3. <[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledi/gomez\\_n\\_m/portada.html](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/gomez_n_m/portada.html)>.

HARDIN, GARRETT

1968 "The Tragedy of the Commons", *Science*, núm. 162, pp. 1243-1248.

HERAMONA SIMON, KATERINA

2002 "Searching for Synergy: Maori/Indigenous and Scientific Conservatory Values. Reconciling Affinity and Difference?", Web 30 de octubre de 2007. <[http://www.devnet.org.nz/conf2002/papers/Simon\\_Katerina.pdf](http://www.devnet.org.nz/conf2002/papers/Simon_Katerina.pdf)>.

HUNTER, DAVID *et. al.* (eds.)

1998 *International Environmental Law and Policy*, Nueva York, Foundation Press, IUCN-Inter-Commission Task Force on Indigenous Peoples.

IUCN INTER-COMMISSION TASK FORCE ON INDIGENOUS PEOPLES

1997 *Indigenous Peoples and Sustainability. Cases and Actions*, Utrecht, International Books.

JOHNSTON, SAM

1996 “Sustainability, Biodiversity and International Law”, en Michael Bowman y Catherine Redgwell (eds.), *International Law and the Conservation of Biodiversity*, Londres-La Haya, Kluwer Law International, pp. 51-69.

KUPPE, RENÉ

2002 “Indigene Völker, Ressourcen und traditionelles Wissen”, en Ulrich Brand y Monika Kalcsics (eds.), *Wem gehört die Natur? Konflikte um genetische Ressourcen in Lateinamerika*. Frankfurt y Viena, Brandes & Apsel, pp. 112-133.

MCAFEE, KATHY

1999 “Selling Nature to Save it: Biodiversity and the Global Economic Paradigm”, en UNEP (United Nations Environmental Programme) (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 527-530.

ROSS, SUSAN

1995 “Learning about Survival from Survivors-Mohawk Environmental Communicative Action”, en *Murdoch University Electronic Journal of Law*, tomo 2, núm. 1. Web 30 de octubre de 2007, p. 1. <[http://www.murdoch.edu.au/elaw/indices/title/ross\\_abstract.html](http://www.murdoch.edu.au/elaw/indices/title/ross_abstract.html)>.

VIRA, BHASHKAR

1999 “Property Rights. Clarifying the Concepts”, en UNEP (United Nations Environmental Programme) (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 517-520.

WOODLIFFE, JOHN

1996 “Biodiversity and Indigenous Peoples”, en Michael Bowman y Catherine Redgwell (eds.), *International Law and the Conservation of Biodiversity*, Londres y La Haya, Kluwer Law International, pp. 255-269.

## Pueblos indígenas y negros. Territorios y recursos naturales en América Latina

*Willem Assies †*

Durante las últimas décadas la cuestión de la territorialidad y de los recursos naturales ha ganado un lugar importante en las reivindicaciones indígenas y afrolatinoamericanas. En este capítulo esbozaré en un primer momento el surgimiento de los discursos acerca de la territorialidad. En segundo lugar revisaré las reformas agrarias de las décadas de 1950 y 1960, así como el surgimiento de las políticas de “reforma de la reforma” y el impacto de las movilizaciones indígenas-campesinas sobre esas reformas. Luego discutiré los problemas y conflictos que han surgido en relación con la explotación y el manejo de recursos, y finalmente matizaré el discurso sobre la territorialidad e indagaré sobre las formas en que los movimientos indígenas buscan replantear la cuestión.

### IDENTIDADES, TRAYECTORIAS Y TERRITORIOS

Si hablamos de los pueblos indígenas y las poblaciones negras en relación con los territorios y recursos naturales vale recordar la situación históricamente diferente de los distintos grupos y sus trayectorias de movilización. Según cálculos, en América Latina hasta 40 millones de personas (10% de la población) pueden ser clasificadas como indígenas (Layton y Patrinos, 2006). Las definiciones más aceptadas de los pueblos indígenas, incluso la del Convenio 169 de la OIT, mencionan como criterios la preexistencia a los Estados actuales, el no dominio, la diferencia cultural y la autoidentificación. Se consideran como características constitutivas la invasión y la colonización de sus territorios. La población indígena latinoamericana presenta una amplia gama de modos de vida que incluye a los todavía aislados grupos de cazadores-recolectores de la Amazonia, a los pueblos andinos y mesoamericanos de agricultores con experiencia histórica de reclutamiento para el trabajo en las minas (sobre todo en la región andina), así como a las poblaciones indígenas urbanas y a los migrantes, quienes en algunos casos han llegado a constituir verdaderas comunidades transnacionales. Esta diferenciación tiene sus implicaciones no sólo para la relación entre pueblos, territorios y recursos naturales, sino también para las trayectorias de movilización, las formas de organización y la agenda política de las organizaciones.

Por otro lado, las poblaciones negras o afrodescendientes han llegado al continente bajo el signo de la esclavitud. Países como Brasil, Colombia, Venezuela y los de la región Caribe muestran una presencia significativa de población afrodescendiente, mientras que en los países andinos se encuentran unos enclaves de descendientes de esclavos. La experiencia histórica de estas poblaciones ha sido muy diferenciada. En el caso brasileño, por ejemplo, las plantaciones de azúcar de la región noreste fueron el centro de la economía esclavista y se estima que unos 3.7 millones de esclavos fueron transportados hacia la región entre 1500 y la abolición del trato en 1850. Fue hasta 1888 que se abolió definitivamente la esclavitud y no es por coincidencia que en ese mismo año se introdujera una nueva legislación sobre la tierra. En Colombia, en contraste, los esclavos fueron empleados en una variedad de oficios, aunque la minería era una forma de empleo preponderante. Las plantaciones en este país fueron mucho más pequeñas que en Brasil. Tanto en Brasil como en Colombia se constituyeron importantes zonas de refugio, o mejor dicho “repúblicas independientes”, de esclavos refugiados llamados quilombos y palenques.

## TIERRAS Y TERRITORIOS

Al tratar de los asuntos relacionados con las tierras y territorios tenemos que recordar ante todo el contexto en el cual surgen los nuevos movimientos indígenas y afrolatinos. Este contexto está configurado en gran medida por el agotamiento tanto de los proyectos nacionales desarrollistas como de la forma burocrático-autoritaria de gobierno. Este agotamiento de los “modelos” anteriores dio lugar a lo que podemos llamar una “doble transición”: por un lado, un ajuste a las nuevas condiciones económicas y políticas globales, y por otro se trata a menudo de una transición hacia la democracia electoral. En este marco las políticas de ajuste estructural y de liberalización económica constituyeron nuevas amenazas para los pueblos indígenas y afrodescendientes mientras la liberalización política proporcionó nuevas oportunidades para su movilización. Fue en el marco de la liberalización económica que se buscó introducir modificaciones en la legislación agraria a fin de fomentar el mercado de tierras. Sin embargo, como veremos, esos cambios fueron a menudo matizados por las movilizaciones indígenas-campesinas y las políticas multiculturalistas.

### De las reformas agrarias del siglo xx a la “reforma de la reforma”

Para entender la situación de las tierras en la región andina y buena parte de Mesoamérica vale recordar que las reformas agrarias del siglo pasado se habían dado en el

marco de una reorientación económica. El modelo nacional-desarrollista sustituyó la economía agro-exportadora implantada a partir de la Colonia. Esas reformas agrarias, unas revolucionarias y otras producto de la Alianza para el Progreso, se dieron bajo el lema de “Tierra para quien la trabaja” y fueron orientadas por ideas sobre la “función social de la tierra”. Un objetivo fue contener la agitación en el campo a través de medidas redistributivas. Al mismo tiempo, se esperaba que esa redistribución contribuyera al aumento de la productividad y la producción de alimentos básicos para el mercado urbano. En segundo lugar, las reformas tenían “efectos colaterales”, en el sentido de que promovieron una modernización y reorientación comercial de las empresas medianas y grandes de un sector “no reformado” que se benefició de la asistencia técnica y financiera otorgada en compensación por las medidas redistributivas. Una tercera característica de estas reformas fue que estaban acompañadas por la promoción de la colonización de áreas hasta entonces marginales. La colonización en parte fue una política para esquivar las medidas redistributivas. Es así que la ocupación de la región amazónica fue promovida con el lema “Tierra sin gente para gente sin tierra”. Sabemos que muy pronto los colonizadores, y no sólo ellos, se toparon con gente que ya estaba viviendo en esas áreas desde tiempos inmemoriales.

A menudo las mencionadas reformas introdujeron nuevas formas de organización inspiradas principalmente en el cooperativismo, entendido como una “tercera vía” entre el capitalismo y el comunismo. A pesar de invocaciones del pasado indígena y del discurso indigenista de la época, las reformas no implicaron un reconocimiento de formas de propiedad o de gestión indígena. En los países andinos las leyes agrarias de los años cincuenta y sesenta incluyeron posibilidades para el reconocimiento de tenencia colectiva de la tierra pero con la condición de formar algún tipo de cooperativa. En México el modelo ejidal llegó a ser el dominante y en Bolivia se privilegió al sindicato, por ser considerado “más moderno” que, por ejemplo, los *ayllu*. Sin embargo, cabe resaltar que a pesar de la introducción de nuevos modelos organizativos, las reformas contribuyeron a la desestructuración del sistema de haciendas y así ofrecieron condiciones para una recomposición de las relaciones comunales indígenas.

Hacia los años ochenta quedó claro que esas reformas no habían logrado una mejora significativa en las condiciones de vida de gran parte de la población rural ni un aumento importante de la productividad. Importaciones subvencionadas desde los países con excedentes en productos básicos llegaron a jugar un papel central en el abastecimiento de las poblaciones urbanas de los países periféricos. Las parcelas agrícolas otorgadas en el marco de las reformas se fueron fragmentando de generación en generación hasta que, para los años ochenta, el sector campesino se encontraba nuevamente “en crisis”. Al mismo tiempo, con motivo de la crisis fiscal de los Estados se estaban agotando las formas de asistencia estatal al campo. Es en este contexto y en el marco más amplio de la

reorientación rumbo al neoliberalismo a partir del final de la década de 1970 que surgieron las políticas de “reforma de la reforma” (Zoomers y Van der Haar, 2000).

Una característica básica de esas políticas es la individualización, registro y titulación a fin de promover la operación del mecanismo de mercado con la expectativa de que así se aumentaría la productividad a través del esfuerzo de los dueños individuales expuestos a la competencia. El paquete de medidas que debería conducir a la “reforma de la reforma” incluía los siguientes elementos: 1) legislación para promover contratos (mercados y renta de tierras); 2) reforma agraria asistida por el mercado o negociada (promoción de redistribución de tierras a base de transferencias voluntarias o la mediación gubernamental entre compradores y vendedores); 3) la creación de “bancos de tierra”, y 4) promoción de sistemas confiables de compra y venta (titulación, registración, catastración) (basado en Gordillo y Boening, 1999).

Así vemos que en países como México (1992) y Perú (1993), a pesar de un cierto reconocimiento de derechos colectivos a la tierra, también se autoriza la privatización de esas tierras. En los casos de Chile y Ecuador se fomentó la privatización de las tierras colectivas en un primer momento —en 1979 y 1994, en ese orden— pero esas medidas fueron revertidas en 1993 y 1998 respectivamente, por una nueva legislación sobre derechos indígenas en el caso de Chile y por una nueva Constitución en el caso ecuatoriano.<sup>1</sup> En otros países se reconocieron las demandas indígenas por tierras o territorios como derecho colectivo y no se autorizó la privatización de esas tierras, como es el caso, por ejemplo, en Brasil mediante una nueva Constitución en 1988, en Bolivia por vía de la Constitución de 1994 y la legislación agraria de 1996, en Colombia mediante la Constitución de 1991 y legislación posterior o en Nicaragua gracias a la Constitución de 1987 (Deere y León, 2000). Con todo, aunque podemos observar un cierto reconocimiento de la legitimidad de las demandas indígenas y afrolatinas del derecho colectivo a la tierra éste se presenta de forma muy ambigua.

El caso mexicano es un buen ejemplo de esa ambigüedad. En su artículo 27, reformado en 1992, la Constitución mexicana dice que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. Sin embargo, la Ley Agraria del mismo año dice que “Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional” (art. 106).<sup>2</sup> Resulta que nunca

<sup>1</sup> Cabe destacar que la redacción de este capítulo culminó antes de la aprobación de la nueva Constitución en Ecuador de 2008.

<sup>2</sup> Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, promulgada el 23 de febrero de 1992.

existió legislación reglamentaria del artículo 4º, que reconoció de forma sumamente limitada la composición pluricultural de la nación mexicana. Las tentativas para elaborar tal legislación se estancaron muy pronto después de la reforma constitucional de 1992 y quedaron detenidas por el rechazo por parte del gobierno mexicano de las propuestas para una reforma constitucional basada en los Acuerdos de San Andrés de 1996. Esos acuerdos entre representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y un representante del gobierno mexicano fueron luego desconocidos por el mismo gobierno. Una nueva reforma constitucional en el año 2001, bajo el gobierno de Vicente Fox, tampoco respondió a las expectativas generadas por dichos Acuerdos. Por lo tanto, las comunidades quedan sujetas a los preceptos de la Ley Agraria que autorizan la conversión de comunidades en ejidos y la privatización de tierras ejidales mediante resolución de la asamblea ejidal. La legislación protectora en realidad queda prácticamente inservible (Burguete Cal y Mayor, 1997). Asimismo, se puede notar que en 1992 los legisladores mexicanos modificaron la propuesta del Ejecutivo para la Ley Agraria y le quitaron el concepto de “territorialidad” introduciendo la palabra “tierras”, y cambiaron el concepto “pueblos indígenas” por “grupos indígenas”. El caso de Perú es otro ejemplo del desarme de protecciones legales previamente existentes a través de la reforma constitucional de 1993 y la nueva Ley de Tierras de 1995,<sup>3</sup> que abre a las comunidades y pueblos indígenas la opción de liquidar el sistema comunitario y la división en unidades individuales (Aroca, 2000; Roldán y Tamayo, 1999).

Por otra parte, la Constitución ecuatoriana de 1998 establecía que se reconoce y garantiza el derecho colectivo de los pueblos indígenas “a conservar la propiedad de sus tierras comunitarias que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables e indivisibles, salvo en la declaratoria de utilidad pública y gozarán de exenciones del impuesto predial de acuerdo con la ley. El Estado reconoce la posesión ancestral de las tierras comunitarias y las adjudicará en forma gratuita, conforme la ley” (art. 84b). En este caso fue la presión del movimiento indígena-campesino, la que ha llevado a la modificación de la Constitución y a la reintroducción de la inalienabilidad e indivisibilidad de las tierras comunitarias en 1998.<sup>4</sup> En Bolivia la propuesta inicial de reforma también tenía una orientación privatizadora. Debido a las movilizaciones indígenas-campesinas,

<sup>3</sup> Ley núm. 26505 de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas del 14 de julio de 1995.

<sup>4</sup> Similar al caso mexicano, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 en su artículo 22 autorizó el fraccionamiento de predios comunales previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros.

la llamada Ley INRA<sup>5</sup> de 1996 finalmente acogió algunas propuestas indígenas-campesinas (protección del solar campesino y de las propiedades comunales ya existentes en el área andina). Una novedad fue la creación de la figura jurídica de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), término usado para indicar los territorios en vías de reconocimiento a partir de la Primera Marcha Indígena de los pueblos de las tierras bajas en 1990 (Assies, 2000; Urioste y Pacheco, 2000). Aunque esa legislación generó expectativas entre los indígenas de las tierras bajas, su puesta en práctica fue sumamente lenta y distorsionada y, por tanto, decepcionante. En noviembre de 2006, bajo el gobierno de Evo Morales, se modificó la Ley INRA a fin de acelerar su implementación. Con esa “reconducción comunitaria” de la Ley Agraria se busca la agilización de la titulación de las TCO, así como una redistribución significativa de tierras en manos de latifundistas en favor de las comunidades indígenas y los indígenas-campesinos sin tierra.

Éstos son algunos ejemplos que demuestran lo que está en juego en los debates y pugnas alrededor de los derechos indígenas y la legislación agraria. Existe una fuerte tendencia hacia las políticas de individualización, titulación y registro a fin de fomentar el mecanismo de mercado en la distribución de las tierras. Los ejemplos discutidos constatan que esa tendencia se enfrenta a la resistencia de los movimientos indígenas-campesinos que en algunos casos han logrado atenuarla o modificarla. Como bien resalta Bretón Solo de Saldívar (2006: 164), el hecho de que los gobiernos se vieran obligados a sentarse a negociar las reformas con los movimientos indígenas-campesinos es indicativo de la fortaleza de los mismos. Vale subrayar que las formas de tenencia colectiva amenazadas por las políticas de “reforma de la reforma” no sólo son percibidas como mecanismos de defensa del acceso al recurso tierra, sino también como el sustento de sistemas económicos y formas de gobierno propios, o sea, como fundamento de su condición de sociedades con identidad propia.

## La Amazonia y los territorios

Mientras que la mayoría de los indígenas-campesinos, es decir, los que viven fuera de la región amazónica, está expuesta a las políticas de privatización, la situación en la Amazonia se presenta de forma algo distinta. Cabe recordar que la demanda por territorios surgió de la situación particular de los pueblos de la región y corresponde a sus estilos de vida y uso del bosque amazónico, que contrastan con la agricultura sedentaria de los pueblos andinos campesinos, por ejemplo. Esos reclamos territoriales han encontrado cierta acogida que a menudo está relacionada con las preocupaciones por

<sup>5</sup> Ley núm. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, 18 de octubre de 1996.



la destrucción del bosque amazónico. Es en este sentido que técnicos del Banco Mundial han abogado en pos de un “modo territorial” de la regulación de la tierra en la región amazónica (Davis y Wali, 1993). Desde esta perspectiva, el reconocimiento de territorios indígenas en la región contribuiría a la preservación del bosque y de hecho la propuesta de los técnicos indica que el reconocimiento de los territorios podría ser condicionado al compromiso de conservar el ecosistema y proteger la biodiversidad. Aunque tal propuesta es altamente criticable, puesto que vulnera la aspiración a la autodeterminación de los pueblos indígenas (Hoekema y Assies, 1999), refleja el impacto del capital simbólico de los pueblos de la región en la sustentación de sus demandas territoriales. Mediante alianzas —no siempre sin tensiones— con movimientos medioambientalistas lograron impactos significativos (Brysk, 1994).

Así, los pueblos amazónicos han logrado importantes avances en el reconocimiento formal de sus territorios (Roldán Ortega, 1996; Tresierra, 1997). En Brasil, donde se incluyó un nuevo capítulo sobre derechos indígenas en la Constitución de 1988, se estima que hoy en día las tierras indígenas demarcadas cubren más de 100 millones de hectáreas, alrededor de 12% del territorio nacional. En Bolivia, en el marco de la Ley INRA, hasta el año 2005 se habían planteado 56 demandas de TCO en las tierras bajas orientales con una superficie aproximada de 22 millones de hectáreas. Sin embargo, para 2005 sólo 5.4 millones de hectáreas habían sido tituladas (Romero, 2005). Asimismo, en Colombia, tras la reforma constitucional de 1991, el número de resguardos ha crecido de forma rápida hasta cubrir una cuarta parte del territorio nacional, principalmente en la región amazónica. Mientras en esos países se ha elaborado una legislación específica a fin de reconocer territorios indígenas, en el caso ecuatoriano se han seguido procedimientos *ad hoc* en respuesta a movilizaciones indígenas; casi 3 millones de hectáreas han sido legalizadas, sobre todo en el oriente del país.

Un aspecto destacado por Roldán Ortega (1996) es la disparidad entre el área transferida por persona. Mientras que en Brasil el promedio es de 547 hectáreas por persona, en el caso de Perú se llega sólo a 29 hectáreas. El promedio para Guyana es de 13 hectáreas; 105 para Bolivia; 357 para Colombia; 44 para Ecuador; y 69 para Venezuela. Esto refleja las distintas modalidades de transferencia. Las comunidades nativas en Perú han sido concebidas legalmente de acuerdo con el modelo organizativo de las comunidades andinas y la política de legalización de tierras sólo otorga áreas muy reducidas a esas comunidades, llevando a la fragmentación de los territorios y a tentativas de recomposición territorial por parte de los pueblos indígenas de la Amazonia peruana. En los casos de Brasil y de Colombia, en contraste, la transferencia ocurre bajo la modalidad de reservas o resguardos, con mayor respeto por la territorialidad

indígena. Esto se refleja también en las políticas de saneamiento<sup>6</sup> en los dos países, puesto que están enfocadas en la adquisición de las mejoras de colonos asentados dentro de los resguardos o reservas. En Bolivia, por su parte, el saneamiento significa la consolidación de propiedades de terceros dentro de los territorios oficialmente reconocidos, lo que no sólo lleva a una reducción significativa de estos territorios sino también a problemas de gobernabilidad de las TCO bolivianas.

En relación con este último punto vale destacar que los resguardos colombianos no son nada más un modo de reconocimiento de la propiedad indígena, puesto que a su vez constituyen entidades administrativas de derecho público con sus autoridades propias y un estatus similar al de los municipios colombianos. En cambio, las TCO bolivianas sólo son una forma de reconocimiento de la propiedad, mientras que un cierto grado de reconocimiento de las autoridades y formas de gobierno indígena está reglamentado por la Ley de Participación Popular de 1994<sup>7</sup> que abre algunos espacios de influencia para estas autoridades en la gestión de los municipios bolivianos. En otras palabras, en este caso el reconocimiento de la territorialidad no coincide con el reconocimiento de la autoridad indígena (Vadillo, 1997), lo que lleva a serios problemas de gobernabilidad indígena (Orellana Halkyer, 1999).

Las demandas territoriales son un aspecto relativamente nuevo de los movimientos indígenas. Surgieron a partir de las luchas de los pueblos de la región amazónica, cuya ocupación del espacio y experiencia histórica ha sido distinta de aquella de los pueblos andinos o mesoamericanos. Así, los movimientos de los pueblos amazónicos han contribuido a un cambio en el discurso de los movimientos indígenas. La “comunidad”, como “entidad social” pierde su papel como referencia en la definición e identificación del indio para dar lugar a nuevas categorías, como “pueblo”, “nacionalidad” o “nación”, en tanto que la “comunidad” como “entidad espacial” esta siendo reemplazada por la noción de “territorio” (Zúñiga Navarro, 1998). Este proceso se puede observar con bastante claridad en el caso boliviano. La figura jurídica de las TCO inicialmente fue introducida a fin de regularizar los territorios indígenas en las tierras bajas que estaban siendo reconocidos a partir de la Marcha Indígena de 1990. En general se pensaba que la forma TCO sería aplicable exclusivamente en estas condiciones. Sin embargo, en los últimos años varios pueblos indígenas (u originarios) de la región andina han acogido esta figura jurídica y en la demanda de TCO por parte de las comunidades quechuas de la provincia Nor Lipez se afirma que la Ley INRA “no solamente se aplica para las etnias del oriente o Amazonia de Bolivia, sino también para

<sup>6</sup> Por saneamiento se entiende la clarificación de derechos a la tierra y el territorio.

<sup>7</sup> Ley núm. 1551, del 20 de abril de 1994.

los pueblos indígenas del occidente de nuestro país, esto por el principio de la generalidad de la ley” (Merz y Calizaya, 1999).

Se trata de un replanteamiento del tema de la territorialidad y es en este contexto que surge la noción del Estado plurinacional. En Ecuador esto se refleja, si bien de forma débil, en la Constitución de 1998. En Bolivia, el discurso sobre un Estado plurinacional ha tomado nuevos bríos en el marco del proceso constituyente en este país. En agosto de 2006, en vísperas del inicio de las sesiones de la Asamblea Constituyente, la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y Colonizadoras de Bolivia presentó una propuesta para un Estado plurinacional:

Un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial, para alcanzar la vida plena para vivir bien, con una visión solidaria, y de esta manera ser los motores de la unidad y el bienestar de todos los bolivianos, garantizando el ejercicio pleno de todos los derechos.

Así se plantea una reordenación territorial con diversas formas y niveles de autonomía indígena, originaria e intercultural en el marco de un Estado unitario plurinacional. Por cierto, hay otras propuestas en juego, así como una fuerte pugna sobre la propuesta de autonomía departamental liderada por el elitista Comité Cívico del Departamento de Santa Cruz, con muy pocas simpatías para con las demandas indígenas. Al momento de escribir estas líneas, el desenlace de esa confrontación es difícil de pronosticar.

## Las comunidades afrolatinoamericanas

Las poblaciones afrodescendientes han logrado el reconocimiento de algunas de sus demandas, entre ellas las territoriales en el marco de las reformas constitucionales de los años ochenta y noventa. En su artículo transitorio 68, la Constitución brasileña de 1988 reconocía la propiedad de las tierras de los “remanescentes de quilombos”. En Colombia la Constitución del 1991 llegó a incluir el reconocimiento de las “comunidades negras rurales ribereñas del Pacífico” y en 1993 se dictó la Ley 70 sobre los derechos de esas comunidades. En 1998 Ecuador siguió la pauta. Según el artículo 85 de la Constitución de 1998, “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable”. El artículo 84, al cual se refiere, trata de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluso el derecho a sus tierras comunitarias.

No obstante, este reconocimiento a menudo parcial de la propiedad de la tierra de algunas poblaciones afrodescendientes debe ser visto en el contexto de una movilización incipiente y difusa de estas poblaciones en el ámbito rural. Por su experiencia histórica y su trayectoria de movilización, centrada en la recuperación cultural y la lucha contra formas de discriminación en un vasto rango de ámbitos sociales, para los movimientos negros generalmente la demanda territorial no es central. En el caso Colombiano el reconocimiento de las comunidades negras rurales de la región Pacífico en la Ley 70 está estrechamente relacionado a nociones sobre “prácticas ancestrales”, “desarrollo sustentable” y “conservación del medio ambiente” (Hoffmann, 1999), muy similar a las ideas de condicionalidad que, como hemos visto, orientan las propuestas acerca de un “modo territorial” de regulación de tierras en la región amazónica por los técnicos del Banco Mundial. Tal como lo destaca Lloréns (1999: 152) “hasta los aborígenes más remotos, luego de descubrirseles, son puestos ‘en sitio’, en un doble sentido: la globalización los *sitia* a la vez que los *sitúa*”.

En este contexto, el mismo hecho del reconocimiento jurídico ha impulsado un renovado proceso de movilización y de recuperación identitaria y de (re)emergencia de núcleos de la población negra. En el caso brasileño el reconocimiento constitucional ha promovido una búsqueda de “remanescentes de quilombos” apoyado por activistas del movimiento negro y por ONG ambientalistas o en apoyo de los pueblos indígenas que han ampliado su campo de acción (Arruti, 1997; Ratts, 2000). Procesos similares pueden observarse en Colombia (Hoffmann, 1999).

### Un panorama diferenciado

Con esta revisión de la situación en relación con las tierras y territorios he buscado destacar las condiciones diferenciadas por región y por poblaciones. Los indígenas del área andina han logrado defender parte de sus tierras comunales y ahora enfrentan las políticas individualizadoras promovidas en el marco de las “reformas de las reformas”. Los indígenas de la región amazónica recién han iniciado la defensa de sus territorios con relativo éxito, beneficiados por la preocupación en torno al medio ambiente que, por ejemplo, llevó al Banco Mundial a apoyar en cierta medida un “modo territorial” de regulación de la tierra en esta región. El caso colombiano de reconocimiento de derechos de la población negra rural se da bajo supuestos similares. Se trata no sólo de un reconocimiento condicionado, como ya hemos notado, sino de una tentativa de construcción de nuevas formas de gobernanza en el marco del proyecto cultural del neoliberalismo posterior al Consenso de Washington, que introduce reajustes al hablar de “desarrollo con rostro humano”, sin modificar la esencia del modelo (Bretón Solo de

Saldívar, 2006: 264). Asimismo, la concepción del desarrollo sustentable que orienta esa forma de reconocimiento está limitada debido a que no se trata de una política transversal que va a contracorriente del modelo económico prevaleciente, el cual genera más pobreza y deterioro ambiental (Paré, 2006: 355-372).

Hemos visto que las demandas territoriales han llegado a ocupar un lugar central en el discurso indígena. Lo que está en juego no solamente es el recurso tierra o incluso el *habitat*, sino de modo más amplio el espacio en que rigen y pueden desarrollarse las estructuras políticas, jurídicas, económicas y legales indígenas o afrolatinas. Es en este sentido que las demandas territoriales forman parte de una reivindicación mayor de la autonomía y la autodeterminación. De paso he apuntado los problemas que surgen a raíz de la falta de coincidencia entre los derechos sobre territorios o tierras y el reconocimiento de las autoridades indígenas, lo que a menudo lleva a problemas de gobernabilidad en relación con los territorios. Esto indica que el reconocimiento de los derechos indígenas involucra una reforma del Estado más profunda que rebasa la cuestión de la propiedad sobre territorios o tierras (Assies, Van der Haar y Hoekema, 1999). Así surge el discurso sobre el Estado plurinacional. Lo que está en tela de juicio es un “modelo de Estado”, así como un “modelo de desarrollo”. Veamos un poco más de cerca de qué se trata.

## TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS

A menudo se constatan las limitaciones de los derechos territoriales reconocidos puesto que ni la gestión de recursos que se encuentran encima del suelo está asegurada ni tampoco el manejo de los recursos del subsuelo. En esta sección trataré brevemente algunos temas relacionados con los recursos forestales y la biodiversidad, así como respecto de las concesiones mineras o petroleras sobre territorios indígenas.

### Recursos forestales y biodiversidad

Aunque podemos concluir que las luchas indígenas y de las poblaciones negras han llevado a un cierto reconocimiento de derechos territoriales o a una protección de sus tierras comunales frente a las políticas privatizadoras, hemos visto también que el reconocimiento de derechos territoriales a menudo es un reconocimiento condicionado. El uso y la gestión de recursos forestales y de la biodiversidad suponen una serie de interrogantes. Nos enfrentamos con dos cuestiones fundamentales. La primera es la relacionada con el uso de los recursos forestales, que no siempre se resuelve fácilmente

con el reconocimiento de los territorios indígenas o afrolatinos. Con frecuencia los Estados otorgan concesiones forestales sobre territorios indígenas o reconocen tales concesiones bajo el argumento de que son derechos adquiridos antes del reconocimiento del territorio indígena. En Bolivia, tras la adopción de la nueva Ley Forestal en 1996,<sup>8</sup> se abrió la posibilidad de “conversión voluntaria” de antiguas concesiones forestales a fin de adaptarse al nuevo régimen legal. Se observaron 27 situaciones de sobreposición de las concesiones renovadas con TCO, lo que afectaba a seis de las ocho TCO reconocidas hasta 1999 e involucraba un área total de unas 700 000 hectáreas (Vries, 1998). Se autorizó la renovación de las concesiones bajo el argumento de que el proceso de titulación de las TCO todavía no había terminado y que, por lo tanto, se debían reconocer los “derechos adquiridos” de los concesionarios. Esta situación de vulneración del Convenio 169, ratificado por Bolivia en 1990, dio lugar a una investigación y a recomendaciones por parte de la OIT.

Un asunto similar llevó a la Tercera Marcha Indígena en Bolivia en el mes de julio de 2000. El gobierno del general Banzer había autorizado por decreto la conversión de las barracas caucheras del departamento de Pando, en el norte boliviano, en concesiones bajo las modalidades de la nueva Ley Forestal y, además, con la perspectiva de una futura conversión en propiedad plena. Esto significó que unos cuantos barraqueros reclamaron la concesión sobre casi la mitad del departamento de Pando. Puesto que una buena parte restante del Departamento ya había sido declarado área de protección, quedaría muy poco espacio para los reclamos de reconocimiento de TCO, así como para las “comunidades libres” de excaucheros surgidas en el marco de la crisis de la economía cauchera. La Tercera Marcha Indígena, durante la cual surgieron serias divisiones dentro del movimiento indígena de las tierras bajas bolivianas, logró una revisión del “decreto de las barracas”. Similares conflictos han sido reportados en varios países, entre ellos Nicaragua, donde la explotación de recursos forestales en tierras de comunidades indígenas llevó al primer caso de este tipo a ser investigado por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la OEA (Organización de Estados Americanos) (Acosta, 1999). En agosto de 2001, la Corte Interamericana condenó a Nicaragua, por la asunción de titularidad estatal sobre las tierras tradicionales de la comunidad de Awás Tingni y el otorgamiento de una concesión de explotación forestal en éstas. Aunque el efecto de esa sentencia ha sido limitado, el caso estableció una pauta para jurisprudencia posterior que eventualmente puede contribuir a una consolidación de los derechos indígenas (Rodríguez-Piñero, 2007, pp. 181-199).

Otra forma de sobreposición de intereses y formas de autoridad se da en los casos de territorios indígenas y áreas de protección. Ya hemos visto que el reconocimiento de

<sup>8</sup> Ley núm. 1700, del 12 de julio de 1996.

territorios indígenas tiende a ser relacionado con la condicionalidad de conservar el ecosistema y la biodiversidad. Es conocido el problema de los intercambios de “deuda por naturaleza” (*debt for nature swaps*) y la respuesta indígena: “es nuestra naturaleza y no es nuestra deuda”. Los problemas suscitados por el reconocimiento condicionado, o “ecopaternalismo”, se presentan de la forma más clara en los casos referidos que a menudo llevan a conflictos entre guardias forestales e indígenas sobre la explotación de recursos a pequeña escala. Al mismo tiempo, este tipo de sobreposición implica una confrontación entre la organización indígena en busca de establecer su autoridad sobre el territorio y la autoridad estatal encargada de la gestión del área protegida. Las propuestas de cogestión a menudo conducen a una marginación de la autoridad indígena en beneficio de la autoridad estatal, con propuestas propias para explotación “racional” del área protegida y la expectativa de regularizar el asentamiento de colonos dentro del área. La propuesta para un mecanismo de cogestión en el caso del Territorio Indígena-Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) es paradigmática para este tipo de arreglo, puesto que la iniciativa estatal pretendía involucrar a “toda la población local” en un esquema de cogestión, es decir incluso los colonos, quienes así ganarían voz en el manejo del territorio indígena (Lehm, 1998). Éste es solamente un ejemplo de las disputas y contradicciones que surgen en los casos de superimposición entre territorios indígenas con su aspiración a la autodeterminación y las áreas protegidas gestionadas por agencias estatales a menudo interesadas en impulsar una explotación “racional”. Un aspecto relacionado es el de la protección de los conocimientos indígenas. Aunque el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro (1992) hace referencia expresa a la obligación de los Estados de proteger los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas, pocos son los avances en la regulación de la bioprospección en territorios indígenas o la protección de conocimientos sobre recursos genéticos. De hecho, la protección de este tipo de conocimientos está siendo regulado por agencias como la Organización Mundial del Comercio (OMC) en favor de las empresas multinacionales y de científicos occidentales con fines de lucro.

### Los recursos del subsuelo

Es un hecho conocido que los Estados latinoamericanos se reservan el dominio sobre los recursos naturales del subsuelo. En el marco de los ajustes estructurales y las exigencias por el pago de la deuda externa, la explotación de tales recursos se ha intensificado durante las últimas décadas, a menudo afectando a territorios indígenas que se encuentran en la “última frontera”. La noción de que los recursos del subsuelo son propiedad del Estado ha dado lugar a una serie de problemas y conflictos. Este principio autoriza

la explotación de recursos del subsuelo en territorios indígenas hasta en los casos de territorios oficialmente reconocidos y legalizados. En Bolivia, por ejemplo, se encuentra gran cantidad de concesiones mineras de diverso tamaño dentro de las TCO (Vries, 1998) o dentro de tierras comunales, lo que genera conflictos que pueden desembocar en violencia. A finales de 2007, la situación atrajo la atención nacional tras la toma o “recuperación” de minas por campesinos-comunarios, quienes consideran que tienen derecho a los recursos del subsuelo debajo de sus tierras. Así se enfrentan con empresarios mineros y sus empleados y se espera la mediación del gobierno. Mientras, en el marco del proceso constituyente se acordó la fórmula de que “los recursos naturales son propiedad del pueblo boliviano y son administrados por el Estado”. Habrá que ver cómo se negociarán los diferentes intereses en juego, lo que probablemente pasará por una distribución de ingresos mineros entre las partes involucradas de una u otra forma, por ejemplo mediante la redistribución de regalías hacia los municipios donde se encuentran los yacimientos,<sup>9</sup> en beneficio de sus habitantes indígenas-campesinos.

La cuestión de la propiedad de recursos mineros y la distribución de ingresos es un aspecto del problema. Asimismo, habría que señalar el tema de la explotación irregular de recursos mineros auríferos a pequeña escala, que constituye una complicación de gran magnitud. El caso de los garimpeiros brasileños está bien conocido. Sus actividades incontroladas han causado enormes problemas de polución, enfermedad y enfrentamientos en diversas áreas de la región amazónica. Al inicio de los años noventa el gobierno brasileño finalmente tomó algunas medidas para proteger el territorio yanomami de este tipo de invasión. Por otro lado, los kayapó han llegado a imponer una suerte de impuesto a los garimpeiros activos dentro de su territorio.

Éstos son unos ejemplos de los problemas y conflictos de diferentes dimensiones generados por la explotación minera a lo largo de Latinoamérica. Otro recurso del subsuelo que genera conflictos son los hidrocarburiíferos, cuya explotación está nuevamente en auge desde la década de 1980 a raíz del aumento de los precios y la apertura hacia empresas transnacionales, siendo las áreas tropicales las más afectadas por esa nueva expansión. Sin embargo, a diferencia de la época anterior, las compañías se encuentran con una nueva situación, dado el surgimiento de movimientos ambientalistas y la consolidación de los movimientos indígenas y sus demandas territoriales. Las experiencias previas con la actividad petrolera habían demostrado los efectos nocivos sobre el medio ambiente y las poblaciones indígenas: deterioro de la salud como consecuencia de nuevas enfermedades, la contaminación y la alteración del medio ambiente; reducción, expropiación y otras formas de afectación de los territorios indígenas; introducción forzada de pautas culturales foráneas; cambios en los sistemas

<sup>9</sup> Hasta ahora esas regalías van al gobierno departamental.



productivos; y cambios en la organización sociopolítica. De modo que las compañías se vieron forzadas a prestar mayor atención a los impactos ambientales y sociales de sus actividades y a respetar en cierta medida los territorios indígenas en vías de consolidación. La ratificación del Convenio 169 y las modificaciones constitucionales logradas en el curso de los años noventa han fortalecido la posición de los pueblos indígenas y han llevado a la implementación de mecanismos de consulta previa, formas de indemnización y códigos de conducta.

Sin embargo, estos nuevos mecanismos siguen siendo materia de controversia puesto que las negociaciones sobre los mismos y la verificación de su implantación dependen de las estrategias de las compañías petroleras y de las formas de organización y la capacidad negociadora de los pueblos indígenas. Un estudio del caso ecuatoriano muestra que las pautas de negociación siguen siendo impuestas por las compañías y los Estados involucrados (Wray, 2000). En este contexto podemos observar varios aspectos de las estrategias de las compañías y sus aliados. En primer lugar se puede destacar la forma segmentada de presentación de los impactos previstos. En vez de presentar un estudio de impacto integral se dan a conocer estudios de impacto por fase del proyecto, lo que dificulta la comprensión del impacto a largo plazo, así como su magnitud global. Además, a pesar de la sugerencia tecnócrata de los estudios de impacto social, los impactos sobre una sociedad no son previsible y para los pueblos indígenas resulta aún más difícil imaginar las posibles consecuencias de un proyecto petrolero sobre su territorio y modo de vida. Es sólo a través de visitas a otros pueblos con más experiencia en la materia que se aprende y que se desarrolla una habilidad de negociación que va más allá del intercambio de regalos o pedidos puntuales e “inmediatistas”. En segundo lugar, justamente al momento que las organizaciones indígenas llegan a desarrollar mayores capacidades de negociación, se puede advertir una estrategia de dividir para dominar, en la medida en que las compañías buscan negociar con las comunidades afectadas por separado, desconociendo las organizaciones o federaciones indígenas más amplias y con mayor fuerza de presión y capacidad técnica. Según las compañías, tales organizaciones no representan los “verdaderos intereses” de sus bases y presentan demandas exageradas. Se conocen varios casos de creación de organizaciones paralelas más idóneas a los intereses de las empresas petroleras.

La consulta previa y su perfeccionamiento progresivo en función de la presión de organizaciones indígenas y ambientalistas seguramente constituyen un avance relativo en comparación con las prácticas anteriores. No obstante, para las organizaciones indígenas la consulta previa no es más que una garantía mínima para ser escuchadas. Bajo la presión de las organizaciones indígenas y de las redes transnacionales, las empresas petroleras han establecido departamentos especializados en “relaciones comunitarias”. A pesar de este mejoramiento relativo, la relación sigue siendo desigual. El objetivo de

las consultas previas es lograr el “consentimiento informado” de los pueblos involucrados y convencerlos de que existen resoluciones técnicas para los problemas suscitados por la explotación petrolera. No se trata de si la explotación se realiza o no sino de las modalidades y condiciones de realización del proyecto.

Las formas más importantes de mitigación de impactos sociales puestas en operación son los programas de desarrollo comunitario, por un lado, y los programas de educación y salud, por el otro. Los primeros están enfocados al fortalecimiento de la economía de subsistencia como una forma de respeto para con la cultura tradicional, aunque al mismo tiempo la explotación petrolera lleva a una acelerada incorporación en la economía del mercado en calidad de mano de obra barata y temporal. En relación con los programas de salud y de educación hay que preguntarse por qué éstos son llevados a cabo por las empresas petroleras a manera de compensación si para otros ciudadanos son servicios prestados por el Estado sin exigir tanto sacrificio por parte de los usuarios (Wray, 2000).

## REFLEXIONES FINALES

En este capítulo busqué revisar de manera sucinta algunos aspectos de la lucha por territorios de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Con la desestructuración del sistema de haciendas por las reformas agrarias de mediados del siglo xx se abrió un espacio para una recomposición comunitaria que contribuyó al posterior surgimiento de los movimientos indígenas en la región andina y en Mesoamérica. De forma paralela emergieron movimientos indígenas en el ámbito amazónico que se opusieron a las tentativas de reforma neoliberal del fin de siglo y lograron el reconocimiento, aunque ambiguo y acotado, de modos de territorialidad, sobre todo en la Amazonia. Una cuestión que se presenta es cómo se relacionan esas territorialidades con el andamiaje estatal y hemos visto que, en años recientes, los movimientos indígenas suelen proponer la creación de Estados plurinacionales en los cuales caben formas de autonomía a diferentes niveles. Recientemente este planteamiento se manifestó con fuerza en el proceso constituyente boliviano, pero los resultados concretos aún son poco previsible. De todos modos plantea un reto al modelo de Estado prevaleciente y encaja con las demandas autonómicas en otras partes de América Latina. Sin embargo, como subrayó Nina Pacari en un comentario sobre Ecuador y la libre determinación de los pueblos indígenas, hay situaciones en las cuales los territorios indígenas se encuentran claramente cohesionados y otras en las que los territorios pueden cohesionarse, pero en la mayor parte del país se debe considerar la realidad pluricultural. En estos casos no sería posible un “territorio indígena” en exclusiva, sino que se requiere un ejercicio de gobierno pluricultural, incluyente y participativo. Esto apunta a la necesidad de reinventar la

democracia y al reto de buscar formas de conjugar derechos ciudadanos para todos con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En la segunda parte del capítulo retomé el tema del “ecopaternalismo” y enfoqué las cuestiones relacionadas a la gestión y explotación de los recursos naturales, mostrando que a pesar del reconocimiento formal de la territorialidad indígena y afrolatina los Estados a menudo vulneran los derechos implicados, promueven los intereses de empresas poderosas y la racionalidad mercantil del modelo de desarrollo prevalente. Con el “viraje a la izquierda” en América Latina se abre una ventana de oportunidad para construir un modelo posneoliberal de mayor equidad y justicia social. En este marco se podría fortalecer la posición indígena en lo que se refiere al control sobre sus territorios y su uso. Es necesario transparentar y fortalecer los mecanismos de consulta previa para que no sean meras fachadas y tal vez incluir instrumentos de veto para que la búsqueda del consentimiento informado abarque la posibilidad de rechazo informado. La creación de “áreas intangibles”, como se ha hecho en el Ecuador, tal vez sea una solución parcial del problema. En ningún caso se trata sencillamente de una confrontación entre los derechos indígenas y los intereses de la “sociedad mayor” o, mejor dicho, de asuntos jurídicos. Aunque las cuestiones jurídicas son importantes y pueden coadyuvar en la solución de algunos problemas, lo fundamental sigue siendo un asunto político y relativo a los modelos de desarrollo perseguidos. El desafío para los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como para la sociedad mayor, es elaborar nuevas visiones sobre el desarrollo y el bienestar que permitan reducir los conflictos acerca de la utilización y el manejo de recursos y lograr nuevas formas de convivencia democrática y de respeto con la alteridad.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, MARÍA LUISA

- 1999 “El Estado y la tierra en las regiones autónomas: el caso de la comunidad mayagna de Awas Tingni, Nicaragua”, en Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, pp. 443-467.

AROCA MEDINA, AMÉRICO JAVIER

- 2000 *Situación de las tierras y territorios de las comunidades nativas en la Amazonia peruana*, Lima, Defensoría del Pueblo (Serie Documentos de Trabajo núm. 1).

ARRUTI, JOSÉ MAURICIO ANDINO

- 1997 “A emergência dos ‘remanescentes’: notas para o diálogo entre indígenas e quiombolas”, *Mana*, vol. 3, núm. 2.

ASSIES, WILLEM

- 2000 “Multi-Ethnic Constitutionalism, Territories and Internal Boundaries: The Bolivian Case”, en CEDLA (ed.), *Fronteras: Towards a Borderless Latin America*, Amsterdam, CEDLA.

ASSIES, WILLEM, GEMMA VAN DER HAAR Y ANDRÉ HOEKEMA (eds.)

- 1999 *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.

BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, VÍCTOR

- 2006 “El proyecto del Banco Mundial para los pueblos indígenas: experiencias recientes en los Andes ecuatorianos”, *Alasru (Análisis Latinoamericano del Medio Rural)*, nueva época, núm. 4, pp. 157-183.

BRYSK, ALISON

- 1994 “Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America”, en Donna Lee Van Cott (ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press.

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI

- 1997 “Derechos territoriales de los pueblos indígenas”, *Memoria*, núm. 98, abril de 1997.

DAVIS, SHELTON Y ALAKA WALI

- 1993 “Indigenous Territories and Tropical Forest Management in Latin America”, *Policy Research Working Papers*, wps 1100, Washington D. C., World Bank.

DEERE, CARMEN DIANA Y MAGDALENA LEÓN

- 2000 *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá, TM Editores, Universidad Nacional-Facultad de Ciencias Humanas.

GORDILLO, GUSTAVO Y FRANK BOENING

- 1999 “Latin American Land Reforms in the 90s”, documento preparado para el taller

“Land in Latin America, New Context, New Claims, New Concepts”, 26 y 27 de mayo de 1999, Amsterdam.

HOEKEMA, ANDRÉ J. Y WILLEM ASSIES

1999 “La administración de recursos: entre autonomía y cogestión”, en Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (eds.): *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán.

HOFFMANN, ODILE

1999 “La titulación de territorios colectivos de las comunidades negras en Colombia, entre innovaciones y contradicciones”, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán.

LAYTON, HEATHER MARIE Y HARRY ANTHONY PATRINOS

2006 “Estimating the Number of Indigenous Peoples in Latin America”, en Gillete Hall y Harry Anthony Patrinos (eds.), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, Houndmills y Nueva York, Palgrave Macmillan.

LEHM, ZULEMA

1998 “El Parque Nacional Isiboro-Sécure”, en IWGIA (ed.), *Derechos indígenas y conservación de la naturaleza: asuntos relativos a la gestión*, Copenhague, IWGIA (documento 23).

LORÉNS, JOSÉ A.

1999 “El sitio de los indígenas en el siglo XXI: tensiones transculturales de la globalización”, en Carlos Iván Degregori y Gonzalo Portocarrero (eds.), *Cultura y globalización*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

MERZ JOAQUÍN Y ÓSCAR CALIZAYA

1999 “Reivindicando un derecho histórico: titulación de TCOs en beneficio de las comunidades campesinas del altiplano sur”, *Artículo Primero*, núm. 6.

ORELLANA HALKYER, RENÉ

1999 “Municipalización de los pueblos indígenas: impactos y perspectivas”, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.

PARÉ, LUISA

2006 “Viejos y nuevos paradigmas para la gobernanza o la autodeterminación ante la crisis ambiental y los nuevos procesos políticos”, en *Alasru (Análisis Latinoamericano del medio rural)*, nueva época, núm. 4, pp. 355-372.

RATTS, ALECSANDRO J. P.

2000 “(Re)conhecer quilombos no território brasileiro-estudos e mobilizações”, en Maria Nazareth Soares Fonseca (org.), *Brasil Afro-Brasileiro*, Belo Horizonte, Autêntica.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, LUIS

- 2007 “La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?”, en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 181-199.

ROLDÁN ORTEGA, ROQUE

- 1996 “Notes on the Legal Status and Recognition of Indigenous Land Rights in the Amazonian Countries”, Background Paper of the Expert Seminar on Practical Experiences Regarding Indigenous Land Rights and Claims, Whitehorse, Canadá, 24-28 de marzo de 1996, UN-Ecosoc, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1.

ROLDÁN, ROQUE Y ANA MARÍA TAMAYO

- 1999 *Legislación y derechos indígenas en el Perú*, Lima, Bogotá, CAAAP-COAMA.

ROMERO BONIFAZ, CARLOS

- 2005 *El proceso constituyente boliviano: el hito de la cuarta marcha de tierras bajas*, Santa Cruz, CEJIS.

TRESIERRA, JULIO

- 1997 “Rights of Indigenous Groups over Natural Resources in Tropical Forests”, Inter-American Development Bank (IDB), Environment Division Working Paper.

URIOSTE, MIGUEL Y DIEGO PACHECO

- 2000 “Land Market in a New Context: the INRA Law in Bolivia”, en Annelies Zoomers y Gemma van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America; Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*, Amsterdam, Frankfurt-Main, KIT Publishers, Iberoamericana-Vervuert Verlag.

VADILLO, ALCIDES

- 1997 “Constitución política del estado y pueblos indígenas: Bolivia, país de mayoría indígena”, en Magdalena Gómez (coord.), *Derecho Indígena*, México, INI-AMNU, pp. 331-355.

VRIES, ALDERT DE

- 1998 *Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*, Santa Cruz, CIDOB-CPTI-SNV.

WRAY, NATALLIA

- 2000 *Pueblos indígenas amazónicos y actividad petrolera en el Ecuador; conflictos, estrategias e impactos*, Quito, IBIS-Oxfam.

ZOOMERS, ANNELIES Y GEMMA VAN DER HAAR (eds.)

- 2000 *Current Land Policy in Latin America; Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*, Amsterdam y Frankfurt-Main, KIT Publishers, Iberoamericana-Vervuert Verlag.

ZÚÑIGA NAVARRO, GERARDO

- 1998 “Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 153.

# Política hidrocarburífera y derechos indígenas en Bolivia: cambios y continuidades<sup>1</sup>

*Almut Schilling-Vacaflor*

*En estos últimos años los que han avanzado bastante son las empresas petroleras, que han entrado en nuestro territorio para explotar los hidrocarburos, y eso por tener gobiernos que no les interesaba conservar el medio ambiente, que no les interesaba cuidar las riquezas del país. Eso ha hecho que empiecen a entrar las petroleras y hagan la explotación, y ni siquiera para el beneficio del país, peor aún de la región afectada, en este caso de la región guaraní.*

AVILIL● VACA, Asamblea del Pueblo Guaraní (entrevista, julio de 2007)

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo expone el fuerte vínculo entre el papel del Estado, de controlar y de tomar decisiones sobre las actividades de las empresas de explotación, y el cumplimiento de los derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos (NPIOC)<sup>2</sup> con respecto a los recursos naturales. En relación con los derechos indígenas, el tema de los recursos naturales en sus territorios es el más conflictivo en Latinoamérica. En tanto que el reconocimiento de derechos culturales pocas veces causa gran resistencia, los asuntos que implican la redistribución de los poderes económicos y políticos son mucho más reñidos (Kuppe, 2002).

En los últimos años surgieron en Bolivia diversos conflictos entre gobiernos de turno, por un lado, y los movimientos sociales aunados a las organizaciones indígenas, por otro. Los movimientos sociales exigían la nacionalización de los recursos naturales —rechazando el sistema neoliberal y privatizador— y cambios esenciales en el modelo de Estado, lo que se expresaba en la demanda de una Asamblea Constituyente. La

<sup>1</sup> Agradezco a Juan Pablo Vacaflor por sus comentarios valiosos y la corrección lingüística de este texto.

<sup>2</sup> En el contexto boliviano, en general, no se habla solamente de pueblos indígenas, sino de naciones originarias, pueblos indígenas y comunidades campesinas (NPIOC). Sin embargo, en adelante no se utilizará la denominación amplia para simplificar.

exigencia de la nacionalización ha sido encaminada con la Ley núm. 3058 de mayo de 2005 y el Decreto núm. 28701 de mayo de 2006 emanados por el gobierno de Evo Morales, y cuyos impactos socioeconómicos serán analizados más adelante. Estas reformas jurídico-políticas, ciertamente deficientes en algunos detalles, han introducido un cambio importante en la política energética en Bolivia —el país más pobre y con una de las mayores reservas de gas natural en el continente—, en pro de la recuperación de la soberanía política, la independencia económica y para enfrentar la pobreza en el país. No obstante, la continuidad del modelo extractivista vigente en Bolivia conlleva ciertas desventajas y riesgos, entre ellos daños ambientales, violaciones de todo tipo de derechos humanos en las comunidades locales y el posible incremento de las desigualdades sociales entre y dentro de las regiones (productoras y no productoras) del país (véase Humphreys Bebbington-Bebbington, 2010).

El actual gobierno, al mando del presidente Evo Morales y su partido, el MAS (Movimiento al Socialismo), está cooperando con redefinir el papel de las NPIOC en el Estado boliviano y muestra la voluntad política de reconocer demandas de las organizaciones indígenas relativas a los recursos hidrocarburíferos, como la consulta previa (que debería perseguir el consentimiento de las comunidades) y el derecho a indemnizaciones y beneficios. Esto se demuestra, por ejemplo, en la adopción del Decreto núm. 29033 de mayo de 2007 que reglamenta el proceso de consulta de manera coherente con las demandas de las organizaciones indígenas originarias campesinas. En este capítulo también se analizará la incorporación de las demandas sobre los recursos naturales, llevadas a cabo por las organizaciones que se definen como representantes de las NPIOC en la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). El texto discutirá cambios y continuidades de la política hidrocarburífera en Bolivia, imbuido del contexto histórico más amplio y con un enfoque en los derechos y demandas de las comunidades locales afectadas.

## RETROSPECCIÓN HISTÓRICA: EL DESPILFARRO DE LA NATURALEZA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

### Repliegue del Estado en la gobernanza energética

En 1952, contradiciendo la ideología nacionalista de la revolución nacional, se inició una “política de puertas abiertas” al capital transnacional, reduciendo la empresa estatal hidrocarburífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y vendiendo partes de ésta a empresarios de Estados Unidos (Mariaca, 2004: 25). El objetivo principal de las privatizaciones de esta época era la atracción de inversión extranjera para estimular



la economía boliviana. El repliegue del Estado en la gobernanza energética en Bolivia se profundizó todavía más a partir de 1985, cuando el presidente Víctor Paz Estenssoro, influenciado por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), empezó el Programa de Ajuste Estructural en Bolivia, con los siguientes efectos en el sector hidrocarburífero: el despedazamiento de YPFB en cuatro empresas (Chaco, Andina, Transredes y YPFB), la anulación de los proyectos de inversión (se paralizaron las obras de redes de distribución, se debilitaron la exploración y la producción) y el alza de los precios nacionales (Mariaca, 2004: 27).

Las privatizaciones de sectores económicos estratégicos en Bolivia fueron ampliadas durante la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), y encubiertas bajo el nombre de “capitalizaciones”. Esta política favoreció a las grandes empresas transnacionales y es así que, mientras las exportaciones de hidrocarburos tuvieron un ritmo sostenido de crecimiento, los ingresos fiscales fueron disminuyendo (Romero, 2004). En los tiempos de la capitalización, Bolivia vendía su gas a menos de un dólar el millar de pies cúbicos, cuando en el mercado interno este producto alcanzaba precios de 5.5 dólares el millar de pies cúbicos. La garrafa de gas licuado de petróleo (GLP) constituyó uno de los costos más difíciles de sobrellevar para muchos bolivianos, porque se veían obligados a comprar el gas a precios internacionales. Por las reformas de desregulación de la explotación de recursos naturales, el Estado boliviano resultó incapaz de controlar y fiscalizar las actividades extractivas en el país. En consecuencia, cuando se nacionalizaron los hidrocarburos en mayo de 2006, no existían datos confiables sobre los volúmenes producidos y las inversiones realizadas en los últimos diez años por las empresas transnacionales en el país.

### Los movimientos sociales y los recursos hidrocarburíferos en el “ciclo de protestas” (2000-2005)

En reacción a las políticas neoliberales y privatizadoras en Bolivia, los movimientos sociales aliados con las organizaciones indígenas han protagonizado en los últimos años actos de resistencia de una magnitud considerable. Con marchas, bloqueos de calles, huelgas de hambre y otras acciones, reivindicaron cambios en la política económica del país y simultáneamente, el cumplimiento de los derechos de la población boliviana y de las NPIOC sobre los recursos naturales. Los conflictos más serios entre los gobiernos anteriores a Evo Morales y los actores de la sociedad civil durante la última década, tenían que ver con la defensa de los recursos naturales en un contexto de globalización y neoliberalismo: el agua (por ejemplo la “Guerra del Agua” en 2000), la tierra y el territorio y el gas natural.

En octubre de 2003 aconteció la “Guerra del Gas”, durante la cual los movimientos sociales y las organizaciones indígenas impidieron la venta de gas a Estados Unidos a través de un puerto chileno y a precios de “gallina muerta”, y llevaron al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (reelegido en 2002) a la renuncia. Además, exigían precios internos más bajos para el gas natural y el petróleo, la nacionalización de los recursos hidrocarburíferos y la conformación de una Asamblea Constituyente. En la “Guerra del Gas” y en muchas otras marchas y bloqueos se demandó la puesta en vigencia de una nueva ley de hidrocarburos y la convocatoria a un referéndum vinculante para decidir las condiciones de exportación del gas boliviano y para llevar adelante la industrialización de los recursos hidrocarburíferos. El referéndum exigido en los enfrentamientos de 2003 —que han sido un factor importante para la concientización de la población en torno al tema— se llevó a cabo en julio de 2004 y más de 89% de la ciudadanía apoyó la nacionalización de los hidrocarburos.

#### LA “NACIONALIZACIÓN BLANDA” DE LOS HIDROCARBUROS (2006)

Bolivia ya había nacionalizado sus recursos hidrocarburíferos en 1937 y 1969 (Orgáz García, 2005). La denominada “tercera nacionalización” establecida a través del Decreto Supremo núm. 28701 del 1 de mayo de 2006 se llevó a cabo en condiciones de mercado favorables, cuando los precios de gas y petróleo se habían duplicado en el periodo del 2004 al 2006 y en uno de los contextos internacionales más propicios para la inversión en el sector energético.<sup>3</sup> La nacionalización boliviana se realizó de forma consensuada y no confiscatoria, representando un tipo de nacionalización flexible y negociable. El Decreto Supremo núm. 28701 no expropió nada, sino que se limitó a elevar impuestos y a comprar acciones, siendo el objetivo convertir al Estado boliviano en socio mayoritario.

A partir de mayo de 2005, durante el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005), entró en vigencia la nueva Ley de Hidrocarburos núm. 3058 que subió los impuestos a las empresas privadas de un poco más del 18% al 50% (Mokrani 2010: 26ff), pero en este entonces muchas empresas no habían adecuado sus contratos a la nueva ley. En mayo de 2006, Evo Morales decretó la nacionalización de los hidrocarburos (Decreto Supremo núm. 28701). Este Decreto Supremo es parte de una política de nacionalizaciones más amplia del gobierno actual, que tiene el objetivo de aumentar el control del Estado sobre las minas, telecomunicación y electricidad, recursos naturales y tierra (principalmente la de los latifundistas). Un punto importante del “decreto de

<sup>3</sup> véase <[www.bolpress.com](http://www.bolpress.com)>, 10 de mayo de 2006

nacionalización” ha sido la elaboración de nuevos contratos entre el gobierno y las empresas transnacionales en el lapso de 180 días. El Decreto Supremo núm. 28701 establece además, que el Estado —a través de YPFB— dirigirá toda la cadena productiva de hidrocarburos en el país, que se recuperarán las acciones hasta que el mismo obtenga más de 50% del control de las empresas y que el pago se realizará por todo el volumen de hidrocarburos explotados (en boca de pozo) y ya no por los hidrocarburos comercializados (ver Schilling-Vacaflor, 2006).

Un avance de la nacionalización en Bolivia ha sido la negociación de nuevos precios para el gas exportado. Mientras que las recaudaciones del Estado boliviano por regalías y participaciones del sector hidrocarburífero en 2004 llegaron a 290 millones de US\$, en 2007 el Estado obtuvo (junto con las ganancias por la nueva carga llamada Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH) alrededor de 1 180 millones de US\$ (Mokrani, 2010: 30). También se ha avanzado con la obtención de 50% más uno de las acciones en las empresas petroleras que operan en el país y en los preparativos para la industrialización de los hidrocarburos en Bolivia. Las auditorías a 54 campos petroleros y al transporte de hidrocarburos, llevadas a cabo en los meses posteriores a la adopción del Decreto núm. 28701, revelaban en su “informe de conclusiones” serias irregularidades cometidas por diez empresas petroleras y por la transportadora Transredes en los últimos 10 años (Energy Press, marzo de 2007), siendo uno de los avances principales del proceso nacionalizador el mayor control de las actividades de las empresas multinacionales en el territorio boliviano. Las negociaciones con las empresas petroleras han sido conflictivas y duras, teniendo que prolongarse el plazo de su realización varias veces, principalmente por la resistencia de Petrobras a aceptar las nuevas condiciones. Finalmente, los nuevos contratos fueron legalizados por el Congreso boliviano el 23 de abril de 2007.

### Los nuevos contratos firmados

Sin duda, los nuevos contratos firmados bajo los términos del Decreto núm. 28701 representan un avance considerable en comparación con los anteriores contratos de riesgo compartido. Sin embargo, muestran ciertas limitaciones, por las que fueron criticados, entre otros, por líderes de movimientos sociales e institutos de investigación —como el Centro de Documentación e Información en Bolivia (Cedib, 2006) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA, 2007) — que los calificaron como demasiado blandos, favorecedores en consecuencia, de las empresas transnacionales. Entre las críticas más destacadas estaban: a) los nuevos contratos no son exclusivamente de operación, sino de producción compartida al mismo tiempo,

quiere decir, que las empresas participan de las ganancias y no solamente cumplen el papel de prestadores de servicios, *b)* con el Decreto núm. 28701 se esperaba que el Estado recibiera 82% de las ganancias de los hidrocarburos, pero con la actual figura de los contratos el Estado recibe generalmente sólo un poco más de 50%, *c)* se pasan por alto todas las violaciones a las leyes y a la Constitución perpetradas por las empresas sin tomar medidas de sanción y *d)* los contratos suscritos no contienen cláusulas precisas para garantizar el abastecimiento interno de gas a un precio razonable.

El fortalecimiento de YPFB (en los discursos gubernamentales su “refundación”) sigue siendo un desafío importante en el proceso nacionalizador que no se ha consolidado todavía. Es primordial que YPFB logre cumplir con sus nuevos roles y funciones en la administración y control de las actividades de las empresas petroleras y pueda llevar adelante los procesos de industrialización. Con los nuevos contratos, YPFB recibe ingresos adicionales, pero la empresa estatal no se ha podido consolidar todavía como institución suficientemente eficiente y efectiva para cumplir con el nuevo rol que se le ha otorgado en el marco del proceso de nacionalización.

### Reconocimiento de derechos de las NPIOC en torno al proceso nacionalizador

La población indígena y campesina pertenece a los sectores más pobres en Bolivia y gran parte de ella concebía el cambio de la política hidrocarburífera estatal, la redefinición de su papel en el Estado y el reconocimiento de sus derechos con respecto a los recursos naturales en sus territorios como pasos esenciales para mejorar su situación de vida. Además de que la nacionalización boliviana favorece de igual manera a las NPIOC, se les han reconocido derechos específicos. Estos derechos se establecen en la Ley núm. 3058 en el título VII, que trata los siguientes temas: el derecho a la consulta previa y participación de las NPIOC, de las compensaciones e indemnizaciones, de la intangibilidad de sitios sagrados y áreas de especial valor natural y cultural y de la servidumbre. El 16 de febrero de 2007, Evo Morales emitió el Decreto Supremo núm. 29033, que reglamenta con más detalle el proceso de consulta y participación de las NPIOC.

A continuación se describirá con mayor precisión la nueva legislación boliviana en lo que concierne a los derechos de las NPIOC en Bolivia, los descontentos de las comunidades afectadas en la práctica de la gobernanza energética y las luchas históricas y actuales entre las comunidades, el Estado y las empresas transnacionales en torno a las actividades hidrocarburíferas.

## LA GOBERNANZA ENERGÉTICA Y LAS COMUNIDADES AFECTADAS: AVANCES, DESCONTENTOS Y TENSIONES

### Conflictos entre las comunidades locales, el Estado y las empresas petroleras en las últimas décadas

Los conflictos entre las empresas petroleras, el Estado y las NPIOC —principalmente los pueblos minoritarios de tierras bajas donde se encuentran la mayoría de los pozos hidrocarburíferos— se caracterizaron por una ausencia casi total de los anteriores gobiernos bolivianos. Cuando las entidades estatales participaron en las negociaciones, estuvieron en general del lado de las empresas con el objetivo principal de evitar conflictos. Por esta razón la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) incluso tomó la decisión de solicitar la negociación con la empresa Transredes sobre actividades hidrocarburíferas en sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO) —que han sido establecidas en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) promulgada en 1996— sin la mediación del Estado (Bazoberry *et al.*, 2005: 180). El Estado boliviano no ha cumplido en el pasado con su papel de controlar y fiscalizar las actividades de las empresas transnacionales en el país, debido, entre otras razones, a la poca claridad sobre las responsabilidades y a la falta de voluntad política, por sus instituciones débiles y por las insuficiencias jurídicas, que no establecían reglamentos claros y procedimientos bien definidos. De esta manera, el Estado ha incurrido en la omisión al no sancionar a las empresas extranjeras con actividades dentro de su territorio por violaciones a las normas y las leyes, como aquellas respecto al medioambiente y a la obligación de realizar consultas y de pagar indemnizaciones.

En muchos casos, los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) han sido manipulados por las empresas petroleras y generalmente han sido sesgados o elaborados de manera insuficiente (Gavaldà, 2005: 121). Cuando hubo críticas a éstos, pidiendo medidas de mitigación, éstas por lo regular han sido ignoradas o rechazadas por las petroleras, con el argumento de que los cambios serían demasiado costosos o lentos. Las concesiones petroleras son permitidas en TCO y áreas protegidas, siempre y cuando los EEIA prueben la ausencia de perjuicios al medio ambiente o a la vida cultural y social de las comunidades indígenas (Romero, 2005). Por la falta de seriedad y confiabilidad de los EEIA se causaba mucho daño a las comunidades locales y al medio ambiente.

En relación con las indemnizaciones y la participación en los beneficios, los expertos consideran que, para hablar de procesos que reviertan el impacto ambiental que habrán de sufrir sobre todo las poblaciones locales, las inversiones deben ser mucho más grandes (Ortiz, 2005: 23). Si las comunidades afectadas han recibido beneficios, éstos han sido muy pequeños, absolutamente irrelevantes para compensar los enormes

impactos ambientales, sociales y culturales negativos (Ortiz, 2005: 23). En general las empresas petroleras que trabajan en Bolivia han recorrido las comunidades locales con actitudes asistencialistas “haciendo intercambios de ‘espejitos por petróleo’ o realizando algún apoyo puntual, de favor” (Inturias *et al.*, 2005: 153). En muchos casos, se realizaron negociaciones puntuales entre dirigentes de algunas comunidades locales y las empresas petroleras y los resultados de estos acuerdos sólo beneficiaron a personas o familias particulares (Inturias *et al.*, 2005: 162). Hubo muchas veces acuerdos y presupuestos para indemnizaciones y beneficios pero las empresas petroleras no cumplieron los compromisos establecidos. En la nueva Ley de Hidrocarburos núm. 3058 se trata en el artículo 119, “de las compensaciones”, de los derechos de los pueblos campesinos, indígenas y originarios —que ni siquiera fueron mencionados en la anterior Ley núm. 1689 de 1996— a compensaciones e indemnizaciones en un “plazo de quince (15) días luego de acordado el monto compensatorio justo que corresponda”.

Otro incumplimiento por parte de las empresas petroleras ha sido la inobservancia de leyes y reglamentos y las operaciones ilegales realizadas frecuentemente. Se violaban muchas normas del Reglamento Ambiental del Sector de Hidrocarburos; por ejemplo, varios informes constataban la tala ilegal de árboles y la biopiratería. Acerca de la construcción del gasoducto de San Miguel a Cuiaba, se ha descubierto lo siguiente: “Han violado al menos, unos 18 artículos de leyes nacionales, incluidas leyes penales por la biopiratería de unas 5 000 especies botánicas” (Crespo, 2005: 83). Ha habido mucha contaminación causada por las empresas petroleras en Bolivia, país que está reconocido entre los diez países más ricos del mundo en biodiversidad (Gavaldà, 2005: 121). Las contaminaciones y otras operaciones ilegales no han sido sancionadas generalmente y cuando se hizo, las sanciones fueron insuficientes para compensar los daños. De esta manera, las leyes referidas al medio ambiente y a las comunidades locales se convertían en adornos que acompañaban el proceso de explotación de recursos naturales.

En este contexto, los derechos de las NPIOC en relación con los recursos naturales en sus territorios no han sido garantizados, sino que muchas veces dependieron de las capacidades organizativas y negociadoras de las organizaciones indígenas involucradas. Así, derechos fundamentales como las indemnizaciones, la participación en los beneficios, la consulta adecuada y estudios de impacto ambiental de confianza, por lo regular estaban sujetos a presiones y a correlaciones de fuerza, en vez de ser obligatorios. Estas razones explican el hecho de que los pagos de beneficios y compensaciones realizadas por las empresas petroleras no necesariamente se destinaron a las regiones más afectadas, sino a las más conflictivas (Paz Patiño, 2005: 6).

En los últimos años se realizaron varias marchas, bloqueos y otras medidas de presión para lograr el reconocimiento de las demandas de las organizaciones indígenas originarias campesinas del país relativas a los recursos naturales en sus territorios. Por

ejemplo, la marcha de 1996, organizada por sectores indígenas de tierras bajas, incluyó de manera explícita el reclamo por la implementación del derecho a la consulta previa significativa, a la realización de EEIA confiables, al pago por daños ambientales directos y el derecho a participar de los beneficios de la renta petrolera (La Fuente, 2005).

## LA DIMENSIÓN LEGAL Y LAS LUCHAS EN EL CAMPO JURÍDICO

### La referencia al derecho internacional

Una demanda básica de las NPIOC en relación con los recursos hidrocarburíferos ha sido el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que Bolivia ratificó en 1991. Esta norma internacional determina en su artículo 6 el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre actividades que afectan su territorio. En su artículo 15, además, establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en el uso, la administración y la conservación de los recursos naturales, aunque no habla explícitamente de los recursos no renovables (Anaya, 1996: 106). Este convenio por lo común fue ignorado o implementado de manera insuficiente por los anteriores gobiernos en Bolivia, lo que provocó el descontento y la molestia de aquellos que se vieron perjudicados. Por eso, muchos representantes de las NPIOC reclamaban la falta de eficacia del Convenio 169 en la práctica, diciendo por ejemplo: “No sólo queremos la consulta, el indígena quiere decidir. De nada nos sirve la consulta o que nos reconozcan un poco”.<sup>4</sup>

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha tomado en cuenta ese tipo de críticas respecto al derecho a la consulta y no sólo reconoce este derecho sino además el correspondiente al consentimiento. En el artículo 32/2 la Declaración establece lo siguiente:

Los Estados celebrarán consultas y cooperación de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

En su artículo 32/3 se refiere a los daños causados por la explotación de recursos naturales y determina los derechos de los pueblos indígenas a medidas de mitigación y a indemnizaciones adecuadas:

<sup>4</sup> APG, Encuentro en Camiri, 30 de mayo de 2006.

Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

En 2007, Bolivia ha sido el primer (y hasta hoy día el único) país en reconocer la Declaración de la ONU sobre los Derechos Indígenas como Ley nacional. Además, la nueva Constitución (2009) ha sido influenciada significativamente por la Declaración de la ONU.

### El reglamento de la consulta en el DS 29033 y el derecho al veto

Desde hace años ya hubo negociaciones entre las organizaciones indígenas de tierras bajas y los gobiernos anteriores sobre la adopción de un reglamento para la consulta y en la Marcha de los Pueblos del Oriente de 2002, junto a las organizaciones de tierras altas, se volvió a reclamar la aprobación del reglamento de consulta (Romero, 2005: 191). Finalmente, el 16 de febrero de 2007, Evo Morales emitió el Decreto Supremo núm. 29033, que reglamenta el proceso de consulta y participación de las NPIOC en las decisiones sobre actividades hidrocarburíferas en sus territorios. Este decreto ha sido celebrado como ejemplo de *good practice* por muchos académicos y organizaciones de derechos humanos (ver ■PLF, 2010; OIT 2010).

El decreto establece la autoridad competente para el proceso de consulta y participación, que viene a ser el Ministerio de Hidrocarburos, y la autoridad ambiental correspondiente. En todo el reglamento se enfatiza el respeto a los usos y costumbres y a la territorialidad de las NPIOC. El Decreto núm. 29033 instituye que en la consulta se respetarán las instancias de decisión y de representación de los pueblos indígenas (que son importantes para evitar que algunas personas tomen decisiones buscando beneficios particulares) y que la consulta tenga las siguientes características: que haya información previa y oportuna (de acuerdo con las características lingüísticas, facilitando los medios necesarios para su socialización), veracidad, integralidad, oportunidad (para que las instancias representativas puedan desarrollar el proceso), participación y transparencia. El proceso se divide en las etapas de la convocatoria, la reunión preliminar, la planificación, la ejecución de la consulta y la concertación. Para la planificación del proceso de consulta en cuestión, las instancias representativas de las NPIOC presentarán una propuesta escrita, incluyendo un plan metodológico y un cronograma de actividades, la asesoría especializada requerida y un presupuesto de los costos que



demandará todo el proceso. Acerca del EEIA, el Decreto núm. 29033 establece que sea llevado a cabo en coordinación con las instancias representativas de las NPIOC, cuyas observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas, emergentes de la aplicación del proceso de consulta, deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la elaboración y aprobación del estudio.

En relación con la decisión vinculante, o sea, el derecho al veto, el decreto dice: “Las decisiones resultantes del proceso de Consulta y Participación, adoptadas en acuerdo conjunto entre la Autoridad Competente y las instancias de representación de las NPIOC, deben ser respetadas y consideradas como criterios fundamentales”. Además, el artículo 13, denominado “Acuerdo y Concertación”, define “Los resultados de la ejecución del proceso de consulta y participación concluirán con un documento de validación de acuerdos que serán establecidos en un Convenio suscrito entre la Autoridad Competente y las instancias representativas de las NPIOC, previa aceptación expresa de las comunidades indígena originaria campesinas susceptibles de ser afectadas”. El reglamento declara que “el proceso de consulta estará viciado de nulidad en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el presente reglamento” y por consiguiente representa una medida de presión y un avance grande en comparación con la situación anterior.

Ni el Decreto Supremo núm. 29033, ni la declaración de la ONU reconocen el derecho expreso al veto, como han demandado las organizaciones indígenas del país. La posibilidad del derecho al veto fue ampliamente discutida durante la elaboración del Convenio 169 de la OIT y ha sido rechazada con el argumento de que los derechos de las poblaciones indígenas se subordinan a la política de los Estados y a lo que éstos consideran “prioridad nacional”. El mismo argumento ha sido reproducido por el Tribunal Constitucional de Bolivia, que el dos de junio de 2006 ha declarado algunas frases de la Ley de Hidrocarburos como inconstitucionales, porque éstas podían haber sido interpretadas en el sentido de que exista un derecho al veto:

Esta sentencia expresa que la obligatoriedad en la consulta a las comunidades y pueblos campesinos no debe ser entendida como solicitud de autorización para desarrollar actividades de explotación hidrocarburífera en el país [...] y mucho menos puede ser entendida como una facultad para impedir la explotación de la riqueza del subsuelo que pertenece al Estado, pues por encima de los intereses de grupo de cualquier índole, se encuentra el supremo interés de la mayoría, expresado por las autoridades del Estado. (Sentencia constitucional)

## El proceso constituyente, la nueva Constitución y la legislación post-constituyente

Hubo un consenso amplio durante el proceso de elaboración de demandas conjuntas para la nueva Constitución en el Pacto de Unidad (una alianza entre los sindicatos campesinos, las organizaciones indígenas del oriente y las organizaciones de los originarios de tierras altas) con respecto a los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en sus territorios. Todas las organizaciones estaban de acuerdo con el derecho al consentimiento vinculante (o sea, implícitamente, con el derecho al veto), con los derechos exclusivos de las comunidades locales sobre los recursos naturales renovables, el derecho a indemnizaciones y a la participación en las ganancias (Pacto de Unidad, 2007).

Sin embargo, se evidenciaron tanto posiciones más radicales como más moderadas entre y dentro de las organizaciones, así como diferentes prioridades: algunas organizaciones, como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), la APG y la Confederación de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (СРЕМВ) —afiliados a la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB)— aspiraban a la propiedad o a la copropiedad de los recursos hidrocarburíferos y a la propiedad de los recursos renovables (Organizaciones Indígenas de Tierras Bajas, 2006; Conamaq, 2006). Las organizaciones sindicales que se definen como organizaciones indígenas, como la Confederación Sindical Única de Trabajadores del Campo de Bolivia (CSUTCB) y los Colonizadores, se enfocaron sobre todo en la constitucionalización de la nacionalización y en el control social sobre las actividades hidrocarburíferas. La posición de las organizaciones sindicales tenía que ver con una clara identificación con el actual gobierno, por lo cual no daban mucha prioridad a las garantías y derechos específicos de actores colectivos dentro del Estado. Las organizaciones indígenas de tierras bajas perseguían principalmente el objetivo de proteger sus recursos naturales frente a “los terceros” —entre ellos empresarios, madereros y hacendados—. Esta postura tenía que ver con su condición minoritaria en el oriente boliviano y con el hecho de que los recursos hidrocarburíferos se encuentran, en su gran mayoría, en las regiones donde habitan estos pueblos, siendo el más afectado el pueblo guaraní.

El 14 de diciembre de 2007 se aprobó la propuesta para la nueva Constitución boliviana en la Asamblea Constituyente y el nuevo texto constitucional (cambiado posteriormente en más de 100 artículos por el Poder Legislativo) fue aprobado finalmente por la población boliviana en un referéndum en enero de 2009. En la Constitución boliviana se reconocen los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinas más que en cualquier otra parte del mundo. Se reconoce el

carácter plurinacional del Estado y el pluralismo (político, jurídico, lingüístico, cultural, económico) como condición transversal y fundamento del Estado y de la sociedad. Un análisis del texto constitucional rebasaría los límites de este artículo y por consiguiente me enfocaré en las provisiones constitucionales más relevantes para la gobernanza energética y los pueblos indígenas, así como en las comunidades locales afectadas por actividades hidrocarburíferas.

La nueva Constitución elevó prácticamente la Ley núm. 3058 a rango constitucional, reforzando el papel del Estado en la política hidrocarburífera y reconociendo la propiedad del pueblo boliviano sobre los hidrocarburos. La nueva Constitución establece lo siguiente:

Art. 30. II. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...] 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. (art. 30 de la Constitución)

La nueva Ley del Regimen Electoral núm. 026 (30.06.2010) contiene provisiones sobre el proceso de consulta previa (arts. 39-41), pero fue criticado por las organizaciones indígenas originarias campesinas por la siguiente norma que establece el carácter no vinculante de la consulta:

Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. (art. 39)

La tierra y el territorio y las autonomías indígenas podrían ser la base para determinar los derechos de las NPIOC sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, siendo el tema de las autonomías —sobre todo las departamentales y su relación con las autonomías indígenas— uno de los más discutidos en la asamblea. La nueva Constitución reconoce tres tipos de autonomías indígenas: municipios, territorios y regiones indígena originario campesinas. Según la nueva Constitución, las TCO, pasarán al título de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). Las organizaciones indígenas han estado descontentas con las TCO porque éstas solamente definen derechos sobre el suelo (de 30 cm de profundidad) y no, como querían y demandaban,

sobre el subsuelo y el sobresuelo, lo que implicaría derechos sobre los recursos naturales. Además, las TCO en general son fragmentadas y no concuerdan con las unidades políticas, económicas y administrativas reales de las *NPIOC* en cuestión. Existe la esperanza de que los *TIOs* puedan contener derechos más amplios en torno a los recursos naturales, las instituciones propias y el autogobierno y de que sus fronteras puedan estar más de acuerdo con la realidad étnica y cultural. Acerca de los recursos naturales renovables la nueva Constitución reconoce el uso y aprovechamiento exclusivo como parte de la gestión territorial indígena autónoma.

En la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, la mayor dificultad tenía que ver con las diferentes visiones del país respecto a las autonomías departamentales y las autonomías indígenas. El reconocimiento de las autonomías departamentales con competencias amplias era la demanda principal de la oposición conservadora en la Asamblea Constituyente. Por el contrario, las organizaciones indígenas, sobre todo las de tierras bajas y de los *ayllus*, buscaban el reconocimiento de las autonomías indígenas con la misma jerarquía que las departamentales. Una de sus demandas centrales, compartida por el *MAS* en parte por razones estratégicas, era la creación de nuevas entidades territoriales, de regiones interculturales o indígenas, ubicadas en un nivel intermedio entre el nacional y el municipal. De acuerdo al diseño institucional impulsado por el *MAS* y el Pacto de Unidad, estas regiones debían tener la misma jerarquía y las mismas competencias que los departamentos autónomos, por lo cual la oposición ha luchado duramente en contra de este modelo de autonomías. Estos conflictos sobre las autonomías indígenas tenían que ver además con el control y el poder de decisión sobre los recursos naturales en las respectivas entidades territoriales y, por consiguiente, pueden ser percibidos como parte de una lucha por el control político y económico entre los grupos con poder a nivel central, a nivel departamental y a nivel local así como entre diferentes grupos étnicos. En la nueva Constitución, después de negociaciones entre el partido del gobierno y la oposición en el Congreso, prácticamente se han subordinado las regiones a las autonomías departamentales, a través del artículo 280, que dice en el inciso tres: “La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental”.

Los impulsores de las autonomías departamentales, que por lo común pertenecen a los grupos con poder económico y político regional publicaron sus llamados “Estatutos Autonómicos” en diciembre de 2007 (Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz 2007). Éstos no eran legales, pero proporcionaron información acerca del carácter de las autonomías pretendidas. Al analizar el “Estatuto Autonómico de Santa Cruz” de este entonces, se evidencia el intento de mantener los pueblos y las autonomías

indígenas a nivel subordinado, pensando las autonomías indígenas a nivel municipal y en las TCO. Además, se pretendía otorgar competencias exclusivas a la autonomía departamental con respecto, por ejemplo, a las políticas sobre la tierra, los recursos forestales, los recursos hídricos y las áreas protegidas, lo que obviamente hubiera estado en contradicción con la política gubernamental así como con las demandas de las organizaciones indígenas y hubiera provocado tensiones y conflictos serios entre los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las autonomías departamentales.

A pesar de que la nueva Ley Marco de Autonomías y Descentralización (promulgada el 19 de julio de 2010) así como los nuevos Estatutos Autonómicos Departamentales contienen un diseño de las autonomías departamentales mucho más restringido que el deseado por las élites departamentales, es muy probable que en el futuro existan conflictos alrededor de las competencias sobre los recursos naturales renovables y no renovables entre los diferentes niveles de Estado y entre diversos sectores de la población boliviana, entre ellos los pueblos indígenas. Todavía hay mucha incertidumbre en ciertos aspectos, como el que hasta hoy día no se haya podido establecer un nuevo pacto fiscal que sería necesario para instituir la base material de las nuevas entidades autónomas, entre ellas las autonomías indígenas.

En resumen, la aprobación de la nueva Constitución y la respectiva legislación posterior (las leyes secundarias son en general más restringidas en lo que concierne a los derechos de las NPIOC que la Constitución) representa un paso importante para reconocer y poner en práctica los derechos que tienen los pueblos indígenas de Bolivia sobre los recursos naturales en sus territorios. Sin embargo, los derechos legalmente reconocidos no son tan amplios como las demandas originales de las organizaciones indígenas y del Pacto de Unidad. Es el caso de la re-territorialización (la creación de nuevas entidades político-administrativas de acuerdo con las características étnicas) que bajo la nueva legislación sólo es posible a nivel municipal; las autonomías regionales, que han sido subordinadas a las autonomías departamentales, los recursos naturales renovables y no renovables y la consulta previa. Con respecto a los recursos renovables, el Pacto de Unidad aspiraba a su propiedad en los territorios indígenas y no solamente al derecho a su uso exclusivo, y en tanto que en torno al derecho a la consulta, se pretendía obtener el derecho al consentimiento vinculante y no sólo a la consulta previa. De todos modos, la nueva legislación tendría que estar acompañada en adelante por cambios profundos en el Estado boliviano para implementar las nuevas normas legales y redefinir el papel de los pueblos indígenas dentro del Estado en la práctica. El gobierno de Evo Morales ha mostrado la voluntad política de realizar cambios político-jurídicos en el ámbito de la gobernanza energética, pero todavía falta ver los resultados de estos ajustes, especialmente los relacionados con las NPIOC.

## ¿UNA NUEVA ERA DE LA GOBERNANZA ENERGÉTICA EN BOLIVIA?

Las transformaciones profundas en el ámbito jurídico de Bolivia en los últimos años no se reflejan con la misma magnitud en las prácticas sociales concretas. Estudios recientes y pronunciamientos públicos de diversas organizaciones indígenas originarias campesinas critican la distancia entre las leyes progresistas y el discurso acerca de los derechos de la madre tierra<sup>5</sup> del gobierno boliviano (sobre todo a nivel internacional) por un lado y las deficiencias persistentes en las políticas hidrocarburíferas por el otro.

Un ejemplo de estas tensiones es la exclusión de la mesa 18 en la cumbre climática alternativa que se llevó a cabo en abril de 2010 en Bolivia, por iniciativa del gobierno del Estado Plurinacional. Esta mesa de trabajo se dedicó a criticar la persistente orientación extractivista de gobiernos supuestamente posneoliberales como los de Bolivia y Ecuador y demandó el cumplimiento de los estándares ambientales y los derechos humanos en proyectos que afectan a las comunidades indígenas y campesinas. Desde la adopción de la nueva Constitución también hubo varias acciones de protesta de las organizaciones indígenas de tierras bajas con demandas similares, entre ellas la VII Marcha de los Pueblos del Oriente en julio de 2010 (ver noticias de julio de 2010 en [www.cidob-bo.org](http://www.cidob-bo.org)).

Desde la adopción del Decreto Supremo 29033 que reglamenta el proceso de consulta previa, 21 casos de consulta en el sector hidrocarburos han sido concluidos (ver [www.hidrocarburos.gob.bo](http://www.hidrocarburos.gob.bo) el 7 de abril de 2011). Algunos de éstos (por ejemplo los proyectos de exploración en Lliquimuni en La Paz y Aguarague en Tarija a cargo de Petroandina) están siendo criticados por no haber cumplido con esta norma legal (Humphreys Bebbington/Catari 2010; <http://eju.tv>. Web el 15 de febrero de 2011). En el caso del proyecto minero Corocoro en La Paz, el Conamaq expuso incluso una queja con respecto a la consulta previa frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en octubre de 2010. Esta organización denunció que solamente los sindicatos campesinos (afines al gobierno) han sido consultados pero no las autoridades de los ayllus, afiliados al Conamaq. También se hizo público en junio de 2010 que el gobierno boliviano estaba elaborando nuevas normas y reglamentos para restringir y limitar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados e informados acerca de los proyectos de explotación de recursos naturales en sus territorios. Varios representantes del gobierno, entre ellos el presidente de YPFB Carlos Villegas y el presidente Evo Morales, se referían al proceso de consulta previa como “un obstáculo” o una “pérdida de

<sup>5</sup> El 21 de diciembre de 2010 Bolivia incluso promulgó la Ley núm. 071 de los Derechos de la Madre Tierra.

tiempo” que demora el desarrollo acelerado de las industrias minera e hidrocarburífera (ver <<http://fobomade.org.bo/bsena/?p=597>>. Web el 7 de abril de 2011).

El gobierno legitima la explotación masiva de recursos naturales con la necesidad de crear recursos financieros para la implementación de políticas sociales (por ejemplo fondos de apoyo para niños, ancianos, mujeres embarazadas, programas de alfabetización). Sin embargo, a largo plazo, sería importante para el Estado boliviano fortalecer otros sectores económicos y buscar la diversificación de la economía, para ganar más independencia con respecto a la exportación de unos pocos productos primarios. El objetivo prioritario del Estado de acuerdo con la nueva Constitución, el de garantizar el vivir bien de toda la población, implica la necesidad urgente de buscar estrategias de desarrollo que reconcilien las necesidades de bienestar de la población en general con formas de producción y el abastecimiento energético sustentables. Este intento estará limitado por las dinámicas de la economía mundial y en particular por el hecho de que a nivel internacional todavía no existen los mecanismos necesarios para que las empresas rindan cuentas sobre los impactos ambientales y sociales que acarrearán sus actividades.

## CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS

Una condición fundamental para la protección de los derechos de las NPIOC es un Estado fuerte, con instituciones eficientes y reglamentos claros. Los cambios recientes en Bolivia, reflejados en la Ley núm. 3058, el Decreto Supremo núm. 28701 y el 29033, son un avance considerable y un paso en esa dirección. Entre los logros de las reformas en el sector energético en los últimos años se destacan una mayor regulación de las actividades extractivas por parte del Estado; mayor control de las empresas transnacionales en el territorio boliviano; el incremento de los beneficios por las exportaciones de recursos hidrocarburíferos en favor del Estado boliviano; mayor transparencia en los procesos de consulta previa de los últimos años; y la adopción de nuevas normas legales que incorporan provisiones amplias para proteger los derechos humanos de las comunidades afectadas y el medio ambiente.

Por lo tanto, prevalece la expectativa de que con el gobierno de Evo Morales haya empezado una nueva era en la política energética en Bolivia, que debería caracterizarse también por un mayor respeto hacia los pueblos y las comunidades campesinas, indígenas y originarias, afectadas por las actividades de las empresas hidrocarburíferas. Sin embargo, procesos actuales demuestran que las respectivas luchas en los campos jurídico, político e ideológico entre comunidades locales (muchas veces aliadas a organizaciones de derechos humanos y ambientales), el Estado y las empresas nacionales y transnacionales no han terminado con la adopción de normas legales más progresistas

y un gobierno que se auto-representa como indígena y post-neoliberal. El discurso del vivir bien y de los derechos de la “Madre Tierra” sigue estando distante de las prácticas concretas de la gobernanza energética en el país.

Desde la toma de posesión del gobierno del presidente Morales, hubo cambios profundos en las políticas hidrocarburíferas, los cuales se ven reflejados también en reformas legales considerables. Sin embargo, el análisis de las respectivas prácticas sociales concretas, demuestra que todavía deberíamos ser cautelosos y no esperar con demasiado optimismo cambios sustanciales en favor de la protección del medio ambiente y de los derechos humanos de las comunidades afectadas en la gobernanza energética. Se sabe bien que la implementación de la nueva legislación progresista se enfrenta a grandes desafíos y obstáculos. Entre estos, a) la persistente debilidad de las instituciones estatales como YPFB, b) el hecho de que el gobierno representa a los sindicatos campesinos y sus intereses en mayor medida que aquellos de las organizaciones indígenas del oriente y de los ayllus afiliados al Conamaq, c) las dificultades del gobierno para obligar las empresas hidrocarburíferas a cumplir con la legislación nacional y d) la tendencia del gobierno de priorizar la creación de beneficios rápidos obtenidos de la explotación masiva de recursos naturales no renovables (minería, gas natural) para financiar políticas sociales amplias (las cuales le aseguran el apoyo electoral), por sobre estándares de derechos humanos y de protección ambiental.

En el proceso constituyente se han evidenciado las dificultades de las organizaciones indígenas en lo que respecta al reconocimiento de sus derechos sobre los recursos naturales, y una resistencia muy fuerte desde sectores opositores frente a la aprobación del nuevo texto constitucional y sobre todo, ante el reconocimiento de los derechos indígenas. En el caso boliviano se constatan las dificultades que existen en casi todos los países latinoamericanos en materia de derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en sus territorios. Muchas veces, el objetivo principal en las relaciones entre las empresas hidrocarburíferas y las comunidades locales es el de negociar, en vez de tratar de manera profunda los argumentos ambientales, sociales y culturales legítimos. No hay que olvidar en este contexto, que lo que para las empresas representa un asunto de negocios, para los pueblos y comunidades indígenas y campesinos puede significar la vida y la existencia misma.



## SIGLAS

APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BM	Banco Mundial
BTU	British Thermal Unit
Cedib	Centro de Documentación e Información en Bolivia
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Conamaq	Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPEMB	Confederación de Pueblos Étnicos Mojeños de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolivia
EEIA	Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental
FMI	Fondo Monetario Internacional
GLP	Gas Licuado de Petróleo
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
MAS	Movimiento al Socialismo
NPIOC	Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIO	Territorio Indígena Originario
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## BIBLIOGRAFÍA

ANAYA, JAMES S.

- 1996 *Indigenous Peoples in International Law*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.

Asamblea Provisional Autónoma de Santa Cruz

- 2007 *Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz*, aprobado en sus tres etapas (grande, detalle y revisión), Santa Cruz, Bolivia, 15 de diciembre.

BAZOBERRY OSCAR *et al.*

- 2005 “Las TCOs guaraníes: dilemas y desafíos”, en Sarela Paz Patiño (coord.), *Territorios indígenas y empresas petroleras*, Cochabamba, Bolivia, CENDA, pp. 151-182.

Cedib

- 2006 “Alcance de los Nuevos Contratos Petroleros”, Bolivia *Press*, núm. 12, Cochabamba, Bolivia, 3 de diciembre.

CEDLA

- 2007 “Contratos petroleros: El peso de los costos recuperables”, *Alerta Laboral*, La Paz, Bolivia, abril.

CONAMAQ

- 2006 *Constitución Política del Estado Plurinacional*. Qullasuyu, Bolivia.

COMISIÓN DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

- 2007 *Informe final de la Comisión*, Sucre, Bolivia, julio.

COMISIÓN DE HIDROCARBUROS

- 2007 *Informe final de la Comisión*, Sucre, Bolivia, julio.

COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES, TIERRA TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

- 2007 *Informe final de la Comisión*, La Paz, Sucre, Bolivia, julio.

- 2007 *Sistematización de propuestas*, Sucre, Bolivia, junio.

CRESPO, MIGUEL ÁNGEL

- 2005 “El Gasoducto San Miguel-Cuiaba y el impacto socioambiental en el Bosque Seco Chiquitano”, en Sarela Paz Patiño (coord.), *Territorios indígenas y empresas petroleras*, Cochabamba, Bolivia, CENDA, pp. 71-96.

DPLF

- 2010 *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*, Washington, Seattle, University School of Law.

ENERGY PRESS

- 2007 “Ninguna capitalizada invirtió lo prometido desde 1996”, *Energy Press*, Bolivia, marzo.

GAVALDÀ, MARC

2005 *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias*, Cochabamba, Bolivia, Grupo Editorial Kipus.

HUMPHREYS BEBBINGTON, DENISE Y ANTHONY BEBBINGTON

2010 "Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano", *Umbrales 20* (Hidrocarburos, política y sociedad), La Paz, Bolivia, abril de 2010, pp. 127-160.

HUMPHREYS BEBBINGTON, DENISE/CATARI, UMBER

2010 "Expansión de la actividad hidrocarburífera en el PNaNMI Aguarague", en: <[www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/reports/Bebbington\\_Catari\\_ExpansionPNaNMI.pdf](http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/reports/Bebbington_Catari_ExpansionPNaNMI.pdf)>.

INTURIAS, MIRNA L. *et al.*

2005 "Conflictos socioambientales provocados por las empresas petroleras en territorios indígenas: La experiencia de Bolivia, Estudio de caso: Pueblo Ween hayek", en Carlos Vacaflores (coord.), *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales. Experiencias de Bolivia y Argentina*, La Paz, Bolivia, Plural Editores, pp. 143-168.

KUPPE, RENÉ

2002 "Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates", *Indiana-Zeitschrift des Ibero-amerikanischen Instituts Berlin*, Berlin, núm. 17-18, pp. 105-133.

LA FUENTE, JOSÉ

2005 "Explotación petrolera en tierras bajas e Indígenas: neoliberalismo, reforma estatal, medio ambiente y nueva Ley de Hidrocarburos", en Sarela Paz Patiño (coord.), *Territorios indígenas y empresas petroleras*, Cochabamba, Bolivia, CENDA, pp. 97-150.

MARIACA, ENRIQUE

2004 "Política petrolera nacional y el futuro del gas natural", *Artículo Primero. El gas y el destino de Bolivia. Proyectos de ley y propuestas de industrialización*, año VIII, núm. 15, Santa Cruz, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, pp. 23-50.

MOKRANI, LEILA

2010 "Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta", *Umbrales 20* (Hidrocarburos, política y sociedad), La Paz, abril de 2010, pp. 23-70.

OIT

2010 *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Conferencia Internacional del Trabajo. Pueblos Indígenas y Tribales, 99a reunión.

ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS

2006 *Recopilación de propuestas de los pueblos indígenas de tierras bajas para la Asamblea Constituyente*, Bolivia, Ceades.

## ORGÁZ GARCÍA, MIRKO

- 2005 *La nacionalización del gas. Economía, política y geopolítica de la tercera nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*, La Paz, Bolivia, C&C Editores.

## ORTIZ T., PABLO

- 2005 “Petróleo en territorios indígenas: Desafíos para la autodeterminación y los derechos colectivos”, en Sarela Paz Patiño (coord.), *Territorios indígenas y empresas petroleras*, Cochabamba, Bolivia, CENDA pp. 19-70.

## PACTO DE UNIDAD

- 2007 *Acta de Acuerdo de las Organizaciones del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado Boliviano*, La Paz, Bolivia.

## PAZ PATIÑO, SARELA (COORD.)

- 2005 *Territorios indígenas y empresas petroleras*, Cochabamba, Bolivia, Cenda.

## ROMERO BONIFAZ, CARLOS

- 2004 “Editorial”, en *Artículo Primero, El gas y el destino de Bolivia. Proyectos de ley y propuestas de industrialización*, año VIII, núm. 15, Santa Cruz, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, pp. 9-22.
- 2005 *El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha en Bolivia*, Santa Cruz, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.

## SCHILLING-VACAFLOR, ALMUT

- 2006 “El manejo de los recursos hidrocarburíferos en Bolivia: La nacionalización de los hidrocarburos y las demandas de los pueblos indígenas originarios en un contexto de globalización”, *Bolivian Studies Journal*, Chicago, USA, Latin American and Caribbean Library, University of Illinois, vol. 13, pp. 179-207.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política del Estado, con reformas del 13 de abril de 2004.

Propuesta de la Nueva Constitución Política del Estado. Aprobada en grande, detalle y revisión, diciembre de 2007.

Ley núm. 3058 de Hidrocarburos, 17 de mayo de 2005.

Ley núm. 1689 de Hidrocarburos, 30 de abril de 1996.

Decreto Supremo núm. 28701 de Nacionalización de Hidrocarburos “Héroes del Chaco”, 1 de mayo de 2006.

Decreto Supremo núm. 29033, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas, 16 de febrero de 2007.

Convenio 169 de la OIT, 27 de junio de 1989.

Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007.  
Ley núm. 3760 que incorpora la Declaración de la ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas a la legislación nacional, 7 de noviembre de 2007.  
Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, 9 de febrero de 2009.  
Ley núm. 026 del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010.  
Ley núm. 031 Marco de Autonomías y Descentralización, 19 de julio de 2010.  
Ley núm. 071 de los Derechos de la Madre Tierra, 21 de diciembre de 2010.

#### FUENTES DE INTERNET

<[www.bolpress.com](http://www.bolpress.com)>  
<[www.cedib.org](http://www.cedib.org)>  
<[www.cidob-bo.org](http://www.cidob-bo.org)>  
<[www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org)>  
<<http://eju.tv>>  
<[www.foroconstituyente.info](http://www.foroconstituyente.info)>  
<[www.hidrocarburos.gob.bo](http://www.hidrocarburos.gob.bo)>

# En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización

*Magdalena Gómez Rivera*

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo plantearé algunas tendencias que constituyen el contexto para analizar cómo las conquistas jurídicas logradas por los pueblos indígenas en los últimos 20 años se desvanecen ante la embestida de las políticas y normas privatizadoras. Con ese propósito ofrezco una reconstrucción muy genérica de las etapas del proceso de juridicidad en el caso mexicano, destacando la dimensión de los recursos naturales en la contrarreforma indígena de 2001.<sup>1</sup> Por otra parte, a partir de un seminario en la ONU sobre y con empresas transnacionales, recupero el discurso que al respecto se maneja, para abordar en seguida los caminos de la privatización que abre la actual oleada legislativa en México, de la cual daré algunos ejemplos que muestran que las menciones indígenas de las mismas niegan a los pueblos el carácter de sujetos de derecho y rechazan implícitamente la autonomía que formalmente quedó enunciada en 2001. Por último, planteo algunas perspectivas que aparecen en el futuro inmediato.

## LA DISPERSIÓN DE LOS ESTADOS NACIONALES: TENDENCIAS

Tras dos décadas de lucha por el reconocimiento de sus derechos, los caminos de la movilización indígena se han transformado: algunos se han bifurcado para encontrarse en la lucha por los espacios del Estado, mientras que otros han definido una estrategia para fortalecer su autonomía en los hechos. También las demandas registran reacomodo y redimensionamiento. Hoy está claro que el proceso de juridicidad<sup>2</sup> se ha topado

---

<sup>1</sup> El término de “contrarreforma” se utiliza en lógica política en contraposición con el de la reforma que había sido concertado en los Acuerdos de San Andrés de 1996 conocido como la “Propuesta Cocopa”, en alusión a su promotora, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) integrada por legisladores de todos los partidos políticos.

<sup>2</sup> Este proceso se abrió con la estrategia indígena de promover que sus demandas tuvieran estatus jurídico constitucional en sus países y reconocimiento en instrumentos internacionales *ad-hoc*.

con la indisposición de los Estados para optar por su profunda transformación y dar paso plenamente al componente pluricultural históricamente negado. En lugar de ello, algunos han optado por apropiarse del discurso para diseñar, más que un traje, un disfraz (Lowenstein, 1965).

En esta aparente imposibilidad hay un elemento cierto: la profundización de las políticas neoliberales que han hecho de los antiguos Estados-nación una mera ficción (Assies, 1999). Ahí se asienta el necesario redimensionamiento de las luchas sociales en nuestros países latinoamericanos, pelean de cara a sus Estados pero con la mira puesta en las transnacionales que no han requerido de proceso constituyente alguno fuera de los aparatos operativos en que se han convertido organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) entre otros.<sup>3</sup> Sin embargo, felizmente la realidad tiene otros escenarios, “bolsones de resistencia” como les han llamado los zapatistas mexicanos, porque los hay de otros países, y desde ahí y desde las redes que pacientemente se van tejiendo se organizan para detener el empuje neoliberal que esta vez ya no sólo busca excluirlos sino virtualmente eliminarlos (Santos, 2002). En nuestros países, la aplicación de normas constitucionales está atada a la discrecionalidad que entraña “la voluntad política” de aplicarlas. Esta línea se pone en crisis frente a unos sujetos políticos interesados en exigir su cumplimiento. Las crecientes movilizaciones indígenas en regiones que conjugan extrema pobreza y marginación social y política están generando una tendencia muy grave y creciente que consiste en valorar la problemática indígena bajo un esquema de seguridad nacional en lugar de proponerse, incluso en lógica de gobernabilidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho con la ampliación del marco constitucional que propicie la participación directa de estos pueblos en la definición y ejecución de políticas nacionales.

Si nos acercamos a los diversos países de la región y los vemos por la ventana indígena, encontraremos escenarios comunes, independientemente de la ausencia o presencia de normas constitucionales, legales o de derecho internacional. Por ejemplo, paradójicamente la tierra ya no vale tanto por sus fines agropecuarios como por su utilización para megaproyectos. Se impone en los Estados la tendencia a ubicar en la explotación de recursos naturales de los territorios indígenas la vía para superar la crisis económica, por medio de concesiones forestales, mineras, turísticas, hidroeléc-

---

<sup>3</sup> El BID tiene una página web: <<http://www.iadb.org>>, en la que da cuenta país por país de toda la legislación indígena. No se queda en la mera transcripción de los textos y elabora un índice de “calidad legislativa indígena”, en el cual asigna porcentajes si se ratificó un documento, se expidió una ley etcétera y así “califica”. BID, Banco de Datos de Legislación Indígena, 2004.

tricas. Esto sin garantizar siquiera el ejercicio del derecho a la consulta a favor de los pueblos indígenas antes de tomar decisiones que les afecten, como establece el Convenio 169 de la OIT (Gómez, 2006). Mucho menos parece viable el ejercicio del derecho al consentimiento libre e informado reconocido por la recientemente aprobada Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En ese contexto observamos el reforzamiento de la privatización mediante la emisión de sucesivas leyes centradas en la biodiversidad, lo cual perfila la paulatina desaparición del espacio propio del derecho público al colocar al Estado como simple promotor y certificador de las operaciones “privadas”, de los inversionistas.<sup>4</sup> En ello participan, junto a los Estados de la región, tanto los organismos públicos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), así como organismos financieros como el BM y el BID.

Si bien aún existen particularidades en los procesos nacionales, éstas se refieren a la manera en que administran las políticas o a la manera en que las sociedades nacionales o la clase política reaccionan a ellas. En los hechos nos encontramos de cara a las definiciones y programas del BID o del BM, que no dejan lugar a dudas sobre su visión acerca del papel actual de los antiguos Estados nacionales hoy transformados en lógica neoliberal.

Para ilustrar este planteamiento, el BID nos ofrece su tesis central acerca del Estado:

El desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y seguridad jurídica y política que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente y que implemente políticas de una manera eficiente, transparente y responsable.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Lo cual no implica la desaparición del Estado sino el abandono de sus responsabilidades de intervención para garantizar los derechos económicos, políticos, sociales y culturales particularmente de las grandes mayorías que han sido marginadas y excluidas.

<sup>5</sup> Documento denominado “Marco de referencia para la acción del Banco Interamericano de Desarrollo en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil”, 10 de marzo de 2000. Web <<http://www.iadb.org>>.



Ése es el marco que sustituyó a lo que antaño denominábamos “el Estado-nación” o el proyecto emanado de la Revolución Mexicana. El Estado nacional, en la nueva lógica, asume en los hechos la preeminencia del capital y legisla a modo para facilitar su inserción en terrenos que ponen en riesgo la supervivencia misma de los pueblos indígenas, pues en los hechos su derecho sobre el territorio está ausente, lo cual no se subsana al considerarlos “preferentes” frente a la competencia con las transnacionales.

Por ello las reformas constitucionales indígenas hasta hoy logradas son un mero engranaje y en ocasiones no el fundamental, dado que las políticas hegemónicas en cierta forma operan por encima de los avances jurídicos, porque a nivel interno privan sobre el orden constitucional los arreglos metaconstitucionales de los Estados y éstos también se colocan por encima de la normatividad internacional vigente, sobre todo la relativa a los derechos humanos en su más amplio espectro. Asistimos también a un proceso de trivialización del derecho indígena, ya que algunos Estados lo asumen como discurso y lo convierten en el cascarón de banales políticas públicas, en la búsqueda de obtener una legitimidad de la cual carecen. En cierto sentido, nos encontramos con la paradoja de que los Estados han acusado a los pueblos indígenas de intentar “balcanizarlos” con sus demandas jurídicas, y resulta que en los hechos a través de las normas indígenas se está reforzando una visión segmentada respecto de la orientación general del orden jurídico nacional y, peor aun, éste también es desplazado por los acuerdos bilaterales y multilaterales. Podemos por tanto pensar que es a los pueblos indígenas a los que se les ha “balcanizado” en una versión moderna de la exclusión histórica, ahora más compleja porque formalmente los ha ubicado como un parche o retazo de las constituciones. Incluso espacios hasta hoy no abordados con suficiencia, como son el del derecho ambiental<sup>6</sup> o el relativo a las normas de comercio internacional, están siendo los espacios normativos desde los que se definen las políticas que amenazan seriamente a los pueblos indígenas por encima y en contra de los derechos indígenas hasta hoy reconocidos, sin consideración alguna al principio de interconexión entre normas y tratados.<sup>7</sup> Hoy más que nunca carecemos de bases para concebir las reformas indígenas de manera aislada respecto al rumbo que está tomando el perfil neoliberal, pues sus territorios o lo que queda de ellos son asediados ya no para lograr su despojo, sino para conseguir la explotación de los recursos mediante otras vías.

<sup>6</sup> Véase en este libro el texto de René Kuppe “Expropiación liberal. Un ensayo sobre la transformación de recursos locales en mercancías globales”.

<sup>7</sup> Este principio consiste en que al aplicar las normas se consideren en relación con otras de la misma materia.

## EL PROCESO DE JURIDICIDAD EN MÉXICO

Podemos observar diversas etapas, no sólo políticas sino conceptuales. En principio, ante la ausencia absoluta de la mínima mención a estos pueblos (Mares, 1997), aparecía como un avance que se les reconociera el derecho al traductor en los juicios penales, sobre todo en contraste con aquellas normas que los trataban como inimputables por ser “indígenas analfabetos no integrados a la civilización”.<sup>8</sup> Para 1989 el Estado mexicano había dejado de ser la vanguardia indigenista en América Latina.<sup>9</sup> Contando con la tercera parte de la población indígena en esta región, se mantenía sin expresiones jurídicas de reconocimiento explícito a su conformación pluricultural (Clavero, 1994). El vacío jurídico constitucional se empezó a cubrir con la ratificación el 3 de agosto de 1990, y el registro, el 4 de septiembre del mismo año, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>10</sup> (Gómez, 1995).

Luego vendría la reforma al párrafo primero del artículo cuarto de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, formalizada el 28 de enero de 1992.<sup>11</sup> Precisamente durante el proceso para la exigua adición al 4º constitucional se cruzó la reforma del artículo 27 constitucional que sería la verdadera reforma indígena del salinismo.<sup>12</sup>

### La contrarreforma indígena de 2001 y los recursos naturales

Uno de los derechos colectivos inherentes a la vida de los pueblos indígenas es el relativo al territorio y el acceso al uso y disfrute de recursos naturales. El territorio es un concepto clave en la delimitación y reconocimiento sobre los derechos de estos pueblos (Berraondo López, 2006). Se refiere al espacio geográfico que se encuentra bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo, lo que permite tomar

---

<sup>8</sup> *Código penal del Estado de Michoacán*, promulgado el 7 de julio de 1980, el artículo 16 ya derogado.

<sup>9</sup> Así considerado por ser, junto con Brasil, los únicos Estados que a raíz del Congreso de Pátzcuaro, Michoacán, en 1940 definieron una política indigenista y crearon instituciones para atenderla.

<sup>10</sup> Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores, segunda sección, 26 de junio de 1990, formalizado el 3 de agosto de 1990 y registrado el 4 de septiembre de 1990.

<sup>11</sup> La califico de “exigua” porque en un párrafo se refirió a derechos culturales sin abordar los que demandaban los pueblos indígenas en relación con autonomía y territorios. Lo más importante del texto fue el reconocimiento de que México es país pluricultural sustentado originariamente en sus pueblos indígenas.

<sup>12</sup> Carlos Salinas de Gortari fue presidente de la República Mexicana de 1988 a 1994.

decisiones sobre el conjunto de los recursos naturales para definir cómo se usan y cómo se dispone de ellos.

Este concepto está definido en el párrafo 2 del artículo 13 del Convenio 169 cuando señala que: “la utilización del término ‘tierras’ deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”. La propiedad y posesión se refiere por tanto a las tierras y no al territorio; ocupación y utilización es sinónimo de uso y disfrute. Por su parte, el artículo 26 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU establece “el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, o de otra forma utilizado o adquirido”. Siendo éste el significado del territorio para la preservación y desarrollo de los pueblos indígenas, resulta clara su distinción con la mera tenencia de la tierra. Por eso corresponde hacer un recuento de la situación jurídica actual en esta materia. Como sabemos, el 6 de enero de 1992 culminó el proceso de reforma al artículo 27 constitucional el cual, entre otros planteamientos, sentó las bases para que las tierras entraran al mercado y se rigieran por la ley de la oferta y la demanda. Entrar al mercado y al mundo del derecho civil y mercantil significa que los titulares de la tierra pueden rentar, vender o asociarse, entre otras facultades (Gómez, 1997).

En los días de la contrarreforma indígena mexicana de 2001, se llegó a decir que quienes la cuestionamos pecábamos de radicalismo. Lamentablemente, a la distancia advertimos que no sólo tuvimos razón en nuestra crítica sino que nos quedamos cortos en cuanto a sus alcances. Específicamente en cuanto al acceso al uso y disfrute de recursos naturales sabíamos que era el tema de rechazo central, sin embargo, lejos de quedarse estática una reforma sin legitimidad encontramos ahora que se ha caminado en su fortalecimiento por una suerte de “esquizofrenia jurídica”, pues se ha legislado sobre la materia y no sobre el sujeto de derecho al cual se le ha convertido en una frase hueca y sin sentido que sirve para justificar que se “toma en cuenta” a los pueblos indígenas. Recordemos que los pueblos indígenas han vivido con distintas caras jurídicas. Mucho tiempo la agraria les dio personalidad, después se agregó a pueblos o comunidades indígenas. Da lo mismo representarse como ejido, comunidad agraria, pueblo o comunidad indígena, puesto que las leyes los mencionan en el mismo plano para gozar de supuestas “preferencias” en las concesiones y contratos.

No abordaré el contenido completo de la reforma que descarriló el proceso de diálogo en Chiapas y vulneró los Acuerdos de San Andrés<sup>13</sup> firmados por el gobierno

---

<sup>13</sup> Estos acuerdos son el resultado de la Mesa Uno sobre Derechos y Cultura Indígena realizada entre septiembre de 1995 y febrero de 1996, en el marco del Diálogo y Negociación del gobierno federal mexicano con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

federal el 16 de febrero de 1996 (Gómez, 2005). Me referiré sólo a los recursos naturales y la autonomía como una vía para entender el sentido de la oleada legislativa que amenaza a los pueblos indígenas.

En el texto del nuevo artículo 2º constitucional se determinó que ésta se ejercería “con respeto a las modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad”. El supuesto nuevo derecho constitucional para los pueblos indígenas nace supeditado a las leyes, cuestión contraria al principio de jerarquía de normas, sin abordar las omisiones de conceptos como el de tierras y territorios sustituidos por “los lugares que habitan y ocupan”. De modo que el Poder Legislativo no fue capaz de garantizar el uso y disfrute de recursos naturales cuando expresamente no se demandaba el pleno dominio. Los conflictos con derechos de terceros se darían de entrada si se plantearan derechos sobre tierras y territorios que han ocupado. Además, de acuerdo con la Suprema Corte no cualquier interés de tercero es reivindicable, sino sólo el de aquel que demuestre que su derecho ha sido violado. Planteado en estos términos, constituye una condicionante genérica que consigna una virtual preferencia a favor de cualquier interés distinto al de los pueblos.

Es indudable que las inserciones de normas relativas a derecho indígena en el orden constitucional expresarían avances en el terreno de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, y su ejercicio tendería a confrontar crecientemente las aspiraciones neoliberales del Estado. Por eso han quedado atrás las posibilidades que abriría la iniciativa conocida como Cocopa<sup>14</sup> derivada de los Acuerdos de San Andrés. Era importante este tema porque existe una fragmentación legal en cuanto a recursos naturales mientras que los pueblos los asumen de manera integral.<sup>15</sup> Así, encontramos la ley agraria, por un lado, la minera y forestal, la de aguas, la de pesca y la de equilibrio ecológico, por otro. Todas estas leyes habrían de revisarse, una vez aprobada la iniciativa de Cocopa, para garantizar a los pueblos en sus tierras y territorios el acceso al uso y disfrute de recursos naturales que no sean del dominio exclusivo de la nación.

## PUEBLOS INDÍGENAS Y EMPRESAS TRANSNACIONALES

La creciente intervención de empresas transnacionales en territorios indígenas ha motivado que incluso la ONU aborde el tema incluida la dimensión con la llamada

<sup>14</sup> Esa instancia elaboró un proyecto de iniciativa de reforma constitucional que fue avalado por el EZLN y rechazado por el gobierno federal.

<sup>15</sup> Es decir, para ellos la naturaleza no tiene subdivisiones en forestal, agraria, de aguas y minería.

mundialización. Es el caso del seminario que se realizó en Ginebra del 5 al 7 de diciembre de 2001 denominado “Los Pueblos Indígenas y las Empresas Privadas” y que retomo como un testimonio sobre el enfoque prevaleciente para tratar una relación notoriamente asimétrica.<sup>16</sup> El punto de partida de los organizadores fue que los pueblos indígenas sintieron que estaban siendo excluidos de los beneficios del proceso de globalización. Para conocer los retos de las relaciones entre los pueblos indígenas y el sector privado se subrayó la importancia del reconocimiento de una relación especial de los pueblos indígenas con las tierras, territorios, y recursos naturales. También que se necesita un acercamiento tomando en cuenta consideraciones sociales, ambientales y económicas del desarrollo de actividades, así como el hecho de que los pueblos indígenas ven los derechos humanos y el desarrollo sustentable como las dos caras de la moneda.<sup>17</sup>

Durante el seminario se alentó a los participantes a entrar a un dialogo verdadero y un entendimiento mutuo, al compartir tanto las buenas experiencias como las malas.<sup>18</sup> Luego de analizar el desarrollo de dicho seminario encontramos que se movió en torno a la falacia de que es posible establecer una relación “equitativa” entre pueblos indígenas y empresas transnacionales e incluso establecer alianzas frente al Estado. Propuesta que parece tener fuerza pues en el estado de Chiapas, México, Ignacio March, director de ciencia de la organización internacional Nature Conservancy, sostuvo que los pueblos indígenas y campesinos, poseedores de las principales áreas naturales, “deben incluir a la iniciativa privada y organismos ambientales como sus aliados”.<sup>19</sup> Es lamentable que se plantee siquiera que los probables beneficios compensatorios sean la construcción de aulas, hospitales o alguna infraestructura en las comu-

<sup>16</sup> Sus conclusiones se incorporaron en la Resolución 2000-15, la Subcomisión de la Promoción y Protección de los Derechos Humanos recomendó que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) organizara dicho seminario en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas en comercio y Desarrollo, la Organización de Labor Internacional, y la Organización Mundial de Comercio, entre otras organizaciones relevantes.

<sup>17</sup> La idea de incorporar a los “actores sociales” a los espacios de la ONU se adoptó oficialmente con el lanzamiento del Global Compact, con la participación de 44 grandes sociedades transnacionales y algunos otros “representantes de la sociedad civil”. Fue anunciado en 1998 por el secretario general de la ONU en un informe destinado a la Asamblea General titulado “La capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible”. Entre las sociedades participantes en el Global Compact se encuentran British Petroleum, Nike, Shell, Nestlé, Rio Tinto y Novartis (A/52/428).

<sup>18</sup> En dicho seminario se informó del equipo de trabajo experto consistente en cinco personas indígenas y un experto de la ONU cuyo reporte sería presentado a la WGIP en 2002.

<sup>19</sup> *La Jornada*, 5 de marzo de 2005.

nidades afectadas. No parece clara la postura sobre la responsabilidad primaria de los Estados en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. El interés de la ONU se ha mantenido,<sup>20</sup> inclusive el Relator Anaya afirmó:

La mayoría de los pueblos y comunidades indígenas no se oponen de por sí a las actividades de las empresas y al potencial beneficio de dichas actividades para su propio desarrollo económico y social. De hecho, la experiencia comparada demuestra que la actividad empresarial puede convertirse en un factor clave para el desarrollo de los pueblos indígenas en la medida en que los propios pueblos indígenas pueden controlar dicha actividad en ejercicio de sus derechos de autonomía o de autogobierno.<sup>21</sup>

Es significativo observar que la ONU aparezca como mediadora “neutral” de una problemática grave que inevitablemente afecta a los pueblos indígenas y ante la cual se responde, más que con el reforzamiento de sus derechos, con la discusión de lineamientos, recomendaciones o llamados a la “buena voluntad” o “códigos de ética” de las transnacionales, cuyo único interés es el lucro.

## LOS CAMINOS LEGALES DE LA PRIVATIZACIÓN

Los pueblos indígenas están en el centro de las políticas neoliberales dirigidas a la explotación de recursos naturales por su ubicación territorial en las zonas boscosas y en cerca de la mitad de la biodiversidad en el mundo, así como en los lugares donde hay reservas minerales (Martínez de Bringas, 2006). Las normas jurídicas relativas a pueblos indígenas no guardan una inserción coherente con el conjunto de las que se refieren al espacio nacional más amplio, más aún cuando éste también resulta determinado por orientaciones de los poderes transnacionales. ¿Cómo suponer en este contexto que se respetará

<sup>20</sup> Informe sobre el seminario internacional sobre las empresas de explotación de recursos naturales, los pueblos indígenas y los derechos humanos y el establecimiento de un marco de consultas, reparto de beneficios y resolución de controversias (Moscú, 3 y 4 de diciembre de 2008) (A/HRC/EMRIP/2009/5). Creación por la Comisión de Derechos Humanos del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (Consejo Derechos Humanos ONU, Resolución 8/7).

<sup>21</sup> En el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya analizó la responsabilidad que atañe a las empresas en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Cfr. Informe Relator Anaya, Numeral 31, 19 de julio de 2010.

el derecho al territorio indígena estando en el centro de los intereses del capital? Nuestro país no es ajeno a esta tendencia y en ella radica la razón última para la distorsión y manipulación que se ha hecho de la demanda indígena. Van algunos ejemplos que nos muestran el alcance de la contrarreforma indígena de 2001 y cierran la pinza ya no sólo contra la autonomía de los pueblos sino contra su existencia misma al sentar las bases para que sean privados de los derechos que les han sido reconocidos.

### Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM)

Fue aprobada el 14 de diciembre de 2004 por la Cámara de Diputados. Dos meses después, el 15 de febrero de 2005, la Cámara de Senadores ratificó el proyecto.<sup>22</sup> La Ley garantiza los intereses de los monopolios de la industria biotecnológica, de la que Monsanto es líder<sup>23</sup> y permite la distribución y liberación al ambiente de organismos transgénicos con probables y severos riesgos para la soberanía alimentaria, la salud humana y la biodiversidad. En materia indígena se declara dentro de los principios, en su artículo 9º, que “El Estado Mexicano cooperará en la esfera del intercambio de información e investigación sobre los efectos socioeconómicos de los OGM (Organismos Genéticamente Modificados) especialmente en las comunidades indígenas y locales”.

A Alejandro Nadal debemos el análisis de las implicaciones de esta ley:<sup>24</sup>

- a) Ignora que la domesticación y diversificación de plantas es un proceso vivo, continuo y actual, y deja en estado de indefensión a los productores y comunidades que han sido los creadores de esta riqueza genética que ha hecho de México un centro de diversificación a nivel mundial.
- b) El artículo sobre zonas libres de OGM no establece la protección adecuada para los productores convencionales y orgánicos. A los primeros los ignora por completo, y a los segundos les impone un régimen de protección insuficiente y, además, muy difícil de alcanzar.

<sup>22</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005.

<sup>23</sup> Monsanto es una compañía transnacional. Es la mayor productora de semillas transgénicas en el mundo y contienen genes patentados, por lo que los agricultores que las utilizan deben pagar regalías a esa empresa.

<sup>24</sup> Alejandro Nadal, *La Jornada*, varios artículos, 14 de diciembre de 2004, 26 de enero de 2005, 11 de febrero de 2005 y 4 de mayo de 2005.

- c) La LBOGM establece la obligación de contar con un régimen de protección especial para los cultivos que tengan un centro de origen en México, y en especial para el caso del maíz. Pero ese régimen de protección especial no está definido en la LBOGM y su determinación se deja a una reglamentación secundaria.
- d) Se deja en estado de indefensión a la mayoría de los productores agrícolas mexicanos, que no podrán escoger si quieren o no OGM en sus cultivos. Uno de los problemas centrales en este capítulo es que la carga de la prueba la tienen precisamente los afectados, que deberán comprobar científicamente la inviabilidad de la coexistencia entre cultivos libres de OGM y los que sí incorporan esta tecnología. Los OGM pueden convivir con especies que no han sido genéticamente modificadas, contaminándolas y alterando su genoma. Finalmente, el procedimiento administrativo es muy complicado y está diseñado más para dificultar la designación de zonas libres que para protegerlas.

## Ley Minera

El 28 de abril de 2005 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a esta ley. Con ellas se declara prácticamente abierto el territorio para la explotación minera: se coloca de manera indistinta a pueblos, comunidades indígenas, comunidades agrarias o ejidos para que en caso de que en sus tierras se realice una exploración y explotación tengan derecho preferente para otorgarles la concesión, además tienen el derecho a mejorar cualquier oferta siempre y cuando reúnan todos los requisitos técnicos y de solvencia económica.

## Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001, en ella encontramos que los sujetos de derecho son las dependencias públicas del gobierno federal al crear distritos que no se corresponden ni con la estructura municipal. La referencia a los pueblos es declarativa: “En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena”. Otra forma en la que los indígenas estuvieron presentes en la ley fue al ser citados dentro de los programas para grupos “vulnerables”.



## Ley General de Protección al Conocimiento Tradicional de los Pueblos Indígenas

Fue aprobada como proyecto en el Senado el 12 de diciembre de 2003. De antaño sabemos que los conocimientos tradicionales forman parte de la cultura de los pueblos indígenas y están íntimamente ligados a su cosmovisión, a su relación con la naturaleza y con la madre tierra. Con razón dicen algunos que siempre pedían permiso ritual a la madre tierra y ahora quieren que pidan para todo permiso a Semarnat,<sup>25</sup> siglas cuyo significado se ignora en la mayoría de los casos.<sup>26</sup> Así como se ha pretendido “codificar” el llamado derecho consuetudinario, ahora esta ley se abrogaría el derecho de crear un registro del llamado conocimiento tradicional, en el que tendrá intervención verificadora la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Para tener un panorama de la visión que al respecto prevalece es útil comentar los proyectos que estuvieron en la mesa. Dentro de las iniciativas presentadas para regular el conocimiento tradicional existe una que con claridad expresa la conversión del sujeto de derecho en objeto de “conocimiento”. Así se pretende reformar el marco normativo del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) a fin de facultarlo y obligarlo a “recoger la información sobre el conocimiento colectivo vinculado a los recursos biológicos y a la medicina tradicional indígena”. Se supone que de esa manera el Estado apoyará a las comunidades indígenas “para convenir con terceros condiciones justas de intercambio y tener acceso a los beneficios que puedan derivar de su valioso legado”.<sup>27</sup>

La iniciativa propone un Registro Nacional sobre el conocimiento colectivo vinculado a los recursos biológicos y a la medicina tradicional indígena y enuncia que garantizará que su uso sea con el consentimiento informado previo, señalando que los interesados en acceder a dichos conocimientos con fines científicos, comerciales e industriales deberán “solicitarlo” con anterioridad: algo así como “sacarles su firma en una

<sup>25</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno mexicano.

<sup>26</sup> La señora Erica Daes, relatora de la ONU sobre este tema ha preferido denominarlo patrimonio indígena, aclarando que el término incluye: todo lo que pertenece a la identidad característica de un pueblo, que puede compartir, si lo desea, con otros pueblos. Esta expresión abarca todo lo que en la legislación internacional se considera como creación del pensamiento y de la destreza del ser humano, como canciones, historias, conocimiento científico y obras de arte, el patrimonio histórico y natural, ya se trate de los restos humanos, las características naturales del paisaje y las especies vegetales y animales autóctonas con las cuales un pueblo ha estado tradicionalmente vinculado (Reporte al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, 1994).

<sup>27</sup> Proyecto de decreto presentado por la senadora del PAN, Luisa María Calderón, para reformar diversas disposiciones de la Ley de Propiedad Industrial, 30 de abril de 2003.

carta” y sanciona como “infracciones administrativas” el no contar con dicho consentimiento. Otra perla legislativa se encuentra en la propuesta que hiciera el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de Ley General de Protección al Conocimiento Tradicional de los Pueblos Indígenas, la cual, muy acorde con la autonomía de papel que consignó en el artículo 2º constitucional, señala que: “el Estado no puede renunciar a su obligación de tutelar los derechos de los pueblos indígenas plasmados en el artículo 2º de la Constitución”.<sup>28</sup> Por ello prohíbe la biopiratería y crea el Registro Nacional de Protección a los Conocimientos Tradicionales y lo ubica dentro del órgano de política indigenista CDI, quien “registrará y expedirá *la titularidad* de propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales de la comunidad o pueblo indígena que solicite el registro” (artículo 7º).

Aborda el consentimiento previo para otorgar contratos de licencia para bioprospección (artículos 21 a 25). El texto se ubica en el terreno de la polémica internacional al señalar que no podrán ser materia de contrato de licencia los conocimientos “sagrados” de los pueblos, los de dominio público y los que no tengan registro. Indica que se destinarán los beneficios obtenidos con los contratos de licencia —No sólo definen su destino en proyectos de desarrollo sino que precisan los rubros— (artículo 28º). En concordancia con el sentido de este documento, el senador Francisco Fraile García, del PAN, presentó una iniciativa de ley.

En contraste, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó posteriormente una iniciativa para adicionar el marco de la autonomía con otra fracción al artículo 2º constitucional donde se prohíbe el registro de patentes sobre los recursos genéticos y biológicos asociados a los conocimientos de los pueblos indígenas y establece que son propiedad intelectual colectiva de los mismos. Esta iniciativa no tiene viabilidad política, pero jurídicamente pondría un candado de protección para los pueblos indígenas.<sup>29</sup> De hecho, la mencionada ley, cuyo proyecto aprobó el Senado, está en curso, por lo que aún se puede reactivar su debate.

Como antecedente tenemos la Cumbre de la Tierra desarrollada en Rio de Janeiro en 1992, en continuidad con el Encuentro de Estocolmo de 1972. Operó como un hito fundamental respecto a las políticas ecológicas y la forma en que éstas se relacionan con las poblaciones indígenas. Además de constituirse en un referente histórico sobre la problemática ambiental, en ella adquirieron popularidad conceptos como el de “desarrollo sustentable”, cuya formulación presupone la participación activa de las

<sup>28</sup> Exposición de motivos de la ley mencionada, *Gaceta Parlamentaria*, año VII, núm. 1437, 18 de febrero de 2004.

<sup>29</sup> Proyecto de decreto para adicionar con la fracción IV el artículo 2º constitucional, 15 de marzo de 2005.

poblaciones locales en los proyectos de desarrollo. Aun cuando los indígenas no fueron invitados formalmente al evento (organizándose junto con las ONG en un encuentro paralelo denominado KARI-OCA) la ECO92 instaló la problemática del reconocimiento de los derechos de las poblaciones nativas y sus conocimientos tradicionales en beneficio de un futuro sustentable para toda la humanidad:

El ejemplo más acabado de la ausencia de correspondencia entre demandas, reconocimiento e intereses, lo constituyen los conflictos que emergen dentro del campo de la biotecnología, terreno que merced a los recientes desarrollos de la genética se perfila para un futuro cercano como uno de los sectores más lucrativos de la economía y donde no casualmente parece desplegarse el interés internacional sobre el conocimiento tradicional. (Bayardo y Spadafora, 2004)

Sin duda, el tema del conocimiento tradicional se ha convertido en el centro para regular el acceso a los recursos naturales. Todos los estudios promovidos por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) coinciden en que las patentes, el derecho de autor y las marcas de fábrica o de comercio son categorías que no dan cabida al concepto de propiedad intelectual que entraña el conocimiento tradicional, mucho menos las cesiones concesiones y contratos de licencias (Toledo Llancaqueo, 2006). De hecho, la definición del convenio que establece la OMPI refiere a “la actividad intelectual en los terrenos industriales, científico, literario y artístico”.<sup>30</sup>

En los diversos documentos que la OMPI ha producido, sin que ninguno hasta ahora se haya formalizado, hay elementos claros de innovación a este concepto, como el de que la propiedad intelectual de conocimientos tradicionales implique la administración colectiva de los mismos. Sin embargo, todas las propuestas abordan más elementos externos a los pueblos, como asesoría jurídica, técnica y en procesos de negociación, y poco refieren a las dinámicas internas que desataría un proceso de venta, renta o comercialización del conocimiento tradicional; inclusive se llega a afirmar que los titulares del conocimiento tradicional tienen más problemas “operativos que legales”, dando más peso a la capacitación y asesoría que al despojo de derechos que sufren.<sup>31</sup> En los múltiples informes de la OMPI predomina la tendencia a encajonar a los pueblos indígenas en conceptos reduccionistas como el de “expresiones del folclore”.<sup>32</sup> Al respecto utilizan una distinción señalando que los conocimientos indígenas son

<sup>30</sup> Convenio que establece la OMPI, 1967, artículo 2º, apartado VIII.

<sup>31</sup> Informe relativo a las misiones exploratorias sobre propiedad intelectual y conocimientos tradicionales (1998-1999), Ginebra, abril de 2001, p. 8.

<sup>32</sup> En el sentido que se utiliza en las disposiciones UNESCO-OMPI de 1982.

tradicionales pero no todos los tradicionales son indígenas. Esta diferenciación representa más bien un juego de palabras, pues los recursos naturales sobre los cuales existe la disputa del conocimiento tradicional “están ubicados en su gran mayoría en territorios indígenas”, lo que nos habla de que la relación con la naturaleza que mantienen esos pueblos ha sido capaz de preservarlos. En la integridad cosmogónica del “conocimiento tradicional” está la clave, no en su disgregación técnica, científica u operativa.<sup>33</sup> Es curioso cómo se elude en la OMPI la referencia al pueblo indígena y se le sustituye por patrimonio como el concepto más comprensivo de los conocimientos tradicionales, indígenas y no y de las expresiones del folclore. En síntesis, es un avance que exista interés de un organismo internacional en la regulación del conocimiento tradicional, pero en materia indígena mientras no se considere a los pueblos indígenas y su autonomía y libre determinación como punto de partida sólo se producirán parches conceptuales que colocan la definición en el terreno de las normas internacionales ya existentes, las cuales, la propia OMPI reconoce que no dan cabida a conceptos como el de “cosmogonía”, que resulta clave en la relación con la naturaleza, también hablan poco de la contradicción con el concepto de libre mercado desde la óptica indígena.<sup>34</sup> De esta disociación derivan los problemas que se han detectado para regular el conocimiento tradicional. Urge darle vuelta epistemológica al acercamiento al tema, pues se percibe un claro liderazgo de la OMPI frente a otras agencias de la ONU pero con la brújula mal orientada.

### Ley Federal de Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Genéticos

El Senado la aprobó el 27 de abril de 2005 y aún está en dictamen en la Cámara de Diputados. En este proyecto nuevamente tenemos a la contraautonomía en acción.

<sup>33</sup> Estas referencias se encuentran en la Carta de la Tierra de los Pueblos Indígenas: Declaración DE KARI-OCA en el contexto de la Cumbre de la Tierra realizada en Rio de Janeiro en mayo de 1992. La Declaración de Mataatua, Aotearoa, en Nueva Zelanda, en junio de 1993; la Declaración de Santa Cruz de la Sierra de la I Reunión Regional sobre Propiedad Intelectual y Pueblos Indígenas, desarrollada en Bolivia en septiembre de 1994. La Declaración de los Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental en relación con el Proyecto de Diversidad del Genoma Humano acordada en Phoenix, Arizona, en 1995; la Declaración de Ukupeni, derivada del Encuentro-Taller Indígena sobre el Proyecto de la Diversidad del Genoma Humano, llevada a cabo en Kuna Yala, Panamá, en noviembre de 1997.

<sup>34</sup> Para los Estados el eje está en la economía, en la promoción de la eficiencia en el mercado, para los pueblos indígenas la naturaleza está integrada por seres vivos y seres sagrados, tratándose por tanto de una cosmovisión en la que el concepto de mercancía no entra.

Veamos: un requisito para el acceso a los recursos genéticos es el consentimiento previo, expreso e informado, otorgado por el Estado y, en su caso, los propietarios, ejidos, comunidades y pueblos indígenas en los que se distribuye la biodiversidad, si bien se anota que dicho consentimiento será reglamentado y deberá concordar con la Ley Agraria y el Convenio 169 de la OIT, respectivamente. Se adelanta el “candado” de que la Secretaría deberá ratificar dicho consentimiento previo, expreso e informado. ¿Quién consiente?, ¿quién es el titular de derechos?, ¿la autonomía concedida a los pueblos supuestamente en la contrarreforma indígena de 2001 es para que la ejerza el Estado en su representación? ¿otra vez la tutela?, nos preguntamos. Además se establece que se deberá cubrir el pago de los derechos correspondientes. Por otra parte, en paralelo a esta disposición, hay un proyecto de ley de consulta también aprobado por el Senado que señala que ésta se realizará mediante entrevistas, encuestas y foros. ¿Cuál respeto al Convenio 169 de la OIT que señala que se hará a través de las formas específicas de organización propias de los pueblos indígenas? Pues esta caricatura de la consulta está dibujada en el proyecto de ley, en concordancia con ello acá se le reduce a un “formato”, indicando que “el formato mediante el cual se otorga el consentimiento previo, expreso e informado será publicado por la Secretaría en el *Diario Oficial de la Federación*”. No sólo eso, la consulta no vale si no es ratificada por el Estado, así es como se traduce la pretendida autonomía de los pueblos.

Por último tenemos la Ley General de Vida Silvestre, proyecto de reforma aprobado en el Senado el 28 de abril de 2005, en el cual tampoco faltan las expresiones referidas a los pueblos y su consiguiente asistencia técnica reafirmando su convicción de que los pueblos sobre la naturaleza saben poco. Ese es el espíritu de la ley similar a los otros proyectos ya comentados.

### El rol del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)

Este instrumento internacional es usado como el paraguas que en nombre de la diversidad y sustentabilidad ha introducido una postura conservacionista y proclive al fomento del capital, antes que una que combine el factor cultural y social con el ambiental.<sup>35</sup> En contraposición surgió el socioambientalismo, basado en el presupuesto de que las políticas públicas ambientales sólo tendrían eficacia social y sustentabilidad política si incluían a las comunidades locales y promovían un reparto socialmente justo y equitativo de los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales. Con esto,

<sup>35</sup> Adoptado en junio de 1992, en el marco de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Ecología y Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

como afirman Manuela Carneiro de Cunha y Mauro de Almeida (Santini, 2005), nació un nuevo paradigma que asociaba pueblos indígenas y tradicionales, ambiente y recursos naturales y desarrollo, ahora de manera positiva. En vez de “pobres” genéricos, los pueblos tradicionales e indígenas emergieron en el discurso público como partes legítimamente interesadas en las políticas de desarrollo y de conservación; como actores colectivos e individuales dotados de conocimientos importantes sobre el ambiente natural o sobre medios de utilizarlos o bien como detentores de instituciones que habían funcionado en el pasado (Santini, 2005: 34).

En síntesis, el socioambientalismo pasó a representar una alternativa al conservacionismo-preservacionismo o movimiento ambientalista tradicional, pero distante de los movimientos sociales y de las luchas políticas por justicia social y por el involucramiento de las poblaciones tradicionales en la conservación de la biodiversidad. Para una parte del movimiento ambientalista tradicional preservacionista, los pobres, de manera general, son una amenaza a la conservación ambiental y las unidades de conservación deben ser protegidas permanentemente de esa amenaza. Este movimiento tiende a reproducir el modelo de países del primer mundo (Santini, 2005: 40).

De acuerdo con el artículo 1º del Convenio sobre Sociedad Biológica (CDB), sus objetivos son la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como el reparto equitativo de los beneficios derivados de la explotación de los recursos biogenéticos. En su preámbulo, el convenio reconoce “la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos”, pero esta mención no aparece como norma que proteja sus derechos en el cuerpo mismo de documento.<sup>36</sup> La disposición relativa al conocimiento tradicional y los derechos indígenas se encuentra en el artículo 8j que textualmente dice:

#### CONSERVACIÓN *IN SITU*.

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales

<sup>36</sup> Según el CDB por recursos biológicos se entienden los organismos o partes de ellos, las poblaciones o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad. Y “recursos genéticos” sería el material genético de valor real o potencial.

que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.<sup>37</sup>

Dada la serie de evidentes candados del inciso j “en la medida de lo posible”, “con arreglo a su legislación nacional”, “respetará” antes que reconocerá el derecho etcétera, y tomando en cuenta la vigencia previa del único instrumento internacional en ese momento, relativo a pueblos indígenas como es el Convenio 169 busqué una opinión experta para abordar la relación del CDB y el Convenio 169. En entrevista, René Kuppe puntualiza:

Las contradicciones son mucho más profundas de lo que uno cree a primera vista. Partiendo del aspecto formal, el Convenio 169 no se refiere por sí mismo, a los conocimientos tradicionales, mientras el CDB hace una clara referencia en su artículo 8j. Sin embargo, el Convenio 169 incluye varias normas que permiten la construcción de una protección integral de la cosmovisión y la vida intelectual de los pueblos indígenas (de las cuales los conocimientos son un aspecto importante). El Convenio 169, además, protege la RELACIÓN entre las esferas intelectuales de las culturas indígenas y su base territorial como sociedades humanas. Otro aspecto importante del Convenio es la filosofía con que asume que son en primer lugar estas sociedades quienes pueden controlar sus cosmovisiones y otras partes de sus culturas. Este control tiene su fundamento en los derechos colectivos que corresponden a estos grupos como pueblos. Su carácter como pueblos no tiene una connotación para el derecho internacional, pero se reconoce en cierto sentido un título exclusivo sobre el patrimonio cultural de estas sociedades. Tal vez, este control de los pueblos indígenas, que les corresponde sobre sus propias culturas, suena muy plausible, pero no es sobreentendido, si leemos con cuidado el artículo 8j del CDB. En estas normas del artículo 8j se manifiesta ya toda la filosofía del cambio paradigmático del derecho ambiental de los años noventa. El nuevo paradigma neoliberal no quiso proteger al ambiente como tal, sino someterlo a una lógica por la cual se daría un valor mercantil a los recursos del sistema [global] de comercio capitalista. Con otras palabras, la nueva filosofía fue: Hay que privatizar la naturaleza, y darle un precio, así no va a destruirse, porque la destrucción será cara. Así, el convenio se basa en los tres objetivos de preservar los recursos, de someterlos a una utilización sostenible y de realizar una participación justa en los beneficios que se deriven de esta utilización. Ahora bien, en el 8j encontramos nada más que la extensión

<sup>37</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1993. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

de estos tres pilares al tema de los conocimientos indígenas. Hay que conservarlos, hay que promover su aplicación. El CDB es más bien ambiguo sobre la manera como se llega a esta [aplicación amplia] de los conocimientos indígenas, porque es tarea de los Estados incluso PROMOVER ésta. (17 de abril de 2002)

Acorde con lo anotado por Kuppe, observamos en las leyes y proyectos arriba referidos las evidencias de la aplicación del CDB con arreglo a la legislación nacional, donde se traza una línea de privatización de la naturaleza y con ello del hábitat de los pueblos indígenas, que marca una continuidad con la contrarreforma del artículo 27 constitucional.

## PERSPECTIVA

En cuanto a las circunstancias políticas indispensables para lograr sustentar constitucional y legalmente la viabilidad de los pueblos indígenas, se requiere un golpe de timón en la hegemonía neoliberal, algo que no aparece en el corto plazo. La fuerte oleada privatizadora sólo podrá detenerse con una fuerza social mayor a la que hasta ahora se ha expresado y cuya organización es compleja. Por lo pronto, podemos constatar que en el terreno del pensamiento hay múltiples propuestas y elaboraciones que rompen con el mito de que no se quiere el progreso o se rechaza la preservación del medio ambiente por sí misma. Los pueblos, sin embargo, enfrentan puntualmente cada una de las amenazas a sus territorios y para ello recurren a los espacios jurídicos, crecientemente en el plano interamericano, pero no se confían y acuden a la movilización, con el consiguiente resultado de que su protesta es criminalizada.<sup>38</sup>

A mi juicio, la desnaturalización de los antiguos Estados nacionales<sup>39</sup> y el avance de normativas sobre privatización de recursos naturales hacen inviables las reformas en materia indígena. Es una paradoja, al igual que en el siglo XIX, hoy los pueblos indígenas caminan por una vía y los Estados en sentido contrario. Los Estados se han vuelto inmunes a las normas relativas a derechos de los pueblos indígenas, sobre todo cuando no hay efectos vinculatorios. Es el caso de la aprobación la Declaración sobre

<sup>38</sup> Tendencia que consiste en ubicar acusaciones penales a los líderes de los movimientos sociales anulando su derecho a la protesta social.

<sup>39</sup> Cuando hablo de desnaturalización me refiero al impacto de las políticas neoliberales en el ámbito interno, a las cuales se han subordinado los Estados abandonando sus responsabilidades constitucionales en relación con la defensa de la soberanía.



los Derechos de los Pueblos Indígenas por la ONU<sup>40</sup> cuyo texto proviene de las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que se reunió en Ginebra a partir de 1982 y congregó a buena parte de los líderes que desde entonces estaban involucrados en los movimientos por el reconocimiento de sus derechos. Durante más de dos décadas transcurrió el proceso de reconocimientos constitucionales en algunos países, con altibajos en la dimensión y alcance de sus textos. También en 1990 inició la vigencia del Convenio 169 de la OIT que con carácter vinculatorio establecía una serie de derechos que en algunos casos sobrepasaban los que internamente se habían consignado, pero todos ellos estaban por debajo del alcance de lo que se estaba planteando en el Proyecto de Declaración ahora aprobado. Es de anotarse la continuidad en la postura de los Estados al ver en los pueblos indígenas y su libre determinación el fantasma de la balcanización. Una de las enmiendas al texto de la Declaración aprobada consistió en introducir la limitante en el artículo 46 respecto a que ninguna parte del contenido de ese documento permitiría afectación de la integridad territorial de los Estados. Lo mismo sucedió en relación con el concepto de “pueblos” en el Convenio 169 de la OIT. Al revisar las memorias de sus debates encontramos a gobiernos calificándolo de “perjudicial” para la soberanía de los Estados, a otros diciendo que podía conducir a la “desintegración” o afectar “la unidad nacional”. Fue condición tajante de los Estados para aprobarlo especificar que el concepto de “pueblos” no tendría implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional. Y eso que en este convenio no se formuló el derecho a la libre determinación.

Está por verse el trasfondo de la decisión ampliamente mayoritaria, casi unánime de los Estados, de aprobar la declaración, si bien con enmiendas de último momento. Que es un acto de justicia tardía no hay duda. Lo importante es que la declaración ya está aprobada y contiene el reconocimiento de derechos fundamentales que no cubría el Convenio 169 en el plano internacional, como lo es la libre determinación y la autonomía, el consentimiento previo, libre e informado en lugar de la mera consulta, los derechos territoriales, los de propiedad intelectual, etcétera. Sin embargo, la aprobación de la declaración se logra cuando están presentes los signos de crisis y agotamiento de la política de reconocimiento por la falta de justiciabilidad<sup>41</sup> de las normas indígenas hasta ahora vigentes. Se ha cerrado una etapa y se inicia la que tiene que ver con las posibilidades de impacto y aplicación de un instrumento jurídico que siendo parte del derecho internacional no es vinculante en el orden interno de México.

<sup>40</sup> 61ª Asamblea de la ONU, 13 de septiembre de 2007.

<sup>41</sup> Garantías del Estado para el ejercicio de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas cuentan ahora con dos instrumentos internacionales con naturaleza y contenidos diferentes y con ellos y sus normativas nacionales habrán de definir sus estrategias. Para hacerlo deberán ampliar la mira y reconocer que las normas indígenas coexisten con otras tanto nacionales como internacionales que no caminan en su lógica. Me refiero a la legislación relativa a privatización de recursos naturales que hemos apuntado en este capítulo. Tarea compleja, pero la gravedad de la situación de estos pueblos no permite posturas formalistas, así que no basta con atenerse a la letra del texto aprobado con todo y su carácter emblemático. Coincido con lo anotado por Brisna Caxaj (2008) siguiendo la noción del “indio permitido” en torno a “los derechos permitidos”, los relacionados con algunos de los derechos culturales, lengua, educación intercultural bilingüe, acceso al traductor en procesos penales, en contraste con los “derechos no permitidos”, donde se ubican principalmente los económicos y colectivos. En efecto, la situación actual de las reivindicaciones de pueblos indígenas por la justiciabilidad de sus derechos nos indica que tratándose de los recursos naturales o de la decisión sobre la implantación o no de los proyectos mineros o construcción de hidroeléctricas, antes que respetarse el consentimiento previo, libre e informado o el elemental derecho a la consulta, se les criminaliza. Y concluyo con la situación lamentable de que se reconocen derechos a los pueblos, siempre y cuando no los ejerzan.

## BIBLIOGRAFÍA

ASSIES WILHEM, GEMMA VAN DER HAAR Y ANDRÉ HOECKEMA (eds.)

1999 *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.

BERRAONDO LÓPEZ, MIKEL

2006 “Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente”, en Mikel Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 469-487

BAYARDO, RUBENS Y ANA MARÍA SPADAFORA

2004 “Derechos culturales y derechos de propiedad intelectual: un campo de negociación conflictivo”, *Cuadernos de Bioética*, núm. 7-8, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.

CAXAJ BRISNA

2008 “Incongruencias discursivas y simbólicas. Derechos de los pueblos indígenas”, Equipo de Relaciones Étnicas, Área de Imaginarios Sociales, Guatemala, Avancso, Columna de Opinión, 22 agosto 2008

CLAVERO, BARTOLOMÉ

1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina*, México, Siglo XXI.

## GÓMEZ, MAGDALENA

- 1995 *Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista
- 1997 “Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano”, en Magdalena Gómez (coord.), *Derecho indígena*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas (AMNU) e Instituto Nacional Indigenista (INI), pp. 273-303.
- 2005 “Pending Constitutionality: An Analysis of the Mexican Legal Reform Process Concerning Indigenous Peoples”, en Rene Kuppe y Richard Potz (Eds.), *Law and Anthropology. International Yearbook for Legal Anthropology*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, vol. 12, pp. 175-195.
- 2006 “El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, en Mikel Berraondo (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 133-151.

## LOEWENSTEIN, KARL

- 1965 *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.

## MARES, CARLOS FEDERICO

- 1997 “Los indios y sus derechos invisibles”, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas-Instituto Nacional Indigenista, México, pp. 142-180.

## MARTÍNEZ DE BRINGAS, ASIER

- 2006 “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad”, en Mikel Berraondo (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 85-105.

## SANTINI, JULIANA

- 2005 *Socioambientalismo y nuevos derechos. Protección jurídica y diversidad biológica y cultural*, Rio de Janeiro, Brasil, Instituto Internacional de Educación en Brasil-Instituto Socioambiental.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA

- 2002 *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

## TOLEDO LLANCAQUEO, VÍCTOR

- 2006 “El nuevo régimen internacional de derechos de propiedad intelectual”, en Mikel Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 509-536.

## Sección II:

### Diversidad y políticas de reconocimiento

# Las acciones afirmativas en Brasil

*Rebecca Igreja*

## INTRODUCCIÓN

Las políticas de acción afirmativa destinadas específicamente a la población negra son hoy una realidad en Brasil. Estas políticas se enfocan sobre todo en el acceso de la población negra a la enseñanza superior estableciendo cuotas raciales para los exámenes de ingreso a las universidades brasileñas llamados “vestibulares”. La adopción de políticas de acción afirmativa en Brasil ocurre, sin embargo, dentro de un contexto muy conflictivo que refleja una lucha de fuerzas, donde se debaten permanentemente posiciones radicales a favor y en contra. Ese contexto hace muy complejo el análisis de los intereses que están en juego y de los alcances que pueden tener esas políticas.

En este texto muestro los puntos críticos del debate sobre la aplicación de las políticas de acción afirmativa en Brasil. Utilizo como soporte de análisis mi experiencia de acompañamiento en el Programa Diversidad en la Universidad del Ministerio de Educación Brasileño (MEC), desarrollado por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, durante el cual se amplió el debate sobre las acciones afirmativas en Brasil.<sup>1</sup> La investigación inició en el año 2001 e incluye el diseño del Proyecto por parte del MEC, así como la actuación de las organizaciones negras que se vincularon con él. Para concluir, hago una breve reflexión sobre las condiciones vigentes al momento de redactarse este trabajo (2006), cuando se conocieron los resultados de las primeras experiencias de políticas de cuotas adoptadas por algunas universidades brasileñas.

## EL CONCEPTO DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Una de las primeras dificultades en el tratamiento de las acciones afirmativas es su conceptualización. Las políticas dirigidas a la población negra en la década de los noventa estuvieron enfocadas en la legislación antirracista, en la valoración de la herencia cultural negra o en la promoción de las acciones afirmativas. Joaquim Benedito Barbosa Gomes (2001: 40), jurista, negro y hoy ministro del Supremo Tribunal

---

<sup>1</sup> Este estudio lo usé como fuente para la elaboración de mi tesis de doctorado (Igreja, 2005).

Federal, propuso una definición de las acciones afirmativas que ha servido de guía para el debate en el seno del gobierno. El autor las define como:

Un conjunto de políticas públicas y privadas de carácter obligatorio, facultativo o voluntario, concebidas con vista a combatir la discriminación racial, de género y de origen nacional así como a corregir los efectos actuales de la discriminación practicada en el pasado, teniendo por objetivo alcanzar el ideal de efectiva igualdad de acceso a derechos fundamentales como la educación y el empleo.

El punto de partida del debate sobre las acciones afirmativas en Brasil fue el año de 1995, cuando se conmemoró el Tricentenario del Zumbí de los Palmares<sup>2</sup> y como parte de las celebraciones se organizó la Marcha Zumbí de los Palmares contra el Racismo, por la Ciudadanía y la Vida, manifiesto determinante de las nuevas estrategias políticas que serían asumidas por el Movimiento Negro Unificado. Ese año tomó posesión el nuevo presidente, Fernando Henrique Cardoso, que firmó, el mismo día de la marcha, 20 de noviembre, el decreto que instituyó el Grupo de Trabajo Internacional para la Valoración de la Población Negra (GTI), coordinado por el Ministerio de Justicia (Jaccoud y Beghin, 2002: 19). Con la creación del GTI, se reinició la discusión sobre el Convenio 111<sup>3</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se estableció el nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDDH), que concedió un tópico específico para la población negra. Otro momento importante fue la realización, en 1996, en el palacio presidencial, del seminario Multiculturalismo y Racismo: el Papel de la Acción Afirmativa en los Estados Democráticos Contemporáneos, promovido por el gobierno brasileño, que reunió a intelectuales brasileños y brasilianistas norteamericanos para discutir la viabilidad de las políticas de acción afirmativa en Brasil. El evento posibilitó un debate más profundo, demostrando las posiciones discordantes de los intelectuales, principalmente de aquellos comprometidos con los movimientos negros.

Cuando el GTI retomó su trabajo después del seminario, propuso medidas de acción afirmativa para promover un mayor acceso de la población negra al trabajo y a

<sup>2</sup> El 20 de noviembre fue la fecha escogida como el Día Nacional de la Conciencia Negra por el Movimiento Negro Unificado, en homenaje a Zumbí, líder máximo del palenque de Palmares y símbolo de la resistencia negra, asesinado el 20 de noviembre de 1695.

<sup>3</sup> El Convenio 111 de la OIT (1958) sanciona la discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social y obliga a los países miembros a formular políticas que promuevan la igualdad de oportunidades en esas materias.

la educación. La escuela se colocaba como instrumento fundamental en la lucha contra el prejuicio y de consolidación del respeto a los derechos. Por este motivo, el MEC fue requerido para establecer un programa de combate a la discriminación en las escuelas y ofrecer a los jóvenes negros una mayor oportunidad de ingreso y de permanencia en la enseñanza superior. La primera sugerencia fue que el MEC ofreciera cursos preparatorios para el examen de admisión universitaria (prevestibulares), destinados específicamente a alumnos de escuelas públicas provenientes de los sectores más desfavorecidos de la población, que incluyen, como es sabido, una elevada proporción de población negra. A partir de la creación del GTI el debate sobre las acciones afirmativas fue ganando espacio, principalmente en sectores del gobierno y entre organizaciones representativas del movimiento negro. Ese debate se intensificó aún más a partir del año 2000, cuando Brasil se preparaba para participar en la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, promovida por la ONU y realizada en Durban, Sudáfrica, entre el 31 de agosto y el 7 de septiembre de 2001. Hay que destacar la visibilidad que un órgano gubernamental asumió en la preparación para la Conferencia. El Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) ejerció y ejerce un importante papel en las discusiones sobre la cuestión racial, sobre todo por la divulgación de estudios estadísticos que confirman la desigualdad racial presente en el país (Henriques, 2001).

Después de la Conferencia de Durban se instituyeron nuevas políticas y acciones dirigidas a la población negra. Nuevos consejos fueron creados, como el Consejo Nacional de Combate a la Discriminación (CNCD) en sustitución del debilitado GTI. La cuestión racial se convirtió en un capital político significativo para muchas autoridades que la incluían constantemente en sus discursos. La prensa ejerció una influencia considerable en ese momento. Periódicos y revistas de gran circulación, en general, tendían a promover el debate sobre la “democracia racial”, presentando opiniones en contra o a favor de las acciones afirmativas. A pesar del debate, las medidas anunciadas no fueron efectivas. Hubo muchas acciones aisladas sin la determinación común de atender las demandas de las organizaciones negras. Las apoyaron algunos políticos de diferentes partidos, de derecha e izquierda, pero jamás fueron parte de la bandera de ninguno.<sup>4</sup> Además, su concepción como cuotas raciales era motivo de serios conflictos, especialmente para los representantes del MEC, que las rechazaron como propuesta.

Las organizaciones negras fueron invitadas a debatir, pero el espacio que el gobierno les abrió acabó por generar conflictos entre ellas. Las invitadas eran siempre las mismas

---

<sup>4</sup> El movimiento negro jamás logró articularse con un partido o él mismo constituir un partido político que defendiera las causas negras. Hanchard (2001), estudioso estadounidense, cree que esa es precisamente la fragilidad del movimiento negro en Brasil.

ONG de São Paulo y Rio de Janeiro, las mejor articuladas. Además, muchos de sus representantes temían ser cooptados por el Estado o comprometerse con medidas que no serían llevadas a cabo. Los cambios eran muy rápidos y en realidad no se habían promovido debates con la sociedad en general. La discusión se basaba en la opinión de un círculo muy restringido.<sup>5</sup> Finalmente, en 2002 se inician las primeras experiencias con las cuotas raciales en las universidades. El 9 de octubre de 2002, la Asamblea Legislativa del Estado de Rio de Janeiro aprobó un proyecto de ley que reservaba 40% del cupo total para negros y pardos en las universidades públicas estatales: la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ) y la Universidad Estatal del Norte Fluminense (UENF). La ley, inicialmente propuesta por el gobernador Antonio Garotinho, preveía 50%, pero la Asamblea redujo ese porcentaje.<sup>6</sup>

## EL PROGRAMA DIVERSIDAD EN LA UNIVERSIDAD-MEC

El análisis del programa del MEC fue realizado en dos momentos: primero cuando estuve vinculada al programa como consultora de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) con la responsabilidad de apoyar en su desarrollo; y segundo, después de haberlo dejado, ya como parte de mi investigación doctoral, etapa que me permitió tomar una distancia crítica frente al mismo. La investigación fue concebida como un estudio de las prácticas institucionales desde la perspectiva de la antropología política, que aborda los espacios institucionales como espacios de lucha de poder, de articulación y legitimación de ideas. En estos espacios se observan las estrategias empleadas por los distintos actores que

<sup>5</sup> Carlos Alberto Santos de Paulo (2002: 110) demuestra en su trabajo los recelos que enfrentaban los representantes del Movimiento Negro en relación con el establecimiento de las acciones afirmativas. Siempre buscaron demandar medidas más amplias de inclusión. En su evaluación de los testimonios de los representantes negros, el autor afirma que la propuesta de políticas públicas dio lugar a concesiones transformadas en cuotas y políticas específicas, lo que no reveló fidedignamente la intención del movimiento. Son medidas aisladas que, en el conjunto de las expectativas, no reflejan las necesidades reales de empoderamiento de la población negra.

<sup>6</sup> La Ley núm. 4.151, del 4 de septiembre de 2003, determinó cambios en estos criterios: las universidades públicas estatales de Rio de Janeiro debían establecer cupos reservados para los estudiantes pobres, de 45%; 20% para estudiantes oriundos de la red pública de enseñanza; 20% para negros, y 5% para personas con discapacidad e integrantes de minorías étnicas.



participan en el proceso político. A partir de las prácticas y discursos de los representantes y agentes, el objetivo se centra especialmente en la manera como las instituciones construyen sus territorios, realizan sus actividades y definen un espacio político en función de las ideas que producen (Bellier, 1997).<sup>7</sup>

El Programa Diversidad en la Universidad: acceso a la universidad de grupos socialmente desfavorecidos, con énfasis en negros e indígenas,<sup>8</sup> constituyó una primera propuesta del MEC como una alternativa a la aplicación de cuotas raciales en las universidades. Tenía como objetivo: “apoyar la promoción de la equidad y de la diversidad en la enseñanza media y en la educación superior para afrodescendientes, indígenas y otros grupos socialmente desfavorecidos”. Sus objetivos específicos se centraban en:

*i)* Apoyar la formulación de manera participativa, de políticas y estrategias de inclusión social y de lucha contra la discriminación racial y étnica para la educación media y superior; *ii)* Fortalecer la capacidad del Ministerio de Educación para orientar la formulación de las referidas políticas y estrategias; *iii)* Apoyar, desarrollar y evaluar proyectos innovadores que puedan contribuir a la formulación de las referidas políticas y estrategias.

El programa nació de un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el MEC, dentro de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (Semtec),<sup>9</sup> con el objetivo de orientar futuras políticas públicas de mayor amplitud dentro de la misma temática. Al paso del tiempo, el Programa Diversidad en la Universidad se fue definiendo básicamente como un proyecto de financiamiento de cursos prevestibulares, entidades ya existentes que buscaban solucionar las carencias educativas de los alumnos provenientes de las escuelas públicas del país. En ese sentido, el proyecto lanzado finalmente no era el mismo que había sido elaborado y acordado con varias instituciones y con las organizaciones negras. Un análisis del programa nos permite reflexionar en torno a los aspectos todavía en debate sobre las acciones afirmativas en Brasil.

La primera dificultad del programa fue definir su cobertura. ¿A quién estaba dirigido? El Ministerio lo presentó como una alternativa a la aplicación de cuotas. Serían

<sup>7</sup> El estudio antropológico de las instituciones permite observar los efectos prácticos y simbólicos de la globalización en el funcionamiento de las instituciones y organizaciones que gobiernan la economía y la sociedad. Consiste, como afirma Abélès, en una forma de estudiar el Estado *vu dans bas* (Abélès, 1997: 19).

<sup>8</sup> Emplearé como título Programa Diversidad en la Universidad, sin embargo, resalto la importancia del título completo del programa.

<sup>9</sup> Compete a la Semtec definir políticas generales para la enseñanza media en el país.

los “negros” los beneficiarios, definidos con base en lo propuesto por los censos y conteos nacionales. La población negra en Brasil se clasifica en términos de raza, específicamente de color, y no en términos culturales o lingüísticos.<sup>10</sup> En la actualidad se utilizan tres grandes sistemas clasificatorios raciales para categorizar a la población negra, en un *continuum* de tonos que va del blanco al negro. El primero es el censo, que tiene tres categorías: blanco, pardo y prieto, más los indígenas y los amarillos (asiáticos). El segundo es el discurso popular, que utiliza múltiples categorías, entre ellas la más conocida es la de “moreno”. El tercero es la propuesta por el Movimiento Negro y que ha sido retomada por estudiosos del tema, que suma las categorías pardo y prieto, resultando en una clasificación binaria: negros y blancos o no blancos y blancos (Telles, 2003: 105).<sup>11</sup> Obviamente estos sistemas corresponden a los modos de interpretación del término raza y refleja la ambigüedad que circunda a estas interpretaciones.

La cobertura del programa sufrió su primera objeción por parte de las instituciones públicas responsables de autorizar el financiamiento del proyecto<sup>12</sup> y de las demás secretarías del MEC. Según ellas, la elaboración de un proyecto destinado a un grupo racial privilegiaría a ese grupo en detrimento de otros, que también padecían graves procesos de exclusión. Su recomendación reiterada ha sido focalizar en la pobreza y en la enseñanza pública. La Secretaría de Educación Superior (Sesu) y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) se oponían a la realización del proyecto pues, según los datos del INEP, con la notable expansión de la cobertura escolar verificada durante el gobierno de Cardoso, los negros serían los más beneficiados por su sobrerrepresentación en las clases sociales más bajas. Tal aumento obedecería a la implementación de políticas más incisivas de universalización del acceso, que —aunque no fueran focalizadas—, derivarían en una significativa reducción en el déficit de

<sup>10</sup> Los estudios de Oracy Nogueira (1992, 1998) afirman que en Brasil, a diferencia de los Estados Unidos, lo que define a la población negra no es su ascendencia africana y esclava, es decir, su origen, sino el color de su piel. Es el color de la piel, la apariencia, lo que define a las personas socialmente y sirve de base para la clasificación y hasta para acciones discriminatorias.

<sup>11</sup> En la clasificación realizada por los censos brasileños encontramos el color “prieto”. Cuando se habla de negro se debe entender la suma de pardos y prietos, o sea, negro es un concepto sociorracial que une la población prieta con los mestizos. Negro no es solamente un color, también es un concepto que remite a la raza, la cultura, la estética, idea defendida sobre todo por los representantes de las organizaciones negras.

<sup>12</sup> La primera objeción vino de la Secretaría de Asuntos Internacionales (Seain) del Ministerio de Planeación, responsable de acompañar la preparación y ejecución de los proyectos susceptibles de financiamiento externo y de su conducción a la Comisión de Financiamientos Externos (Cofex), del propio Ministerio.

la población negra. Ésta ha sido una idea defendida por los críticos a las acciones afirmativas, que creen además que dar preferencia a la raza produciría una distorsión puesto que el problema central es el bajo nivel educativo de las clases bajas (Schwartzman, 1999). Los datos del IPEA registraban el progresivo incremento en la escolaridad de la población negra, tal como argumentaba el INEP, pero afirmaban que esta tendencia también beneficiaba a la población blanca, por lo cual se mantenía la brecha, o sea, un diferencial constante de resultados entre blancos y negros (Henriques, 2001). El programa del MEC se legitimó con base en los datos del IPEA, con todo y que el propio MEC, vía INEP, no los reconociera y los negara públicamente.

Las acciones afirmativas se encuentran en medio del debate por las cifras que demuestran la situación desfavorable de la población negra. El mismo concepto de “población negra” ha sido cuestionado dada la dificultad de delimitar un agrupamiento negro en Brasil, considerado muy fluido. Definir a las personas como negras se relaciona íntimamente con la condición social, el estatus, la educación y aun el género y la región del país, lo que hace que varíe según los contextos. Aunque se han elaborado diversos estudios para refinar las categorías raciales de los análisis estadísticos, los resultados suelen ser contradictorios (Silva, 1999; Osorio, 2003; Schwartzman, 1999; Telles, 2003). A su vez, estos datos son discutidos constantemente por el hecho de que todavía no es obligatoria, y por lo mismo no se ha realizado la desagregación de aquellos ofrecidos por varias instituciones con base en la raza y el color. Apenas hace poco los datos oficiales sobre las desigualdades raciales se hicieron estadísticamente más claros, gracias a levantamientos sistemáticos, regularmente divulgados (Martins, 2004: 11). Hay que destacar en este sentido que las diferencias en el levantamiento de datos generan una falta de homogeneidad comparativa.

En suma, hay consenso entre los estudiosos en que el mayor porcentaje de negros se ubica en las clases más bajas.<sup>13</sup> Las diferencias entre las distintas posiciones son por las opciones de política pública que debe aplicarse para su corrección, es decir, políticas universalistas contra la pobreza o políticas específicas como las acciones afirmativas. Algunos críticos explican la pobreza negra por la falta de planeación y de inclusión de los negros en el mercado de trabajo al final del periodo de la esclavitud. Por lo tanto, el resultado es una situación de desigualdad social y no racial. Una política contra la

---

<sup>13</sup> Los estudios pioneros de Carlos Hasenbalg y Nelson de Valle Silva (1999) ya desglosaban los datos estadísticos según las razas, demostrando las diferencias de condiciones sociales entre negros y blancos. Asimismo, Marcelo Paixao (2003) desglosa anualmente los análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según las razas en Brasil, buscando demostrar la diferencia entre blancos y negros.

pobreza efectiva sería suficiente para corregir este problema histórico. Sin embargo, representantes del Movimiento Negro y estudiosos del tema afirman que la sobrerrepresentación de los negros en las clases más bajas también se explica por la actualización y permanencia de mecanismos de exclusión, de discriminación. Además, los negros desean verse más representados en los niveles económicos, sociales y culturales más elevados. Estas consideraciones basadas en la existencia de racismo y de discriminación hacen que sea insuficiente enfocar la pobreza. Por otra parte, as organizaciones negras reclamaban constantemente al MEC la discriminación y el racismo en las escuelas.<sup>14</sup> Son situaciones en que los niños son víctimas de actos discriminatorios por parte de profesores o de otros alumnos o en que se sienten discriminados por la falta de representación en el material escolar —en las imágenes de los libros, revistas o cualquier material que puede ser usado en clase—. El propio MEC había tratado el problema al publicar el libro *Superando el racismo en la escuela*, organizado por Kabengele Munanga (2001).

La coordinación del Programa Diversidad en la Universidad enfrentaba un gran desafío: para su ejecución, era indispensable contar con el consenso de varias secretarías del MEC y del personal de educación, entre ellos los educadores. Al mismo tiempo, debía ofrecer respuestas que atendieran las demandas de las organizaciones negras. Esto implicaba realizar una campaña sobre el racismo y la discriminación dentro del propio ministerio y para los educadores de todo el país. Pero se aproximaba el fin del gobierno de Cardoso y era necesario que el proyecto comenzara inmediatamente. Las discusiones internas, las presiones de todos los actores y los problemas para autorizar el financiamiento, impedían el buen desarrollo del programa. La solución encontrada por la coordinación del programa para rebatir las críticas de que el proyecto era “discriminatorio” fue la de agregar otros grupos “discriminados”, de modo que se sugirió a los indígenas. Tratar a los indígenas como grupo distinto con base en su diferencia cultural suscitaba menos resistencia por parte de las instituciones e incluso de los funcionarios del MEC. De hecho, había una legislación específica que de antemano garantizaba una educación diferenciada para ellos. Así, el proyecto se apoyó en la alteridad indígena para justificar

---

<sup>14</sup> Los trabajos de Isabel Santos (2001), por ejemplo, analizan la manera en que la escuela, principalmente a través de los educadores, reproduce y alimenta visiones estereotipadas y racistas de los niños negros, que son muchas veces interiorizadas por ellos mismos. En sus estudios denuncia una menor expectativa de los profesores en relación con los niños negros, que estarían, según su creencia, condenados al fracaso. Aún así, demuestra también que gran parte de los educadores expresa la necesidad de recibir asesoría para incluir la temática racial en sus currículos y prácticas.

su reconocimiento (Agier, 1994).<sup>15</sup> No obstante, el proyecto no contenía datos o fundamentos que se relacionaran con la problemática indígena, ni contemplaba las demandas de las organizaciones indígenas, que por cierto no se limitaban a los cursos vestibulares. Para colmo, no se había realizado ninguna consulta a las organizaciones indígenas, ni a los técnicos de las demás secretarías encargados de la educación indígena y tampoco a la Fundación Nacional del Indio (Funai). Los indígenas no existían para el proyecto. Como puede advertirse, los objetivos del programa se iban desfigurando. Para rescatarlo en un momento de tantos enfrentamientos públicos entre el MEC y las organizaciones negras, hubo que buscar un contacto más directo con éstas, en un contexto menos mediatizado. Los cursos preparatorios populares, por ejemplo, trajeron elementos más sustantivos para el análisis de los problemas que involucraba la ejecución del programa.

#### LOS CURSOS POPULARES PREPARATORIOS PARA EL EXAMEN VESTIBULAR

La realización de entrevistas a los representantes y alumnos de algunos cursos populares preparatorios para los vestibulares me permitió agregar elementos importantes para el análisis del programa del MEC y del debate sobre las acciones afirmativas en general. Para el periodo de trabajo de campo seleccioné cursos en las periferias de algunas capitales, específicamente: Río de Janeiro (prevestibular para negros y carentes PVNC), São Paulo (Educafro, Thema Educação, Núcleo da Consciencia Negra), Porto Alegre (Curso Superação para Afrodescendentes), Salvador (Oficina da Cidadania; Cooperativa Steve Biko), y Vitória (Universidade para Todos). Estos cursos funcionaban en general con profesores voluntarios, muchos de ellos alumnos universitarios negros y blancos apoyados por ONG negras. Sus alumnos eran seleccionados por el criterio de pobreza y en algunos casos por el de color. Su objetivo era facilitar la entrada de estos alumnos a las universidades, sobre todo a las públicas, consideradas de más difícil acceso. Estos cursos llamaron la atención hacia el problema racial en Brasil, pues su acción directa junto a los alumnos pobres constituía una gran fuerza de movilización popular.

Los cursos prevestibulares pueden servir de ejemplo de acción afirmativa. Sin embargo, enfrentan muchos problemas con los alumnos principalmente por la deserción de los que necesitan trabajar o por el bajo nivel educativo debido a la mala calidad

---

<sup>15</sup> Abordar la cuestión de los palenques, poblados fundados por esclavos cimarrones y que todavía existen en algunas regiones del país, era más fácil que enfrentar a la población negra en general, mayoritaria e integrada en la sociedad brasileña. Los palenques, por estar limitados a un espacio geográfico definido, podían ser tratados como las reservas indígenas.

de la escuela pública a la que asistieron. Aun así, trabajan para superar estas dificultades, apostando a mejorar la autoestima de los alumnos, y estimularlos para que desarrollen su potencial y para que exijan su derecho a ocupar el espacio universitario. Asimismo, muchos ofrecen a los alumnos acceso a bienes culturales como revistas y libros que normalmente les es imposible por su condición social. Resalta en estos cursos el enfoque en disciplinas que tratan la temática de la cultura y la ciudadanía. El objetivo era desarrollar una conciencia crítica en los alumnos para rescatar la ciudadanía y la autoestima de jóvenes y adultos víctimas, según los representantes, de una “esclavitud cultural, educativa y social”. Estos cursos eran vistos como una forma de conformar un movimiento social y étnico aprovechando su poder de atracción y de movilización.<sup>16</sup>

En las reuniones realizadas entre representantes, alumnos de los cursos y responsables del MEC se expresaron opiniones muy diversas, en especial sobre la definición del público al cual se dirigía el Programa Diversidad en la Universidad. Estas diferencias tenían que ver con el propósito de los cursos, la forma en que asumían la cuestión racial y el contexto en que estaban insertos. Destacaron tres nociones de “público”: pobre, negro y afrodescendiente.

En general, los representantes reconocían que establecer el color “negro” como criterio de selección era bastante polémico. Los cursos que proceden así son constantemente criticados y acusados de promover la exclusión y la discriminación. Además, anunciar los cursos para negros y no para pobres en general, podía contribuir a que no se inscribieran muchos alumnos “negros” que no se identificaban como tales. Para algunos representantes, el problema era la falta de conciencia racial de los negros, contaminados por la idea de la democracia racial.<sup>17</sup> Sin embargo, esta idea fue criticada por otros representantes y ha sido motivo de gran debate entre los estudiosos del tema. Muchos académicos creen que explicar la actitud de los alumnos negros como falta de conciencia racial impide advertir otros motivos que conducen a que no se autoidentifiquen por su raza (Maggie y Fry, 2004; Schwarcz, 2002). Por ejemplo, Sérgio Costa (2002: 51) afirma que la definición hecha por los brasileños de su color no es objetiva. Puede ser influida por procesos individuales y colectivos de búsqueda de reconocimiento social y envuelve un conjunto de elecciones y negociaciones múltiples y simultáneas alimentadas por mitos, deseos, experiencias y conocimiento.

---

<sup>16</sup> Sin embargo, había más interés por parte de los representantes y de los profesores (en menor medida) en incorporar estos temas que de los alumnos, muchos interesados solamente en pasar el examen vestibular (Candau, 2000).

<sup>17</sup> Término que refiere a la inexistencia de discriminación racial en Brasil por las características del colonialismo portugués y el posterior mestizaje de blancos, indios y negros.

Incluso, hace parte de este conjunto la dificultad que tienen los brasileños de encajar en la clasificación bipolar: blanco o negro, preferida por los movimientos negros.

Asimismo, el uso del concepto de raza es visto de manera crítica por quienes temen una racialización de las tensiones sociales entre negros y blancos. Sociólogos defensores de las acciones afirmativas como Guimarães (1999: 9), han definido la raza como un concepto que no corresponde a ninguna realidad natural, sino que se trata de una clasificación social basada en una actitud negativa frente a ciertos grupos sociales e informada por una noción específica de la naturaleza, algo endodeterminado. Esos autores también afirman que la “raza”, en tanto clasificación social, ya existe, y ha servido para imputarle a los negros una inferioridad social. El uso histórico del concepto “raza” también tuvo su propia transformación en Brasil. Desde los famosos estudios de Oracy Nogueira (1985 [1954]), como vimos en la discusión sobre los censos, la raza fue equiparada al “color”, a la apariencia. Pero para algunos autores clasificar a partir de la raza supone el riesgo de crear un sistema bipolar: blanco o negro, que niegue el mestizaje. Si bien es cierto que el uso ideológico del mestizaje ha impedido denunciar la discriminación racial, el debate sobre el racismo y la movilización negra en el país, también lo es que el fenómeno es real. El número de mestizos aumenta, y aunque las estadísticas afirmen que las condiciones sociales de los pardos se asemejan a las de los negros, no por esto dejan de existir como categoría social.<sup>18</sup> Todo esto ha llevado a algunos autores a tomar en cuenta el contexto racial específico de Brasil. Sansone (2004: 76), asegura que es necesaria una disposición tanto para interpretar la terminología fluida y compleja que se usa en la descripción de la raza como para reconocer la relevancia de los múltiples contextos en la determinación del uso de los términos y de las formas de clasificación.

Un segundo punto importante de la controversia es la crítica a la democracia racial. Algunos intelectuales identificados como neofreyrianos<sup>19</sup> tienden a defender la democracia racial, no como un hecho, sino como una aspiración. Estos autores intentan demostrar que la democracia racial es un mito brasileño, pero no por ser una farsa, sino en el sentido antropológico, incorporado a la cultura brasileña. Un mito lo explica

<sup>18</sup> Sansone (2004: 35) afirma que debe realizarse un estudio más riguroso sobre los mestizos, categoría demográfica en rápida expansión, y no descartarla como un grupo residual. Según Telles (2003), la mezcla racial es un proceso histórico-demográfico y un factor social que ha sido relevante para la identidad brasileña durante más de cien años; la alta incidencia del mestizaje refleja esa flexibilidad de las fronteras raciales, particularmente evidente entre los pobres y entre las personas de color semejante en Brasil.

<sup>19</sup> En referencia a Gilberto Freyre, estudioso a quien se atribuye el concepto de democracia racial, con todo y que no utilizó este término específico en sus trabajos.

Fry (2000) como un conjunto de ideas y valores poderosos que forman la especificidad de Brasil (Da Matta, 1997); un mito que influye en la vida cotidiana y enseña que la cordialidad es mejor que la confrontación (Fry, *apud* Hasenbalg, 1996, p. 237, núm. 4). A decir de estos autores, desenmascarar la democracia racial no ha permitido reflexionar sobre su eficacia y permanencia, que resiste al descrédito teórico desde los años cincuenta. Schwarcz (2002: 310) sostiene que es posible “tomar en serio” el mito, lo que implica evitar asociarlo a la noción de ideología —como idea falsa— o comprenderlo sólo como un enmascaramiento intencional de la realidad. Los datos estadísticos respaldan la desigualdad racial, pero su sola denuncia para probar el racismo no conduce a su extinción. Para algunos autores, insistir en el mito de la democracia racial es una forma de insistir en una sociabilidad entre blancos y negros que por lo menos en ideología está presente en las mentes de los brasileños (Schwarcz, 2002; Maggie y Fry, 2004).

El debate sobre las acciones afirmativas en Brasil acabó suscitando una discusión entre disciplinas: la antropología y la sociología, entre investigaciones cualitativas y cuantitativas. En opinión de Rocha Pinto (2006), hubo una manipulación ideológica de las teorías de las ciencias sociales, especialmente antropológicas, sobre la fluidez de las clasificaciones raciales. Asimismo, el autor cree que usar los datos socioeconómicos de blancos y negros como prueba irrefutable de la existencia de una sociedad racialmente bipolar ha dejado fuera la reflexión en torno a la forma en que las medidas sociales impactan en la construcción de los grupos a través de la reificación de sus categorías definidoras. En el acompañamiento de los cursos pude verificar lo difícil que era para los alumnos identificarse racialmente: primero, porque temen que definirse como negros los vincule y comprometa con el movimiento político negro, algo no siempre deseado. Muchos de ellos sólo están interesados en el examen de admisión universitario y, como afirman, no desean ser incluidos en el “militantismo negro”. Incluso, esto puede generar que algunos prefieran usar el término “prieto” y no negro, porque este último implica una connotación política.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Renato Emerson dos Santos (2003: 139 y 2006), en su análisis sobre el PUNIC, narra los dilemas surgidos en la constitución de los cursos, relacionados con los diferentes intereses, visiones y tiempos de los estudiantes, de los profesores y de los representantes. Según el autor, la perspectiva de los estudiantes es de tiempos más cortos, pues los alumnos ingresan y salen con extrema velocidad. En cambio, los profesores tienen una visión más fragmentada y sectorizada, derivada de un contacto con la realidad restringido a las pocas horas por semana que asisten al cursillo. Es en los coordinadores sobre quienes recae la necesidad de hacer compatibles los distintos tiempos de aquellos que integran el curso por las ideas y demandas venidas de los foros colectivos del movimiento negro.



El término “afrodescendiente”, preferido por varios investigadores y por representantes del movimiento negro, gana consenso pero no es aceptado por todos. Ha sido criticado por quienes reiteran en que hablar de descendencia es hablar de genes y los estudios genéticos comprueban la ascendencia africana de la gran mayoría de los brasileños, incluso algunos considerados blancos (Pena Bortolini, 2004). Estos datos respaldan el mestizaje nacional y explican los conflictos derivados de las cuotas basadas en la descendencia, puesto que alumnos blancos pueden reivindicarse como afrodescendientes especialmente si, como es común en Brasil, encontramos dos hermanos, uno blanco y otro negro. A su vez, algunos representantes y alumnos también han criticado el término porque transmite la idea de una identificación con África, interpretada por muchos como un “extranjerismo”. La reivindicación de una cultura negra, específicamente afrobrasileña, ha sido pensada como elemento aglutinador para la formación de una identidad negra, pero ésta es concebida por muchos como parte de la cultura popular brasileña.<sup>21</sup>

El hecho de que los negros brasileños no constituyan una comunidad cultural definida ha sido un motivo importante para rechazar políticas multiculturales. Aunque las acciones afirmativas sean pensadas como políticas integracionistas, fuera del marco del multiculturalismo, constituir a los negros como sujetos de esas acciones ha llevado a reafirmar una diferencia cultural negra en el país. El nuevo discurso incorpora una visión privilegiada de la dimensión cultural como elemento identificador de la población negra (Agier, 1994; Sansone, 2004).<sup>22</sup> El enfoque directo en la identidad racial también dificulta destacar otras formas de identidad, como la identidad regional. El contexto de las relaciones raciales se transforma con las historias regionales del país. Se deben tomar en cuenta el impacto de la migración extranjera y el desarrollo económico y social al analizar esta relación. Los cursos, por ejemplo, se caracterizan según la región del país y la mayor o menor presencia de negros. De igual manera, el rechazo de las identidades regionales existentes impide observar la situación particular de la población nordestina en Brasil, sobre todo en contexto de migración.

---

<sup>21</sup> Muchos autores prefieren luchar por el reconocimiento de una herencia cultural africana en Brasil pero recreada y adaptada al país constantemente. Se trata de espacios culturales utilizados por los negros para negociar el dominio del blanco y gracias a los cuales los negros circulan con mayor libertad y aún con más poder que los blancos (Sodré, 1999; Sansone, 2002).

<sup>22</sup> Según Sansone (2004: 124), la red formada por las ONG y fundaciones extranjeras como Ford, Rockefeller y otras, esenciales para muchos proyectos sociales, crearon un medio favorable para la circulación de objetos y discursos negros que priorizan la promoción política de la identidad.

Los “nordestinos” sufren una discriminación que no puede ser equiparada con la discriminación racial que afecta a los negros, pues está vinculada con la imagen de pobreza extrema, de retraso y subdesarrollo, aunque sean identificados también por el aspecto físico como mestizos o “caboclos”, mezcla de indígenas, negros y blancos. Desde fines del siglo XIX se construyó una imagen del norte, después del nordeste, como regiones inapropiadas para el progreso y refractarias a la modernización. Es esta afirmación y no la polarización blanco/negro la que explica el racismo que víctima al nordestino en el sur y en el sureste del país (Costa, 2002: 56). En realidad, un gran número de representantes de los cursos han manifestado preferencia por un enfoque en la pobreza y no en la raza. Reconocen la existencia de la discriminación y del racismo y por eso buscan promover debates con sus alumnos, pero creen que en la lucha por mejores condiciones sociales, negros y blancos pobres deben darse la mano, ya que no sólo comparten la exclusión social sino además espacios de recreación y convivencia. No obstante, muchos líderes del movimiento negro declaran que en situaciones donde se puede optar entre negros y blancos estos últimos tienden a ser privilegiados. En todo caso, hay que considerar que ni siquiera la población blanca pobre ha contado con muchas oportunidades. El bajo nivel educativo de esta población, perpetuado por generaciones, dificulta igualmente el acceso a mejores empleos y, en consecuencia, a mejores condiciones sociales. ¿Cómo presentar un proyecto destinado a un grupo racial en un país marcado por tanta desigualdad social?

La preocupación compartida por algunos representantes y gran parte de los alumnos es que cualquier acción aislada en un contexto de tantos contrastes puede ser entendida como un privilegio y producir así conflictos entre los diversos grupos que comparten la misma situación de exclusión. La política de cuotas que reivindicaban los movimientos negros incluye a los “caboclos”, a los mestizos, a través de la categoría de pardos, y a los prietos, que juntos suman el total de negros brasileños. Habría que evaluar si caracterizándolos de esta forma se responde a las particularidades de sus condiciones y a la discriminación de que son víctimas. Ante todos estos problemas el Programa Diversidad en la Universidad no consiguió mucho apoyo. La propuesta de financiamiento para los cursos preparatorios para los vestibulares era insuficiente frente a la dimensión de las necesidades presentadas por los alumnos. “¡El problema está en la enseñanza media, no vale la pena tomar cursos! ¡No vale la pena pasar el examen de admisión universitaria si no se tiene una beca para quedarse en la universidad! ¡No vale la pena ingresar a la universidad pública si no ofrece cursos nocturnos que nos permitan trabajar!” Éstas eran las quejas constantes de los alumnos frente a las cuales el proyecto no tenía respuesta. La disponibilidad de becas, necesarias para la permanencia de los alumnos en las facultades, era un tema marginal del programa. Se olvidaron sus

objetivos, los únicos apoyados por las organizaciones y relacionados con la propia estructura del MEC, propuestos para contribuir a que la cuestión racial fuera un tema transversal a todos los programas educativos.

## REFLEXIÓN FINAL. UNA BREVE EVALUACIÓN

Al momento de terminarse este capítulo el Programa Diversidad en la Universidad ya había perdido notoriedad. Al inicio del gobierno de Lula da Silva se creó la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad como parte del MEC, a la cual se asignó el proyecto. El hecho indicaba que finalmente el tema racial sería tratado de manera transversal en el MEC, tal como se había pensado con anterioridad. Además, fue creada la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPP-PIR), con rango de ministerio. Las cuotas eran una realidad en más de veinte universidades. Sin embargo, algunos temas se siguieron discutiendo, como la necesidad de reformar la educación brasileña y la complejidad de tratar el problema racial en Brasil.

El debate sigue muy polarizado. La SEPP-PIR ha apoyado el Estatuto de la Igualdad Racial,<sup>23</sup> un proyecto de ley en trámite en el Congreso Nacional desde el año 2000. El Estatuto prevé la protección de los derechos fundamentales de los afrodescendientes en el campo de la cultura, el trabajo, la tierra, la educación, la comunicación, el deporte y la recreación. Las acciones afirmativas y las cuotas raciales aparecen como elementos básicos para reparar los sufrimientos de los afrodescendientes. En julio de 2006 se presentó al Congreso Nacional un manifiesto contra la Ley de Cuotas<sup>24</sup> y el Estatuto de la Igualdad Racial firmado por varios estudiosos del tema. El manifiesto “Todos tienen derechos iguales en la República Democrática” expresa el sentir de quienes consideran que las cuotas amenazan el principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos y que pueden alimentar el racismo al transformar categorías estadísticas en identidades y derechos individuales contra el precepto de igualdad. Apunta, como solución para combatir la exclusión de los negros, a la construcción de servicios

<sup>23</sup> Proyecto de Ley núm. 3.198/2000.

<sup>24</sup> Proyecto de Ley núm. 73/1999, que establece garantizar 50% de plazas en las universidades para alumnos con buen rendimiento escolar, sin examen prevestibular. Se analizan conjuntamente el Proyecto de Ley núm. 3.627/2004 propuesto por el Ejecutivo, que instituye un Sistema Especial de Reserva de plazas en las universidades federales para estudiantes egresados de las escuelas públicas, en especial negros e indígenas, y el Proyecto de Ley núm. 1313/2003, que instituye cuotas para indígenas.

públicos universales de calidad para todos los ciudadanos, para evitar así el peligro de la invención de razas oficiales. El manifiesto expresa el deseo de ver un Brasil donde nadie sea discriminado, ni de forma positiva ni negativa, por su color, su sexo, su vida íntima y su religión.

En contra se presentó un segundo manifiesto a favor de la aplicación de las acciones afirmativas: el “Manifiesto a favor de la Ley de Cuotas y del Estatuto de la Igualdad Racial”, que retoma los datos estadísticos que revelan la condición desfavorable de la población negra y los compromisos con las acciones afirmativas asumidos en la Conferencia de Durban, así como las experiencias de varios países que las aplicaron. A pesar de que continúa el debate, hay una relativa aceptación nacional de las cuotas, sobre todo de las cuotas para pobres. Como afirma Guimarães (2006: 10), poco a poco se va reconociendo que las desigualdades sociales en Brasil están atadas a mecanismos invisibles o invisibilizados de discriminación racial, que favorecen su reproducción ampliada. No obstante, Guimarães prevé que las políticas de cuotas no modificarán la desigualdad social que prevalece en el país por ser resultado de una estructura social y económica profundamente arraigada. Esas políticas pueden regular el conflicto distributivo sobre nuevas bases, sin afectar la reproducción del sistema como un todo.

Estudios recientes han buscado salir del debate polarizado para recuperar la opinión de los alumnos sobre las cuotas. Los resultados no siempre coinciden, pero demuestran cómo la percepción de las cuotas depende tanto del contexto regional como de la clase social, de si las personas son negras o blancas, del prestigio del curso, de si son cursos científicos o de ciencias humanas, si son los alumnos beneficiados por las cuotas o si son alumnos vinculados con un movimiento social o político (Pinto, 2006; Menin y Shimizu, 2006). Estos estudios apuntan hacia una clara conciencia de los alumnos sobre la desventaja académica debido a la falta de condiciones para permanecer en la universidad y para tener acceso a los instrumentos necesarios para su formación, como libros, revistas, computadoras, etcétera. Por su parte, los alumnos beneficiados con las cuotas temen ser estigmatizados como sujetos sin calificación académica.

Algunas investigaciones constatan, sin embargo, que en algunas universidades los beneficiados con las cuotas pueden contar con un centro de apoyo, en general creado por iniciativa de las organizaciones negras, que puede ayudarlos a mejorar su calificación y su integración en la universidad o para obtener recursos y becas. Estos núcleos fomentan una mayor discusión sobre el racismo, la construcción racial y la conciencia de identidad racial. Apuestan, como los cursos prevestibulares, a invertir en la promoción de su autoestima, al subrayar su potencial y contribuir a que se interesen más en

el estudio y en mejorar sus resultados (Augusto dos Santos, 2005; Emerson dos Santos, 2005; Gomes, 2005; Brandão y Oliveira, 2005). Estos trabajos también destacan que las políticas de cuotas suscitaron el debate en las universidades y generaron una mayor sensibilización del cuerpo docente y de los alumnos sobre el tema de las desigualdades raciales.

Pero algunos problemas son persistentes, sobre todo los relacionados con la participación del Estado en la aplicación de estas políticas. Hay una evidente disposición a favor de estas políticas en el gobierno de Lula da Silva, si bien el compromiso del Estado no se refleja necesariamente en la disponibilidad de recursos. Cito como ejemplo algunos puntos que estuvieron en discusión en el Seminario de Políticas Afirmativas para la Inclusión Racial en la Enseñanza Superior realizado en la Universidad de Brasilia (21 y 22 de agosto de 2006), que reunió de manera especial a representantes de algunas universidades que aplican el programa de cuotas, a representantes de organizaciones negras, del Ministerio de Educación y de la SEPPIR para hacer una evaluación conjunta de estas políticas. El tema fue abordado desde varios ángulos: constitucionalidad, mérito académico, identificación de los beneficiados por su color/raza, además de los datos cuantitativos que muestran cuántos, quiénes y en qué cursos están los que entran por las cuotas.

En cuanto al mérito académico, representantes de prácticamente todas las universidades presentes demostraron que los alumnos que entran por las cuotas, aunque provinieran de escuelas públicas de baja calidad educativa, obtuvieron iguales resultados que los alumnos no cuotistas. También se observó que muchos alumnos que entraron por las cuotas (en algunas universidades más de la mitad), según los resultados obtenidos en el examen, hubieran sido admitidos mediante la selección normal del vestibular. Es decir, estos estudiantes no necesitaban de las cuotas para entrar a la universidad. Hay que destacar en este sentido que desde el punto de vista de algunos representantes de las universidades y de las organizaciones negras al asumirse como negros y postular por medio de las cuotas, estos alumnos contribuyen a una mayor visibilidad política de la población negra y a una mayor delimitación de su figura jurídica, lo que adicionalmente permite una identificación racial más positiva (Machado, 2005: 31).

Otro debate que surgió durante el seminario es el relativo a la identificación racial de los beneficiados. La autoidentificación como negros ha sido el método utilizado por las universidades como requisito para postular por cuota, aunque algunas han propuesto el análisis de fotografías, lo que ha sido motivo de muchas críticas. La autoidentificación es, como afirma Sansone (2005), la única que permite la aceptación de la multiplicidad de formas y la manera contextual en que los brasileños definen su

color y asumen su identidad racial. La delimitación del grupo beneficiado igualmente suscita aún ciertos debates: ¿las cuotas deben ser para pobres entre los cuales hay negros, o para negros independientemente de su situación social? Las universidades adoptan criterios distintos al respecto. Las diferencias regionales que se destacan en los discursos de los representantes son importantes y nos recuerdan los datos obtenidos en el estudio del Programa Diversidad en la Universidad. En algunas regiones del país la presencia de los negros en estos centros de enseñanza superior no es baja, pero se concentra en cursos de menor estatus, de menor competencia. Para el buen éxito de las cuotas sería necesario que fueran establecidas por curso, de acuerdo con el número de negros que aspiren a entrar.

Según representantes de las universidades del sur del país, la presencia negra en sus instituciones de educación superior era reducida y las cuotas les habían permitido cambiar la imagen de la universidad. Con todo, este fenómeno no ocurre sin problemas, ya que se observan conflictos entre alumnos negros que entraron por las cuotas y blancos dentro de la universidad. Esto exige promover un debate más amplio sobre los objetivos de las cuotas de forma tal que se evite la estigmatización de las personas negras en estos centros de estudio. Son estas fronteras las que preocupan a muchos estudiosos, dado que en general las cuotas son aplicadas sin plan de divulgación, de diálogo, dejando a cargo de los alumnos, profesores y organizaciones promover la discusión en las universidades. Las instituciones que determinaron beneficiar a la población negra independientemente de su condición social sufren todavía más críticas. Algunas organizaciones negras explican que esta política tiene como fin combatir la discriminación y el prejuicio racial, puesto que la ausencia de negros en las universidades no se debe sólo al nivel social sino también a la discriminación y a la baja autoestima de los estudiantes negros. Pero, ¿cómo promover una política antirracista sin acompañarla de la promoción de una política valorativa que se refleje en la educación brasileña, como en los contenidos educativos, libros, capacitación de profesores y no sólo en una medida impositiva?

Los antagonismos que esta política puede generar, se minimizarían con una política más amplia de reforma educativa que permita la inclusión de las clases más pobres. La poca inversión del Estado en educación y la centralización en políticas focales crean un contexto de competencia y hacen que las políticas de acción afirmativa sean vistas como meros privilegios. Por lo demás, se sigue evidenciando la dificultad de integración y permanencia de los alumnos negros y pobres en la enseñanza superior frente a la enorme demanda y la poca oferta de plazas y becas en las instituciones públicas brasileñas. Estos alumnos necesitan recursos que les permitan dedicarse exclusivamente a la universidad y adquirir los libros y materiales didácticos indispensables. Muchos

no cuentan siquiera con recursos para pagar el medio de transporte que los lleve a la universidad.

El Ministerio de Educación brasileño sigue con el problema institucional puesto que todavía no se han logrado ni más recursos, ni transversalidad, ni el reconocimiento de la cuestión racial en su interior. El ministerio no consigue elaborar una política educativa que considere la cuestión racial y que involucre a sus distintas instancias. Y, según declararon los representantes de varias universidades, tampoco ha ofrecido un apoyo adecuado a las universidades en el establecimiento de las cuotas. La manifestación de la SEPPIR, cuya creación demuestra un cambio en el tratamiento de la cuestión racial en el país, deja sin embargo un vacío de datos más concretos, necesarios para evaluar las políticas de cuotas en las universidades. Al ponerse en marcha el sistema de cuotas se generaron experiencias distintas por universidad y región de Brasil. Estas diferencias hicieron posible la promoción de una diversidad de medidas afirmativas, no limitadas a las cuotas (Emerson dos Santos, 2005: 12). Fue el compromiso de los grupos involucrados con el proceso lo que permitió cierto éxito en esta materia, pero la falta de comunicación entre las universidades que pusieron en práctica las cuotas impide evaluar sus efectos con mayor amplitud. Las organizaciones negras no han podido apoyar y acompañar estos procesos, a veces por falta de acuerdo entre ellas, de recursos o incluso porque se asientan principalmente en el sureste del país ante la falta de incentivos para incorporar a organizaciones de otras regiones. Con todo, no se puede olvidar que el debate sobre las acciones afirmativas, la elaboración del Programa Diversidad en la Universidad y el establecimiento de cuotas han visibilizado el tema racial como nunca antes en Brasil, lo cual se puede ver sobre todo en medios como la televisión, que ha destacado el debate e incrementado la presencia negra. Éste es un resultado importante del momento actual. Además, las cuotas caminan y todos esperan que sean medidas temporales, que permitan la inclusión de estudiantes negros, sin que esto deje impactos negativos en las relaciones raciales brasileñas.

## SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cofex	Comisión de Financiamientos Externos
CNCD	Consejo Nacional de Combate a la Discriminación
CNE	Consejo Nacional de Educación
GTI	Grupo de Trabajo Internacional para la Valoración de la Población Negra
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
IPEA	Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas
Funai	Fundación Nacional del Indio
MEC	Ministerio de Educación
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Seain	Secretaría de Asuntos Internacionales
Semtec	Secretaría de Educación Media y Tecnológica
SEPPIR	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial
Sesu	Secretaría de Educación Superior
PVNC	Prevestibular para negros y carentes
UENF	Universidad Estatal del Norte Fluminense
UERJ	Universidad del Estado de Rio de Janeiro



## BIBLIOGRAFÍA

ABÉLÈS, MARC

1997 “Anthropologie du politique”, en Henri-Pierre Jeudy (coord.), *Anthropologie du politique*, París, Armand Colin, pp. 5-24.

AGIER, MICHEL y MARIA ROSARIO CARVALHO

1994 “Nation, race, culture”. Les mouvements noirs et indiens au Brésil”, en *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 17, París, Sorbonne Nouvelle Paris III, pp. 107-124.

BELLIER, IRENE

1997 “Une approche de l’anthropologie de la culture des institutions”, en Marc Abélès y Henry Pierre Jeudy (coords), *Anthropologie du politique*, París, Armand Colin, pp. 129-162.

BRANDÃO, A. e I. OLIVEIRA,

2005 “Avaliação da política de ação afirmativa para permanência de alunos negros na UFF”, en Augusto Dos Santos, S. (org) *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*, Brasília, Ministério da Educação, pp. 289-310.

CANDAUI, VERA MARÍA y CARMEN ANHORN

2000 “A questão didática e a perspectiva multicultural: uma articulação necessária”, en *23ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação*, 24 a 28 de septiembre de 2000, Caxambu-Minas Gerais.

COSTA, SÉRGIO

2002 “A construção Sociológica da Raça no Brasil”, *Estudos Afro-Asiáticos*, núm. especial, 01, enero-abril, Rio de Janeiro, UCAM, pp. 35-62.

DA MATTA, R.

1997 “Notas sobre o racismo à brasileira”, en J. Souza (org.). *Multiculturalismo e Racismo - uma comparação Brasil-Estados Unidos*, Brasília, Paralelo 15, pp. 69-76.

DOS SANTOS, AUGUSTO

2005 “Projeto Passagem do Meio-uma política de ação afirmativa na Universidade Federal de Goiás (UFG)”, en Augusto dos Santos, S. (org.), *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*, Brasília, Ministério da Educação, pp. 269-288.

DOS SANTOS, EMERSON

2003 “Racialidade e novas formas de ações sociais: o pré-vestibular para negros e carentes” en: Emerson dos Santos, Fátima R. Lobato (orgs.), *Ações afirmativas-políticas públicas contra as desigualdades raciais*, Rio de Janeiro, LPP/DP&A, Coleção Políticas da Cor, pp. 127-156.

2005 “Reserva de vagas para negros em universidades públicas: um olhar sobre a experiência brasileira”, *AVIR*, núm. 19, septiembre, Rio de Janeiro, UERJ.

FRY, PETER H.

- 2000 *Politics, Nationality and the Meanings of Race in Brazil*, Daedalus, v. 129, pp. 83-118, Cambridge.

GOMES, JOAQUIM BENEDITO BARBOSA

- 2001 *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade - O Direito como Instrumento de Transformação Social. A experiência dos EUA*, Rio de Janeiro y São Paulo, Renovar,

GOMES, N. L.

- 2005 "A universidade brasileira com direito do (das)jovens negros(as) - a experiência do programa de ações afirmativas da UFMG em Augusto dos Santos, S. (org.) *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*, Brasília, Ministério da Educação, pp. 251-268.

GUIMARÃES, ANTONIO SERGIO

- 1999 *Racismos e anti-racismos no Brasil*, São Paulo, Editora 34, p. 238.

- 2006 "Depois da democracia racial", *Tempo Social*, vol.18, núm. 2, São Paulo.

HANCHARD, MICHAEL GEORGE

- 2001 *Orfeu e o Poder-Movimento Negro no Rio e São Paulo*, Rio de Janeiro, UERJ.

HASENBALG, CARLOS A.

- 1999 "Entre os mitos e os fatos; racismo e relações raciais no Brasil", en Marcos Chor Maio y Ricardo Ventura Santos (orgs. ), *Raça, Ciência e Sociedade*, Rio de Janeiro, Fiocruz-Centro Cultural Banco do Brasil, pp. 235-249.

HENRIQUES, RICARDO

- 2001 *Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90*, Rio de Janeiro, IPEA, texto para discusión, núm. 807.

IGREJA, REBECCA

- 2005 *Estado, diferença cultural e políticas multiculturalistas: uma comparação entre Brasil e México*, tesis de doctorado en Antropología Social, Brasília, Universidad de Brasília.

JACOURD, L. y N. E. BEGHIN,

- 2002 "*Desigualdades raciais no Brasil-um balanço da intervenção governamental*", Brasília, IPEA.

MACHADO, ELIELMA

- 2005 "Ação afirmativa nas universidades estaduais fluminenses: o começo", *ADMITA*, núm. 19, septiembre, Rio de Janeiro, UERJ.

MAGGIE, YVONNE y PETER FRY

- 2004 "A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras", *Estudos Avançados*, núm. 50, pp. 67 -80, enero-abril, USP, São Paulo.

MARTINS, ROBERTO BORGES

- 2004 *Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente*, Santiago de Chile, Cepal, Serie Políticas Sociales.

MENIN, M. y SHIMIZU, A.

- 2006 *Representações sociais de diferentes políticas de ação afirmativa para negros, afrodescendentes e alunos de escolas públicas numa universidade brasileira*, ponencia presentada en el grupo de trabajo núm. 23, 29ª Reunión de ANPED, São Paulo.

MUNANGA, KABENGELE (org.)

- 2001 “Superando o racismo na escola”, Brasília, MEC, pp. 137-168.

NOGUEIRA, ORACY

- 1985 *Tanto preto quanto branco, estudo de relações sociais*, São Paulo, T. A Queiroz.  
 1992 *Negro político e político negro*, São Paulo, Edusp.  
 1998 *Preconceito de Marca-As relações Raciais em Itapetininga*, São Paulo, Edusp.

OSORIO, RAFAEL GUERREIRO

- 2003 *O Sistema Classificatório de “Cor ou raça” do IBGE*, IPEA. 50 p., texto para discusión núm. 996, Brasília.

PAIXÃO, MARCELO J. P.

- 2003 *Desenvolvimento humano e relações raciais*, Rio de Janeiro, LPP-DP&A, colección Políticas da Cor.

PENA BORTOLINI, SERGIO

- 2004 “Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas?”, *Estudos Avançados*, vol. 18, núm. 50, enero-abril, São Paulo, pp. 31-50.

PINTO, P. G. H. ROCHA

- 2006 “Ação Afirmativa, Fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas raciais para negros na UERJ”, en João Feres Júnior y Jonas Zoninsein (orgs.), *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*, Brasília, Editora UnB, pp 136-166.

SANSONE, LIVIO

- 2002 “La communauté noire existe-elle? Identité et culture des afro-bahianais”, *Cahiers du Brésil Contemporain*, núms. 49-50, pp. 135-154, París, EHESS.  
 2004 *Negritude sem Etnicidade* Pallas, Salvador y Rio de Janeiro, EDUEBA.  
 2005 “● bebê e a água do banho-a ação afirmativa continua importante, não obstante os erros da UnB”, en *Horizontes Antropológicos*, año 11, núm. 23, Porto Alegre, pp. 251-254.

SANTOS DE PAULO, CARLOS ALBERTO

- 2002 *Movimento Negro, Participação e institucionalidade: desafios para uma agenda pública*, Brasília, doctorado en Políticas Sociales-Departamento de Servicio Social, Universidade de Brasília.

SANTOS, ISABEL APARECIDA

- 2001 “A responsabilidade da escola na eliminação do preconceito racial: alguns aminos”, em Cavallero (org. ), *Racismo e anti-racismo na educação*, São Paulo, Selo Negros Edições, pp. 97-114.

SCHWARCZ, LILIA K. MORITZ

- 2002 “Questão racial e etniCidade”, en Sérgio Miceli (org.), *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Editora Sumaré-CAPES-ANPOCS, pp. 267-326.

SCHWARTZMAN, SIMON

- 1999 “Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil”, *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 55, noviembre, São Paulo, pp. 83-96.

SILVA, NELSON DO VALLE

- 1999 “Uma nota sobre raça social no Brasil”, en Silva, Hasenbalg y Lima (coords.), *Cor e estratificação social*, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria.

SODRÉ, MUNIZ

- 1999 *Claros e escuros : identidade, povo e mídia no Brasil*, Petrópolis, Vozes.

TELLES, EDWARD

- 2003 *Racismo à Brasileira*, Rio de Janeiro, Dumará.

## Luchas por el reconocimiento y nuevas geografías étnicas en los Altos de Chiapas. El caso de La Siberia en el municipio de Chanal

*Araceli Burguete Cal y Mayor*

Esta colaboración se sitúa en el campo temático de las luchas por la identidad como fenómeno global en las sociedades contemporáneas, dando origen a nuevas geografías étnicas. Manuel Castells ha destacado el “poder de la identidad” en la era de la información, modificando la organización de los Estados y de la sociedad. En la globalización, la identidad se ha convertido en una temática global en el sentido de que todas las sociedades se encuentran implicadas, pero es en lo local en donde las luchas por la identidad y la identificación se llevan a cabo, desplegando luchas por el reconocimiento (García-Ruiz, 2006: 7).

La localización de los fenómenos globales en el altiplano chiapaneco alentó tendencias centrífugas que se manifestaron como segmentación étnica y producción de alteridades, lo que ha dado lugar a la creación de muchos “otros étnicos”, generando también fragmentación territorial, al realizarse diversas declaratorias de “autonomías *de facto*”, y al demandarse la constitución de nuevos municipios (Burguete, 2002). Algunos teóricos de la globalización, como David Harvey (2004), han llamado la atención sobre la compresión espacio/tiempo en la “posmodernidad flexible”, lo que ha alentado fenómenos de reorganización del espacio —desintegración de antiguas formas territoriales para crear otras nuevas—, que suponen la intensificación de la fragmentación y de lo efímero. En la nueva configuración del sistema mundial, afirma Díaz-Polanco (2006: 132-138), las “antiguas sociedades totales” devienen en “entidades parciales” o “células de conjuntos mayores”. Esta fragmentación social y territorial el autor nos dice: “generalizó el problema de la diversidad como fuente de conflictos intrasociales e interculturales”. En su perspectiva, la producción de múltiples identidades está vinculada con la actual fase de mundialización del capital.<sup>1</sup>

La localización de esos fenómenos globales en el altiplano chiapaneco ha dado lugar a una *nueva geografía étnica*. En los primeros meses del año 1998 el gobierno de Chiapas, presidido por el entonces gobernador interino Roberto Albores Guillén

---

<sup>1</sup> Rodolfo Stavenhagen, por su parte, ha documentado el resurgimiento de algunos conflictos étnicos en Europa, como resultado de la disolución de países como la Unión Soviética y la Federación Yugoslava, en las últimas décadas (Stavenhagen, 2000: 7).

(1998-2000), y con el apoyo del presidente de México, Ernesto Zedillo (1994-2000), ofreció al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) una “política de remunicipalización” como una oferta política dirigida, se dijo, al “reconocimiento” de los municipios autónomos zapatistas, conformándolos como nuevos municipios en el marco del proceso de negociación de la paz con el ejército rebelde, levantado en armas en enero de 1994. Esta oferta unilateral no fue aceptada por el EZLN que advirtió la intención contrainsurgente de la estrategia gubernamental. Pese al rechazo zapatista, los gobiernos federal y del estado continuaron ofreciendo nuevos municipios, buscando alentar rupturas dentro de los grupos zapatistas. Así sucedió en algunos casos, lo que dio como resultado la creación de siete nuevos municipios localizados en distintas regiones de la entidad (Leyva y Burguete, 2007).

En una convergencia entre la oferta gubernamental y la demanda social, los apetitos para formar nuevos municipios se expandieron por diversas regiones del estado. Más de un centenar de localidades solicitaron de manera oficial (mediante peticiones a la Cámara de Diputados local) y oficiosa (mediante declaraciones a medios de comunicación) su formación como nuevos municipios. La mayoría de esos reclamos provenía de regiones como Selva, Costa, Fronteriza y Centro. En la región los Altos se supo de cuatro localidades que desplegaron luchas por el reconocimiento para constituirse como nuevos municipios, a saber: el pueblo de Santiago El Pinar (en el municipio de San Andrés Larráinzar, con 2 151 habitantes), los pueblos de Santa María Magdalena y Santa Marta (ambos en el municipio de Chenalhó, el primero con 2 954 y el segundo con 570 habitantes), y la localidad de La Siberia (en el municipio de Chanal, con 576 habitantes). De las cuatro solicitudes, sólo Santiago El Pinar y Santa María Magdalena (Aldama) obtuvieron el rango de nuevos municipios. Ni Santa Marta ni La Siberia lo consiguieron. ¿Cómo explicar la demanda de municipalización de estas pequeñas comunidades? Por la brevedad de este espacio no me ocuparé en esta ocasión de todas ellas, centrando mi atención únicamente en el caso de La Siberia.<sup>2</sup> ¿Qué razones movilizaron las aspiraciones de la pequeña localidad de La Siberia para constituirse en un nuevo municipio? ¿A quiénes interpelaban y en qué gramática argumentaban su demanda? ¿Qué discursos alimentaban sus luchas por el reconocimiento? ¿Por qué motivos “los siberianos” ya no pueden vivir junto con “los chanaleros”? ¿Cuáles han sido las reacciones de los chanaleros sobre el reclamo de remunicipalización de La Siberia, que fractura el territorio de ese municipio? A dar respuesta a estas preguntas me abocaré en las páginas siguientes.

---

<sup>2</sup> Los otros casos los he estudiado en Burguete (2009, 2004); y Leyva y Burguete (2007).

## CHANAL: PRODUCTOR DE DIFERENCIAS ÉTNICAS

Chanal es un municipio con 7 568 habitantes distribuidos en una extensión territorial de 295.6 km<sup>2</sup>, que se localiza en la región Altos.<sup>3</sup> Su población es hablante de tseltal y es uno de los municipios más pobres en Chiapas.<sup>4</sup> El reclamo de fisión de La Siberia para separarse de Chanal y constituirse en un nuevo municipio desafió las formas de apropiación y significación del espacio y de la constitución de territorialidades étnicas en la región los Altos; toda vez que su separación implicaba la ruptura del territorio étnico, lo que interpelaba física y simbólicamente a las representaciones sobre la constitución de “los pueblos” en el altiplano. En la semántica étnica local, todos los rasgos constitutivos de un grupo étnico, considerados como identificadores de etnicidad, son propios de una identidad colectiva a la que los mayas tseltales y tsotsiles de la región los Altos, denominan como “pueblo”. En las representaciones de los pueblos de esta región, todos los miembros de un colectivo indígena son nombrados y se autonomban como “pueblo”. Al respecto, es importante precisar que el uso de la autoadscripción como “pueblo” es muy antiguo, y parece tener su origen en el siglo XVI, con la constitución de los “pueblos de indios” (García Martínez, 1987), habiendo sido refrendado en el siglo XIX como resultado de la implementación de la legislación de las Cortes de Cádiz (Palomo Infante, 2005).

En sus narrativas de etnogénesis, los habitantes de Chanal ubican su origen en el vecino municipio de Oxchuc. La creación “del pueblo de Chanal”, como nombran los chanaleros (gentilicio e identificador étnico) a su municipio,<sup>5</sup> remite a un desplazamiento de población que se estima transcurrió 200 años atrás (Esponda Jimeno, 1994: 221). Desde entonces hasta nuestros días, durante más de dos decenios, los chanaleros se han esforzado por construir sus propios referentes identitarios en una estrategia que busca diferenciarse de Oxchuc. En su proceso de constitución como pueblo, los chanaleros han elaborado representaciones que refuerzan las fronteras étnicas que marcan la

<sup>3</sup> Véase el Plan de Desarrollo Municipal, Chanal, Chiapas, 2005-2007.

<sup>4</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <<http://saul.nueve.com.mx/eventos/images/PresentacionChiapas.pdf>>

<sup>5</sup> En una traducción literal de estos derechos, es difícil afirmar que en Chiapas la categoría de “pueblo indígena” pueda ser objetivada como el “grupo étnico tsotsil” o el “grupo étnico tseltal”. Estos grupos etnolingüísticos no se expresan identitariamente en la vida cotidiana. Por ejemplo, cuando los mayas tseltales y tsotsiles de Chiapas se representan discursivamente, no lo hacen diciendo “yo soy tsotsil” (palabra que por cierto no reconocen en su idioma), sino que se nombran a sí mismos como “yo soy” o “nosotros somos” “bats’i vinik”, es decir, “hombres verdaderos”, los que “hablamos la palabra verdadera”.

diferencia frente a los otros grupos étnicos de su entorno.<sup>6</sup> En su configuración, ocuparon espacios territoriales que significaron como “propios”; crearon un diseño de vestido que es distinto al del lugar de origen de sus ancestros; se dieron en San Pedro Mártir su propio santo patronal (distinto al de Oxchuc, que es Santo Tomás); organizaron su propio sistema de fiestas, y se dieron su propio cuerpo de autoridades. En un largo proceso de “constitución como pueblo”, Chanal logró, al final del siglo XIX, su reconocimiento legal como municipalidad; estatus que en el imaginario de los otros pueblos indígenas del altiplano, le otorgaba el reconocimiento de su condición de pueblo; diferenciándolo frente a los “otros pueblos” vecinos, y en específico ante Oxchuc.<sup>7</sup>

Los chanaleros son el único grupo étnico en la región los Altos en cuyas narrativas de etnogénesis se reconoce tener como origen la fisión de otro grupo étnico y de otro municipio, lo que da cuenta de la juventud de esta configuración étnica. Las narrativas de etnogénesis de los otros grupos étnicos del altiplano (los chamulas, los zinacantecos, los cancuqueros, migueleros, pedranos, pableros, etcétera)<sup>8</sup> no registran en su memoria haber nacido de fisión alguna, y el origen de sus pueblos y de sí mismos lo remiten a fundaciones míticas inmemoriales resultado de peregrinaciones realizadas por sus padres-madres ancestrales y sus santos patronales (Ruz, 1997). Ninguno de éstos acepta parentesco alguno con los grupos étnicos vecinos, así sean hablantes de la misma lengua y se encuentren en inmediata vecindad.

---

<sup>6</sup> Sobra decir que la categoría “grupo étnico”, es usado como un recurso analítico por quien escribe. Retomo la definición de Fredrik Barth, que afirmaba que “los grupos étnicos son categorías de adscripción e identificación que son utilizadas por los actores mismos y tienen, por tanto, la característica de organizar interacción entre los individuos” (Barth, 1976: 10-11).

<sup>7</sup> Henri Favre identifica a Chanal como un ejemplo típico de procesos de fisión en el altiplano chiapaneco que originan nuevas configuraciones étnicas, dando lugar después a nuevos pueblos. Cita a un autor de la época, quien en 1876 hacía notar que Chanal había pasado de ser un paraje “a una comunidad de tipo concentrado” que comprendía unas cien familias y que era por completo independiente de Oxchuc” (Favre, 1984: 151).

<sup>8</sup> En la región los Altos se ha establecido una relación orgánica entre grupo étnico y municipio. A cada municipio corresponde un gentilicio que regularmente se constituye en un identificador étnico. En esta lógica, cada municipio contiene un pueblo y ese pueblo se conforma como un grupo étnico que se autorrepresenta como tal y es representado por los Otros de su entorno. Así, la expresión “los chamulas”, es el gentilicio y la identificación étnica de los nativos en el municipio de Chamula; los “migueleros” se usa para los pobladores del municipio de Mitontic, cuyo santo patrón es San Miguel, y así sucesivamente. Este proceso de construcción étnica en los Altos lo he trabajado en otro lugar, véase Burguete (2009).



En el proceso de su constitución como pueblo, los chanaleros han enfrentado desafíos. Uno de ellos a principios del siglo ~~xx~~, cuando fueron despojados del reconocimiento de su autogobierno municipal y perdieron el rango de municipio. En 1921, la nueva Constitución de Chiapas disminuyó su categoría y lo colocó como Agencia Municipal, dependiente del municipio de San Cristóbal de las Casas.<sup>9</sup> Simultáneamente, el territorio municipal quedaba incorporado a las fincas de la poderosa familia Larráinzar. Al nacer el siglo xx, los chanaleros habían perdido el control sobre una parte significativa de sus tierras y su autogobierno era débil. Hubo que esperar hasta el arribo del presidente Lázaro Cárdenas del Río a la presidencia de la República (1934-1940) para que los pueblos indígenas del altiplano tuvieran mejores condiciones para luchar por la restitución de sus tierras y fortalecer su gobierno municipal.<sup>10</sup> No sin dificultades, un decreto emitido en 1935 finalmente restituye a Chanal el rango de municipio libre.<sup>11</sup> El reto siguiente para los chanaleros era lograr la restitución de sus tierras, lo que lograron mediante la forma de tenencia ejidal (Decreto del 4 de octubre de 1943).<sup>12</sup>

Durante la segunda mitad del siglo xx, los chanaleros han dedicado sus esfuerzos —como el resto de los grupos étnicos del altiplano— a profundizar en el proceso de su reconstitución como *pueblo*, es decir como pueblo-municipio. Un punto central ha

<sup>9</sup> El Decreto núm. 14 (artículos 1º y 2º) de fecha 11 de diciembre de 1882 incorpora dentro de la organización municipal del estado la municipalidad de Chanal. En 1921 la nueva Constitución no reconoce a Chanal como municipio, colocándolo como una agencia municipal del municipio de San Cristóbal de las Casas. Véase el Decreto núm. 131 artículos 1º y 2º (INEGI, 1997: 131-132).

<sup>10</sup> Es importante mencionar que en la tradición oral de los chanaleros no se registra el periodo previo de Chanal como municipalidad, lo que puede explicarse por el poco tiempo en que tal categoría jurídico-político-territorial fue vigente durante el siglo xix. En la tradición oral se recuerda la municipalización de Chanal y la reconquista del territorio municipal como el logro de una persona: Lorenzo Velasco Aquino. Una biografía de este personaje fue elaborada por Manuel Arias Pérez, publicada en edición bilingüe en 1978, con una segunda edición en 1998 (Arias Pérez, 1998).

<sup>11</sup> El 14 de febrero de 1934 un decreto eleva a la Agencia Municipal de Chanal a la categoría de Municipio Libre de tercera categoría, sin perder la categoría política de pueblo. Pero meses después el Decreto núm. 72 del 20 febrero de 1935, lo descende otra vez a la categoría de agencia municipal, dependiente de San Cristóbal. Luego, el 11 de mayo de 1935, un nuevo decreto (el num. 121 artículo único) le restituye la categoría de municipio libre de tercera categoría con la jurisdicción que tenía anteriormente (INEGI, 1997: 131-132).

<sup>12</sup> Véase el Plan de Desarrollo Municipal, H. Ayuntamiento del Municipio de Chanal, Chiapas, 2005-2007.

sido la recuperación de las tierras del territorio municipal y la significación del espacio agrario en territorio étnico, que en sus representaciones debe ser ocupado únicamente por los chanaleros. Desde los años treinta del siglo xx, los distintos grupos étnicos del altiplano fueron configurándose cada uno de ellos alrededor de las entidades municipales. Por su importancia, los habitantes de los municipios alteños han luchado, política y jurídicamente para constituirse como municipios y lograr con ello que todas las tierras del municipio queden bajo su jurisdicción étnica. Este proceso de *etnización* del territorio municipal se ha visto acompañado de una profundización en las estrategias endogámicas que no permite que “otros”, vivan en la jurisdicción municipal.

En su lucha por la reconstitución de los pueblos que se han mantenido en la región de los Altos desde el periodo del cardenismo hasta nuestro días, los habitantes de los municipios del altiplano han profundizado en un diseño étnico que ajusta la ecuación de un grupo étnico-un municipio-un territorio étnico. Ésta es la fórmula a la que todo grupo étnico alteño aspira. Aquellos que aún no lo han logrado, persisten en sus luchas por lograr la apropiación étnica del territorio, así como su reconocimiento como municipios (Burguete, 2008). En esta estrategia, los municipios alteños han luchado para que todos los “otros” que viven en la jurisdicción municipal abandonen el municipio, haciendo el ajuste entre superficie municipal y territorio étnico.<sup>13</sup>

Después de haber obtenido la devolución de su rango de municipio y la dotación de tierras ejidales, los chanaleros estaban inconformes y se sentían amenazados porque la extensión municipal no correspondía exactamente con la dotación ejidal. El Decreto que les restituye el rango de municipio libre establece una superficie de 29 560 hectáreas, mientras que el ejido Chanal consta de una superficie total de 42 586.75 hectáreas (Decreto del 4 de octubre de 1943), que rebasa los límites municipales. Desde la perspectiva de los chanaleros, el terreno ejidal incluye comunidades que se encuentran bajo la jurisdicción del vecino municipio de Huixtán, por lo que han demandado que esas localidades queden bajo su jurisdicción agraria y municipal. Los chanaleros han

<sup>13</sup> Al estudiar los censos de población durante la segunda mitad del siglo xx en municipios de la región del altiplano, Reyna Moguel (2001) observó una tendencia a la disminución del pluralismo étnico en los municipios del altiplano, volviéndose éstos cada vez más endogámicos, al rechazar la presencia de otros que no sean aquellos que se identifican y son identificados como “propios”. Esto ha conducido a la expulsión de ladinos, así como de otros mayas tseltales o tsotsiles que no son considerados como “propios”. Esta estrategia ha contribuido a fortalecer los límites étnicos, de acuerdo con la definición de Barth. La expulsión más emblemática ha sido la de los ladinos de Larráinzar. Para una lectura *emic*, vista “desde adentro” de la expulsión de los ladinos de Larráinzar, escrita por un autor tsotsil, puede verse el texto de Lucas Ruiz (2007).

bregado por lograr la restitución de los terrenos ejidales faltantes, o bien que los límites municipales se ajusten para cumplir la ecuación de un municipio-un territorio étnico, pero sus gestiones han resultado infructuosas.

Además de su lucha por la etnización de la tierra ejidal para constituirlo como territorio étnico, los chanaleros han dado otra batalla para expulsar al “otro” étnico que se encuentra dentro de sus límites municipales. Su objetivo ha sido la colonia La Siberia, una pequeña localidad de medio millar de habitantes a quienes los chanaleros perciben como “ajenos”, dando como resultado la construcción de la “otredad” de los “siberianos”, como ha de verse en las páginas siguientes.

Al elaborar un estudio sobre Chanal en los primeros años de la década de los ochenta, Sergio Navarrete identificó la organización territorial en dos “mitades” o, “barrios originales”: *Támchay Hámalitic*, o Barrio Montaña al sur, y *Ahlantic*, o Barrio Bajo al norte, divididas por una línea imaginaria.<sup>14</sup> A cada barrio corresponde un número determinado de parajes (asentamientos): “Son montañeros los siguientes parajes: Natilton, Onilha’, Frontera Mexiquito y Tzanalhich (*la colonia Siberia al sur, en tierras de montañeros, se considera independiente*). Al otro lado, en dirección noreste, los parajes del Barrio Bajo son: La Mendoza, El Naranjal, Sacquilchén, Sacchilbaté y Chanalito” (Navarrete Pellicer, 1988: 32).<sup>15</sup> El énfasis en la cita intenta llamar la atención en el hecho de que en los albores de la década de los ochenta la “ajenidad” de La Siberia ya era una percepción social compartida (percepción que entonces recogió el antropólogo). La *ajenidad* de los siberianos se funda en narrativas que impugnan la legitimidad de la posesión de los siberianos de las tierras que ocupan en la colonia La Siberia.<sup>16</sup> Se esgrimen dos razones: que los padres de los siberianos no son nativos de Chanal (aunque también son hablantes de tseltal) y (en consecuencia) que no descienden de ninguno de los linajes fundadores “del pueblo”.

Entre los pobladores de la cabecera del municipio de Chanal y de La Siberia no hay memoria sobre el origen del nombre de esta colonia. Es probable que el mismo le haya sido puesto por algún funcionario agrario de la época del cardenismo, aludiendo, quizá, al frío de la montaña o a la abundante vegetación de pino-encino que pudo haber tenido en aquellos años cuando se integró el ejido. Hoy día, la colonia La Siberia es habitada por personas que se presume son descendientes de los mozos de la finca El

<sup>14</sup> Aunque por el crecimiento de la población ya se habían formado dos nuevos barrios (Barrio Nuevo y Barrio Pamalaquil), el autor refiere que éstos todavía no adquirirían importancia política ni en las representaciones identitarias.

<sup>15</sup> El énfasis es mío.

<sup>16</sup> En el altiplano chiapaneco se nombra como “colonia” a aquellos asentamientos que tienen su origen en el régimen ejidal.

Rosario, cuyas tierras fueron incorporadas al ejido Chanal. Como fue frecuente durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, las fincas o ranchos que eran propiedad de los mestizos en la región los Altos contenían dentro de su demarcación dos categorías de trabajadores agrícolas: los baldíos y los mozos. Los baldíos eran campesinos nativos del pueblo sobre el que el rancho estableció su jurisdicción, regularmente en el siglo XIX, de lo que resultaba que tierra y gente eran consideradas como parte de la propiedad del patrón. Se presume que en este caso los baldíos eran chanaleros que usufructuaban tierras que el rancho reclamaba de su propiedad, por lo que debían pagarle una renta en trabajo. La categoría de mozos alude a los trabajadores que habían sido reclutados por el patrón. A diferencia de los primeros, éstos no eran nativos del pueblo sobre el que el rancho se había extendido, sino que eran trabajadores que habían sido enganchados desde los municipios vecinos.

Cuando la reforma agraria llegó a los Altos, durante el cardenismo, los ranchos fueron expropiados y devueltos a “los pueblos” mediante el régimen de propiedad de bienes comunales o ejidales. Sin embargo, cuando se realizaba un reparto agrario, sus beneficiarios eran, por lo regular, todos los trabajadores de los ranchos o fincas, independientemente de su afiliación étnica. En muchos casos, esta situación produjo molestias a los pueblos cuyas tierras presumían como propias, como parte de sus territorios ancestrales, de modo que presionaban para que los exmozos que eran dotados de derechos agrarios abandonaran lo más rápido posible las tierras recuperadas.

Pero no siempre lo consiguieron. Cuando los exmozos permanecieron dentro de la jurisdicción municipal, con frecuencia quedaron en condición de “otros”. Así sucedió en Chanal. Como podrá leerse en los siguientes fragmentos etnográficos, la narrativa enfatiza en la diferencia étnica de La Siberia y “los siberianos”, lo que ha alimentado la construcción de microetnicidades y la formación de las fronteras étnicas intramunicipales, que serían visibilizadas y politizadas por *los siberianos*, cuando politizaron su identidad y reclamaron su reconocimiento a la diferencia étnica, mediante su incorporación al programa de remunicipalización. Según una autoridad del ayuntamiento municipal de Chanal:

La colonia La Siberia ya tiene muchos años de formada, pero la gente que vive allí eran puros mozos [...] La Siberia fue fundada por personas que dicen que tienen derecho a vivir en el rancho, pero (esos) señores que sí tenían derechos, éstos ya están muertos [...] Porque esta colonia anteriormente era un rancho, pero como Chanal compró el rancho, quedó como un ejido [...] Cuando ya se compró el rancho, los mozos que estaban allí se acercaron al pueblo, formaron como una comunidad chiquita, era muy pequeño, no había tanta gente. El presidente municipal le dijo a los mozos, “júntense, se va a formar una comunidad, nadie los va a molestar porque la tierra ya es de

nosotros”. Así es como a esa gente se les dio el permiso para que vivieran en el pueblo. (A. L., autoridad municipal. Entrevista 15 de marzo de 2002)

De acuerdo con los chanaleros, al adquirir por la vía de la compra la fracción del rancho El Rosario, las tierras quedaron incorporadas al patrimonio ejidal de Chanal, agregándose a la carpeta básica y a los planos del ejido. Aquí es donde se produce el punto de tensión. Con el discurso de la compra de la tierra realizada por los chanaleros se cuestionaba la legalidad y la legitimidad de la apropiación de la tierra por parte de los siberianos. En su proceso de reconstitución, los chanaleros construyeron imaginarios que les permitían afirmar que todas las tierras del ejido Chanal (incluyendo La Siberia) forman parte de los territorios comunales que les fueron heredados por sus ancestros, ahora recuperadas bajo el régimen ejidal. En las narrativas sobre la configuración del pueblo de Chanal, se incluía a La Siberia, pero no a los siberianos. Navarrete Pellicer lo registró de la siguiente manera:

En gran medida los conflictos que se han dado por terrenos derivan de las expropiaciones a los ladinos y la especulación que hicieron algunos indígenas con éstos. El caso más importante de expropiación que benefició a muchas familias fue el de la finca La Siberia, en 1940, donde se constituyó una colonia que actualmente tiene 450 habitantes y *en muchos sentidos es autónoma respecto de la cabecera municipal*. (Navarrete P., 1988: 72)

En los años ochenta, la “autonomía de La Siberia” no se traducían como un reconocimiento a la diferencia de la misma, sino a modo de representaciones de desprecio y estigma. La otredad y la no pertenencia a Chanal se expresaban en sentimientos de exclusión hacia los siberianos, a quienes no se les percibía como “propios”. El proceso de construcción de la otredad de los siberianos fue acelerado por la necesidad de tierras que requerían los chanaleros. La mala calidad de los terrenos en donde Chanal se asienta ha obligado a su población a una búsqueda constante de tierras agrícolas. Los terrenos de Oxchuc y Chanal carecen de fuentes de agua, y las zonas altas son áridas y poco apropiadas para la siembra de maíz.<sup>17</sup> Esta carencia ha motivado el despla-

<sup>17</sup> Información oficial registra que 50% de la superficie del municipio está constituida por zonas accidentadas, 40% por zonas semi planas y únicamente 10% de la superficie es terreno plano. Esto da cuenta de que los chanaleros carecen de las condiciones elementales básicas para la sobrevivencia. Véase Chanal, *Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Chiapas*, disponible en versión digital en <<http://www.mexicantextiles.com/library/tzetales/chanal.pdf>>.

miento de la población. Víctor Esponda Jimeno (1994: 222) registra información que obtuvo del *Diario Oficial* del 7 de enero de 1942 sobre gestiones de ampliación del ejido a favor de Chanal realizadas en los años cuarenta, las cuales no prosperaron. El incremento de población y el creciente deterioro de la tierra agrícola era un problema grave en la década de los ochenta, por lo que muchos chanaleros tuvieron que salir a buscar tierras en arrendamiento en otras regiones de la entidad. En el archivo del Centro Coordinador Indigenista de San Cristóbal de las Casas obra una solicitud de afectación agraria a terrenos ubicados en el municipio de Socoltenango, fechada en mayo de 1980, que promovían campesinos de Chanal para obtener nuevas dotaciones, que tampoco dio resultados.<sup>18</sup> La necesidad de tierras alentaba las esperanzas de recuperación de los terrenos de La Siberia que los chanaleros suponían de su propiedad, lo que contribuyó a unificar las percepciones de la alteridad de los siberianos.

Frente a esas amenazas que parecen haberse agudizado en la década de los ochenta, cuando los chanaleros sintieron con mayor presión la carencia de tierras en su municipio, los siberianos desplegaron distintas estrategias de resistencia para enfrentar la presión de expulsión. Primero lo hicieron desde el terreno de los movimientos campesinos, argumentando sus reclamos en una gramática de lucha de clases, como solicitantes agrarios, adheridos a la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ). Pero en los años noventa, al participar en el movimiento indígena y en las luchas por el reconocimiento, se sumaron a organizaciones indígenas que demandaban derechos de libre determinación y autonomía indígena. En contacto con estos discursos, introdujeron un cambio relevante en la estrategia defensiva de su territorio. Renunciaron a su reclamo inicial de reconocimiento dentro de Chanal para legitimar su permanencia en la colonia La Siberia, enfatizando la diferencia étnica que había sido construida por los chanaleros. En la nueva correlación de fuerzas, posterior al levantamiento armado, cuando las luchas por la identidad adquirían legitimidad, los siberianos admitieron, hicieron suya y politizaron la diferencia étnica atribuida, y sobre esa base emprendieron sus propias luchas por el reconocimiento de la diferencia.

En un entorno hostil, caracterizado por el dominio de hierro de los ayuntamientos de los municipios del altiplano de origen priista,<sup>19</sup> del que Chanal también hacía parte, un rasgo a destacar de la lucha de los siberianos fue su permanente búsqueda de alianzas

<sup>18</sup> Véase el Expediente agrario, Solicitud de Nuevo Centro de Población, vecinos Chanal. Serie Legal, Subserie Expediente jurídico; exp. 010, año 1980, caja 1, Archivo Histórico del Centro Coordinador Tzeltal-Tzotzil de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

<sup>19</sup> Durante toda la segunda mitad del siglo xx, la dominación política en el altiplano chiapaneco se realizaba mediante el poder que se desplegaba desde los ayuntamientos municipales, que en todos los casos estaban adheridos al entonces “partido de Estado”, el Partido

hacia fuera del municipio y la búsqueda de articulación con los movimientos democráticos más amplios. En un primer momento, en los años sesenta, los siberianos buscaron apoyos en el gobierno federal, en específico con los funcionarios indigenistas. De una gestión temprana, obtuvieron que el Instituto Nacional Indigenista (INI) instalara una escuela en La Siberia, así como otras obras de infraestructura.<sup>20</sup> De hecho, por este motivo, algunos siberianos pudieron concluir sus estudios primarios, insertándose en el magisterio indígena en los años ochenta. Desde entonces, los profesores han sido los líderes políticos más visibles de La Siberia y los que han establecido los vínculos políticos más importantes hacia fuera de Chanal, para minar la legitimidad de las autoridades municipales. Pero han sido los pobladores, los habitantes del ejido La Siberia, quienes han desarrollado prácticas para la defensa de su identidad y de su territorio, para entonces ya representado como un territorio étnico al apropiarse de los discursos de las luchas de identidad.

#### LOS SIBERIANOS: LA CONSTRUCCIÓN DE LA OTREDAD ÉTNICA

La construcción de la otredad que elaboraron los chanaleros para socavar la legitimidad de la posesión de la tierra de parte de los siberianos encontró respuestas, pero en sentido contrario a lo que ellos aspiraban. Poco a poco, sin haber tenido un origen étnico común (ni real ni simbólico), los siberianos fueron identificándose, cohesionándose por sentimientos de menosprecio, dando origen a una suerte de “microetnia”, que al politizar su identidad tomó la forma de una microetnicidad defensiva, que luchaba por constituirse y crear sus propios referentes. Es posible afirmar que los “siberianos” no existían como una identidad diferenciada antes de 1940, cuando se funda, como parte del ejido Chanal. En aquellos años, la identidad de sus padres era la de mozos de la finca El Rosario, y es probable que en esas circunstancias la identidad étnica no fuera la identidad más relevante.<sup>21</sup> La identidad de los siberianos fue construida en la lucha por el reconocimiento.

En esta lucha simbólica, la forma como se apropia y se nombra el espacio para convertirlo en territorio es también motivo de disputa. Los siberianos llaman a las tierras

---

Revolucionario Institucional (PRI). A este “modelo” de dominación Jan Rus le llamó “Comunidad Revolucionaria Institucional” (Rus, 2002).

<sup>20</sup> La Siberia fue beneficiaria de algunas pequeñas obras públicas como resultado de las políticas indigenistas. En un informe sobre la acción indigenista en la región, se menciona a La Siberia como beneficiaria de escuelas y algunas otras pequeñas obras (Aguirre Beltrán *et al.*, 1976: 185-265).

<sup>21</sup> En otro lugar (Burguete, 2009) exploro procesos semejantes a los de La Siberia entre los mozos de las fincas de Chenalhó para explicar la construcción de microetnicidades y luchas por el reconocimiento.

que ocupaban como “ejido La Siberia”, lo que supone una separación del ejido Chanal, mientras que los chanaleros lo nombran como “colonia La Siberia”, lo que supone que ésta es una localidad más, dentro de la jurisdicción ejidal-municipal. Para reforzar la representación de su constitución como ejido, los siberianos han elegido y conformando su propio cuerpo de autoridades, paralelo a las oficiales. De ahí que crearon un cuerpo agrario ejidal paralelo al de Chanal, integrado por un comisariado ejidal y su comité de vigilancia. Pero las autoridades agrarias que se han dado los siberianos son motivo de ironía por los chanaleros. Una autoridad agraria de Chanal, comentó:

A lo mejor si piensan, si quieren convertirse en otro pueblo o quieren autogobernarse, quieren sus propias autoridades, pero hasta ahora no han hecho nada. Todavía toman en cuenta las oficinas del comisariado y a los servidores [el ayuntamiento]. El comisariado de ellos llega a las oficinas del comisariado de Chanal para buscar alguna información [...] Hace tiempo que crearon su comisariado ejidal en La Siberia. Les preguntamos en qué año lo formaron y nos dicen que no saben, lo niegan [...] porque la colonia La Siberia por más que quiere estar aparte, tiene que depender del comisariado ejidal de Chanal, que es el que reconoce el pueblo y el gobierno del estado. Aquí es el mero centro del pueblo. Ellos saben bien que tienen que venir a la cabecera, tienen que venir aquí para recibir su Procampo, aquí está la lista de los meros derechos [...] La colonia La Siberia tiene que estar bajo la orden de nosotros, tiene que obedecer lo que le digamos, que juntamente trabajemos, que no busquemos problemas. (Comisariado ejidal de Chanal, 15 de marzo de 2002)

Por ser una identidad configurada en la resistencia, la narrativa de los siberianos se ha construido a contrapunto de la de los chanaleros, como discursos de contrapoder. Así, cuando los chanaleros aseguran que fueron los habitantes de la cabecera los que cooperaron para comprar el rancho El Rosario, los de La Siberia inmediatamente argumentan: “Si ellos dicen que pagaron, que lo demuestren [...] Que nos muestren el papel de firma del contrato de compraventa con el finquero” (ex comisariado ejidal de La Siberia, 25 de febrero de 2005). Pero otros siberianos apelan a discursos morales de sufrimiento para legitimar su posesión.<sup>22</sup> Refieren a una “época de enfermedad” que se vivió en La Siberia, motivo por el cual murieron muchos niños. La causa dicen, era

<sup>22</sup> Los discursos de sufrimiento son componentes relevantes en las luchas por el reconocimiento. Por su importancia, Axel Honneth (1997) ha desarrollado toda una propuesta teórica que convoca al estudio de los movimientos sociales desde una “gramática moral”. La propuesta teórica de este autor está en el trasfondo de la argumentación de la identidad de los siberianos construida como una respuesta a la falta de reconocimiento, de parte de Chanal.



por el “delito de vivir en las tierras que no eran de nosotros”. Por eso decidieron cooperar para pagar el terreno a los de la cabecera. Esta afirmación es negada por los chanaleros, quienes a su vez insisten: “Si compraron las tierras de La Siberia, y dicen que ya pagaron, que lo demuestren. Que nos enseñen el documento con el sello y la firma del comisariado” (B.G., ex presidente municipal de Chanal, 15 de marzo de 2002). Algunos otros enfatizan en que el “verdadero pago” fue con la vida de los niños muertos:

Hubo una época de mucha muerte aquí en La Siberia [...] Se han muerto nuestros niños porque nos han echado el mal. Hace más de cincuenta años [en los años cuarenta] los niños que vivían en La Siberia se morían, entonces nuestros antepasados buscaron curanderos y pulsadores. Ellos les dijeron que los niños se morían porque las tierras en donde vivían no eran legalmente de su propiedad y que debían pagarlas. Entonces los de La Siberia se cooperaron para pagar las tierras a Chanal. No tenemos ningún documento que lo pruebe y tanto los que pagaron, como los que cobraron, ya se murieron [...] Nuestros derechos sobre esas tierras ya están pagados, tanto por el dinero que devolvimos a los de la cabecera de Chanal, y también por el sufrimiento de nuestros niños muertos. (ex agente municipal La Siberia, 25 de febrero de 2005)

Un punto central son los discursos alrededor de la etnización de las tierras de La Siberia. Los chanaleros recurren a un discurso de sacralización del territorio que remite a la fundación de los antiguos, de los ancestros, “de nuestros padres”. Estos discursos son muy frecuentes en las narrativas de etnogénesis de los otros municipios del altiplano (Ruz, 1997). Algunos chanaleros mencionaron la imposibilidad de permitir la fisión de las tierras de La Siberia, porque dicen que no se pueden modificar los mojones del ejido Chanal y los límites del municipio puesto que —afirman—, han sido “marcados por los ancianos”. Representaciones que dan un sentido de “ancestralidad” a la posesión, no obstante la reciente fundación y apropiación del espacio de Chanal como un territorio étnico de los chanaleros. Por su parte, si bien los discursos de contrapoder de los de La Siberia no recurren a la ancestralidad, sí legitiman una sacralidad más contemporánea. En entrevista, un habitante de La Siberia comentaba:

Nosotros les hemos dicho [a los chanaleros] que las tierras nos las dieron nuestros santos, la virgen del Rosario. Les decimos que la tierra la dio Dios, para que la trabajemos. La tierra es de nosotros porque ha sido de mucho sufrimiento. Los chanaleros nos han tratado mal; se creen mucho los de la cabecera y no nos toman en cuenta, como gente, como parte del pueblo de Chanal. No nos tratan bien, porque dicen que no somos chanaleros, que nuestros originarios eran de Huixtán. Cuando hemos

pedido apoyo de la presidencia municipal nos lo han negado. (Catequista de La Siberia, 17 de marzo de 2002)

Para marcar su deslinde con Chanal, los siberianos modificaron algunas de las prácticas religiosas. Se distanciaron de las de los chanaleros y buscaron refugio en la Diócesis de San Cristóbal. La ruptura comenzó cuando los de La Siberia decidieron cancelar su participación en las fiestas patronales de la cabecera, al no aceptar ocupar el cargo de alférez o capitán en la fiesta de San Pedro en la cabecera. El argumento era que los gastos que en dichas fiestas se realizaban eran innecesarios y que empobrecían a la gente porque había que comprar:

mucho trago, buena comida y dar de comer a la gente. Eso lleva mucho dinero que se tira en balde [...] Ya no queríamos eso, por eso decidimos cambiar las costumbres, porque con la otra costumbre, con la costumbre del trago, los afectados son la gente pobre, porque ellos sacan todos los gastos para dar de comer y beber trago. (Catequista de La Siberia, 8 de agosto de 2004)

La decisión de negarse a participar con el cargo de capitán tenía una fuerte carga simbólica: significaba romper los lazos de cooperación, trabajo y solidaridad con el pueblo de Chanal. Las autoridades y los chanaleros vieron tal decisión como una afrenta que atentaba en contra del santo patronal, san Pedro Mártir. Por eso lo primero que hicieron “los principales” encargados de la custodia de la iglesia, fue prohibirle a los siberianos su ingreso a la parroquia y negarles bautizos, su asistencia a misas y a otras actividades de la iglesia en la cabecera.

Para enfrentar esta exclusión, los de La Siberia crearon su propio espacio religioso. Con el apoyo de la Diócesis de San Cristóbal, nombraron a su propio cuerpo de “principales”, un presidente de la Junta de Festejos, junto con un secretario, un tesorero y dos vocales que se encargan de la administración de la pequeña ermita. El trabajo espiritual lo realiza desde entonces un jefe de zona, un diácono y catequistas. Este grupo se ocupa de recoger las cooperaciones en dinero y trabajo para hacer funcionar su propia vida religiosa y su sistema de fiestas. Con esta decisión los siberianos daban varios pasos en el terreno de lo simbólico. En primer lugar, reafirmaban un sentimiento de cohesión interna alrededor de la virgen del Rosario. Las fiestas religiosas, asumidas como fiestas patronales, comenzaron a fortalecer las redes de solidaridad interna, dando un soporte de sacralidad a su territorio, y contribuyendo así a la etnización del mismo. Con estas medidas avanzaban en la estrategia de irse configurando como “un pueblo”, es decir, con su propio sistema de fiestas y su propio santo patrono. La ermita

tendría sus propios “principales”, sus propios catequistas y la virgen del Rosario tendría su propio cuerpo de servidores. Éste fue un antecedente político importante para la posterior confirmación de su gobierno paralelo, a partir de la creación de su propio cuerpo de autoridades agrarias, distintas de las de Chanal. Los argumentos de construcción de la otredad de los siberianos daban cuenta de sentimientos de agravio, nutridos en una historia de exclusión, maltrato y ausencia de justicia. Una autoridad de La Siberia refería:

Nosotros nos preguntamos ¿por qué tanto sufrimiento, por qué tanto maltrato? [...] Hemos sufrido mucho maltrato de los chanaleros, sufrimos por robos [...] la gente de acá de La Siberia tiene su ganado, sus caballos, sus chivos y le ponen su marca a su ganado. Vean ya está marcado, dicen, vamos a registrarlo a la presidencia [...] Pero de repente, el ganado lo roban los de Chanal y vamos a denunciar a la presidencia y el presidente no hace nada, defiende a los de la cabecera. ¡Nosotros cero, ninguna justicia! Por eso entramos a la organización (●CEZ), para defendernos. Porque Chanal nos maltrata, nos comen nuestro ganado, nos roban nuestros caballos [...] Hemos sufrido mucho maltrato de la autoridad, no nos atiende cuando vamos a pedir justicia, por eso nos organizamos. (exagente municipal de la Siberia, 25 de febrero de 2005)

El terreno de lucha de los siberianos fue reconfigurándose, transitando de una lucha local agraria, a una disputa de carácter político-territorial autonómico. Los siberianos no sólo erigieron gobiernos paralelos, pues progresivamente construyeron emblemas de los que sólo son portadores “los pueblos” en el altiplano, esforzándose así por semantizar las tierras ejidales para significarlas como un territorio étnico. La construcción de la ermita y el establecimiento de su propio santo patronal, así como su propio sistema de fiestas y su propio cuerpo de principales, como “autoridades tradicionales” separadas de las del municipio de Chanal, permitía cumplir con los requisitos que todo pueblo del altiplano que se preciara de tal debía satisfacer. Por eso, cuando los gobiernos federal y estatal ofrecieron una política de remunicipalización dirigida a los zapatistas, los de La Siberia vieron allí una oportunidad. Para entonces ya estaban simbólicamente listos para asumirse como una identidad étnica diferenciada, por lo que demandaban su reconocimiento como gobierno municipal para dar validez jurídica al “pueblo que ya se imaginaban” y que habían constituido de manera simbólica en la resistencia. De esta intención autonómica nos da cuenta el testimonio de un regidor municipal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) entrevistado en la cabecera del municipio:

Lo que yo he escuchado es que quieren hacer su municipio, que quedaría como pueblo La Siberia [...]. Lo que hicieron fue un acuerdo para ver si se llegaba a convertir a La Siberia como una cabecera municipal, para después gestionarlo ante el Congreso del Estado como un nuevo municipio [...] Los de La Siberia dijeron que querían separarse, así nada más dijeron, y formar un municipio libre como todos los demás municipios [...] Pero no se declararon como municipio zapatista, aunque sí se declararon como municipio autónomo de las Regiones Autónomas Pluriétnicas, las RAP, pero veían principalmente el problema agrario. (Regidor del PRD en Chanal, 17 de marzo de 2002)

Sin embargo, los reclamos de La Siberia para constituirse en un nuevo municipio no prosperaron, ya fuera por su pequeño número o por la falta de apoyos políticos. Pero al hacer patentes sus aspiraciones quedaron expuestos y más vulnerables. El reclamo de separación que los siberianos habían mantenido como un discurso oculto desde 1994<sup>23</sup> se visibilizó con su búsqueda por la municipalización. Los años 1998-1999 fueron particularmente difíciles. Los chanaleros aprovecharon la coyuntura política de la contrainsurgencia desplegada por el gobernador Roberto Albores (Pera y Burguete, 2002) para intentar recuperar las tierras y los bosques que tenían en su poder los siberianos. Los terrenos de La Siberia abarcan una porción relevante de bosques bien cuidados, que contrasta con los ya agotados en poder de los chanaleros. Los bosques de La Siberia son motivo central en la disputa, tanto por las ambiciones de los chanaleros que quieren explotarlos como por la defensa que hacen de los mismos los siberianos. Hubo momentos de gran tensión. En marzo de 1998 los bosques de La Siberia se vieron sometidos a un fuerte incendio, las autoridades de Chanal intentaron aprovechar el evento para recuperar el control de los bienes forestales.

Era una coyuntura especialmente compleja. El gobernador Albores acababa de tomar posesión y estaba decidido a eliminar al EZLN. Los incendios del año 1998 fueron muy intensos y alcanzaron también bosques en otros municipios y territorios que los miembros del EZLN reclamaban como propios. En los medios de comunicación nacionales se registró un intenso debate en el que el gobierno del estado acusó a los zapatistas de impedir el ingreso del personal de gobierno encargado de apagar los incendios.<sup>24</sup> En esta coyuntura, las autoridades de Chanal se sintieron fortalecidas e

<sup>23</sup> Al estudiar los movimientos de resistencia, James Scott (2000) pondera la importancia del acercamiento a los “discursos ocultos”, como un mundo en donde se van gestando movimientos que posteriormente podrán desplegarse de manera pública.

<sup>24</sup> Véase “Niega EZLN que impida controlar incendios en Chanal”, *La Jornada*, 29 de marzo de 1998, México.

intentaron hacer objeto de la presión del Estado a los siberianos y a los zapatistas.<sup>25</sup> Pero esta estrategia del gobierno municipal de Chanal no prosperó y, por el contrario, proveyó a los siberianos de nuevos argumentos para legitimar el control de su territorio, como el de la defensa de los bosques en tanto patrimonio ambiental. Procedieron a levantar una frontera física con alambres de púas para impedir el ingreso de los chanaleros a las tierras del “ejido La Siberia”. Con esto el territorio étnico quedaba marcado y se reforzaban las fronteras simbólicas.

Pero este proceso de etnogénesis, que mostraba la trayectoria de constitución de un nuevo grupo étnico en la geografía étnica de Chiapas, se vio temporalmente suspendido. En los primeros años del siglo ~~XX~~ la configuración de la política nacional y de la entidad chiapaneca cambió cuando el **PR** fue derrotado, ganando las elecciones federales y las estatales los partidos de oposición (con el triunfo de Vicente Fox del Partido Acción Nacional como presidente de la República y el de Pablo Salazar en el gobierno del estado bajo las siglas de una coalición de partidos), hecho que tuvo sus repercusiones en el campo étnico en Chanal. El desplazamiento del **PR** del poder nacional y estatal colocó a los chanaleros en una situación de debilidad y a los siberianos en una mejor posición, quienes, por cierto, se habían adherido de manera más notoria al **PR**. En la nueva coyuntura, el **PR** adquirió un nuevo protagonismo en el municipio de Chanal, abriendo una oportunidad para que los siberianos se convirtieran en los líderes políticos perredistas más visibles, en tanto que el grupo de chanaleros en el poder ya no encontró eco ni apoyo político para interpelar a los siberianos. Éstos tampoco encontraron motivos para profundizar sus emblemas de diferencia étnica y, por el contrario, los minimizaron. De pronto, los siberianos levantaron sus fronteras y comenzaron a actuar en la política municipal con una influencia nada despreciable. El nuevo momento de pluralización política abrió cauces para que los siberianos se reincorporaran a la vida política de Chanal. En el año 2006 pareciera que la política de etnización de La Siberia y su proceso de etnogénesis quedaron bruscamente

<sup>25</sup> El apoyo del gobierno de Roberto Albores y Ernesto Zedillo a las autoridades de Chanal fue manifiesto. Apenas Roberto Albores había asumido el cargo de gobernador interino, el presidente Ernesto Zedillo ya estaba presente en Chanal (19 de mayo de 1998), anunciando sus “planes de paz”, que eliminaban al EZLN de la mesa de negociación. El discurso del presidente Zedillo en Chanal está disponible en <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/discursos/19may98-1.html>>. El presidente municipal de Chanal que operó la agenda de Zedillo-Albores en Chanal, el profesor Belisario Gómez Rodríguez, fue electo como diputado local, por el **PR** en el periodo 1998-2000.

detenidos. No obstante, es probable que en una nueva coyuntura de exclusión del poder local o de hostigamiento étnico por parte de los chanaleros, La Siberia politice de nuevo su identidad en sus luchas por el reconocimiento.

#### A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL

Es importante mencionar que lo sustancial del trabajo etnográfico aquí presentado fue recabado en el año 2002.<sup>26</sup> Los siberianos habían perdido el miedo a desplegar sus luchas por su reconocimiento étnico, puesto que hasta entonces habían actuado con extrema cautela. No estoy segura de que antes de la rebelión armada zapatista los siberianos en su conjunto compartieran un relato de reclamos étnicos. En los años 1994-1998 había escuchado a los líderes de La Siberia, principalmente a los profesores bilingües, emitir discursos en gramática autonómica, pero no a los habitantes de La Siberia. Los líderes políticos siberianos estaban más expuestos a los discursos de reivindicaciones étnicas, tanto desde el movimiento magisterial como desde las políticas multiculturalistas, así como a su inserción en las luchas indígenas globales. Pero poco a poco esos discursos emanados desde sus líderes fueron siendo asumidos por los campesinos sencillos. Los siberianos reconfiguraron sus discursos agrarios locales en luchas por el reconocimiento argumentadas en gramática autonómica, viviendo procesos de etnización en un contexto más amplio de luchas globales por la identidad. La configuración étnica de los siberianos inició probablemente desde el momento mismo en que Chanal se empeñó en su esfuerzo por constituirse como un pueblo, distanciándose de Oxchuc. En esta formación procedió a delimitar a los propios y a los otros.

Colocados como ajenos, los siberianos desplegaron luchas por el reconocimiento, aunque antes aspiraron a ser reconocidos como chanaleros para evitar el doloroso estigma y el desprecio de la otredad. Al referirse a las luchas por el reconocimiento, Tzvetan Todorov diferencia dos categorías: por conformidad y por distinción. Señala que dichas categorías se oponen entre sí: “o bien quiero que y pretendo ser reconocido como diferente de los otros, o pretendo que me reconozcan como semejante” (citado por García Ruiz, 2006: 27). Hasta antes de 1994, los siberianos lucharon por eliminar el estigma de la diferencia y aspiraban a su reconocimiento como chanaleros, pero después del levantamiento armado, la política y lo político se etnizaron. Cuando los

<sup>26</sup> El trabajo de campo más intenso en Chanal se realizó en el año 2002. Reconozco y agradezco al sociólogo Gildardo Mendoza, quien me apoyó en las entrevistas en lengua tseltal. Al mismo tiempo, agradezco a Candelaria Ceverino la transcripción de las entrevistas del tseltal al español. Posteriormente volví a Chanal en los años 2004, 2005, 2007 y 2008.

discursos de reclamo de la diferencia étnica del movimiento indígena fueron reconocidos como legítimos por la sociedad y el Estado, los siberianos demandaron, entonces, el reconocimiento de su diferencia. En 1998, cuando el gobierno de la entidad ofertó la política de remunicipalización, los siberianos esgrimieron discursos en gramática autonómica frente a los chanaleros, luchando por constituirse como un nuevo municipio, sumándose de esta forma los “múltiples otros étnicos” que irrumpen en los municipios alteños y que modifican continuamente la geografía étnica del altiplano, en tiempos de globalización.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO, ALFONSO VILLA ROJAS, AGUSTÍN ROMANO

1976 *El indigenismo en acción*, México, INI.

ARIAS PÉREZ, MANUEL

1998 *Lorenzo Velasco Aquino. Vida y obra de un tzeltal/Lorenzo Velasco Akino. Xkuxinel sok atél laj spas. Batsil winik tseltal*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CELALI, Coneculta.

BARTH, FREDRIK

1976 “Introducción”, en Fredrik Barth (comp.), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, FCE, pp. 9-49.

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI

2002 “Procesos de autonomías de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”, en Shanan L. Mattiace, Rosalva Aída Hernández y Jan Rus (eds.), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, México, CIESAS-IWGIA, pp. 269-318.

2004 “Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (eds.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 137-171.

2008 “Microetnicidad en gramática autonómica en el altiplano de Chiapas. Municipio y gobiernos paralelos en Chenalhó”, en Natividad Gutiérrez Chong (coord.), *Estados democráticos y autonomías*, España, Bolivia, Ecuador y México, Plaza y Valdés-IIS, UNAM, pp. 295-334.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR

2006 *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, Siglo XXI.

ESPONDA JIMENO, VÍCTOR MANUEL

1994 *La organización social de los tzeltales*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura-Gobierno del Estado de Chiapas.

FAVRE, HENRI,

1984 *Cambio y continuidad entre los mayas de México*, 2ª ed., México, INI.

GARCÍA MARTÍNEZ, BERNARDO,

1987 *Los pueblos de la Sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México, El Colegio de México.

GARCÍA-RUIZ, JESÚS,

2006 “Las luchas por el reconocimiento o la identidad como fenómeno global en las sociedades contemporáneas”, en Jesús García-Ruiz (ed.), *Identidades fluidas. Identidades móviles*, Guatemala, ICAPI, pp. 5-36.

HARVEY, DAVID,

2004 *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, 2ª ed., Buenos Aires, Amorrortu.

H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CHANAL, CHIAPAS

2005-2007 *Plan de Desarrollo Municipal*, Chanal, Chiapas.

HONNETH, AXEL

1997 *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Crítica.

INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA)

1997 *División territorial del estado de Chiapas de 1810 a 1995*, México.

LEYVA, XÓCHITL Y ARACELI BURGUETE CAL Y MAYOR (COORDS.),

2007 *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

MIGUEL VÍVEROS, REYNA

2001 *Entre la tradición y la modernidad. Etnología de los derechos colectivos indios*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coneculta-Gobierno del Estado de Chiapas.

NAVARRETE PELLICER, SERGIO

1988 *La flor del aguardiente*, México, INAH.

PALOMO INFANTE, DOLORES

2005 “Pueblos y ayuntamientos chiapanecos en la segunda mitad del siglo XIX”, ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional de AHILA, Castellón, España

PEROLA, CARLOS Y ARACELI BURGUETE

2002 “Monitoreo a la Directriz Operativa 4.20 sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial. Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas en Chiapas”, en María Eugenia Reyes y Araceli Burguete (coords.), *La política social en Chiapas*, UAM-Coneculta-Unicach, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, pp. 123-196.



PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO)

- 2008 *Situación y evolución del Desarrollo Humano en Chiapas. Equipo Técnico del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD, México.* Web 7 de abril de 2008. <<http://saul.nueve.com.mx/eventos/images/PresentacionChiapas.pdf>>.

RUIZ, LUCAS

- 2007 *El Jchi'iltik y la dominación Jkaxlan en Larráinzar, Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coneculta-Gobierno del Estado de Chiapas.*

RUS, JAN

- 2002 “La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *Chiapas: los rumbos de otra historia*, 2ª ed., México, CIESAS-UNAM, pp. 251-278.

RUZ, MARIO HUMBERTO

- 1997 “La familia divina. Imaginario hagiográfico en el área maya”, en Nelly Sigaut (coord.), *La Iglesia católica en México. Evangelización, política y religiosidad*, Zamora Michoacán, El Colegio de Michoacán-Secretaría de Gobernación, pp. 381-405.

SCOTT, JAMES

- 2000 *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, ERA.

STAVENHAGEN, RODOLFO,

- 2000 *Conflictos étnicos y estado nacional*, México, Siglo XXI-UNRISD.

## Los derechos colectivos frente al debate constitucional: los pueblos indígenas y la Asamblea Constituyente en Bolivia

*Sarela Paz Patiño*

El debate sobre los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia se desarrolla en el marco de transformaciones políticas y sociales que definen condiciones históricas y coyunturales sustancialmente diferentes a las que caracterizan el debate multicultural de reconocimiento a la diferencia o a las minorías étnicas. En este último se plantea el reconocimiento en la perspectiva de una política de afirmación positiva. Allí donde existen “minorías” discriminadas por un sistema político nacional, el reconocimiento supone una reforma constitucional que contenga incentivos institucionales para aliviar la exclusión y democratizar sociedades permeadas por relaciones asimétricas entre sus sectores sociales (Kymlicka, 1996; Taylor, 2001; Fraser, 2000). Las condiciones políticas de Bolivia al momento de escribirse este capítulo,<sup>1</sup> representaban un momento cualitativamente distinto: no se trataba de exigir reconocimiento como medio para ampliar y democratizar modelos neoliberales de sociedad; ahora, sectores movilizados de la sociedad boliviana, entre los que se encuentran los pueblos indígenas, han instaurado nuevos términos del debate. El desafío ya no es reflexionar acerca de cómo un proyecto liberal de sociedad asume las perspectivas políticas de los discriminados, sino más bien la posibilidad de pensar un nuevo proyecto de sociedad donde los pueblos indígenas sean un elemento constitutivo de la nación. El alcance político, por tanto, ya no es reconocer y dar cobijo institucional a la diferencia en un marco público del constitucionalismo liberal, sino el desarrollo de un horizonte político con clave de transformación: transformación en la concepción de Estado, transformación en la visión de nación, transformación en la forma institucional de pensar la democracia.

Este capítulo retoma las propuestas de organizaciones indígenas y campesinas originarias sobre los derechos colectivos que deberán ser considerados en el debate de la Asamblea Constituyente. Extracta los elementos centrales de la discusión y formula los alcances posibles ante el advenimiento de una nueva Carta Constitucional que

---

<sup>1</sup> El texto fue escrito originalmente en 2006 y aunque fue actualizado en 2007 ya no incorpora los cambios asumidos en octubre del 2008 que fueron los que finalmente quedaron en el texto constitucional que fue a referéndum en enero del 2009. Es importante considerar que el texto constitucional fue aprobado mediante el mecanismo de referéndum por 62% de la población boliviana (nota de los eds.).

refleje lo que una buena parte de los ciudadanos bolivianos queremos: un nuevo pacto social. Las organizaciones que trabajaron en dicha propuesta son: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Indígena del Oriente Boliviano (Cidob), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FNMCB-BS), Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (Conamaq), Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Movimiento sin Tierra de Bolivia (MST), Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (CPEMB). Todas juntas articularon fuerzas y formaron lo que hoy se conoce en Bolivia como Pacto de la Unidad. Estas organizaciones han desarrollado un debate muy importante acerca del sujeto indígena y de complejidad prevaleciente en una sociedad como la boliviana: ¿Quién es indígena en Bolivia? ¿Aquellos sectores que viven de forma tradicional, que hablan una lengua y recrean una cultura identificada como originaria? ¿Los campesinos forman parte de lo indígena?

El Pacto de la Unidad es una confluencia de fuerzas para la acción política. Por tanto, es sobre todo una arena política constituida por un sujeto complejo. Un sujeto político que en su proceso deliberativo y de construcción de estrategia termina reconociéndose como originario; es decir, perteneciente a los pueblos que habitaron el territorio boliviano antes de la llegada de los españoles. La discusión sobre la temática ha sido larga e intensa, pero es indispensable destacar un aspecto: el sujeto indígena es un sujeto político que recupera las diversas formas en que existe la población originaria. Así, los campesinos en Bolivia son quechuas y aymaras (con algunas excepciones); a veces están organizados bajo una estructura tradicional andina, pero otras veces bajo la estructura del sindicato agrario. En el oriente boliviano (Amazonia-Chaco) la población originaria se considera indígena. Existe población urbana que se reclama como aymara o quechua. Están los productores de hoja de coca que se llaman a sí mismos colonizadores, por ser migrantes quechuas y aymaras en tierras bajas. El sujeto político indígena campesino originario intenta recuperar dicha complejidad.

## LOS DERECHOS COLECTIVOS Y LA DELIBERACIÓN CONSTITUCIONAL

Comencemos identificando lo que se plantea en relación con los territorios indígenas. Como parte de la reforma constitucional de 1993-1997, llevada a cabo por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, en el caso de la propiedad sobre la tierra se reconoce en Bolivia la categoría de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), una figura jurídica de propiedad colectiva basada en la definición del Convenio 169 de la OIT, que sólo otorga derechos sobre la tierra. Así, para aproximarse a la perspectiva de territorio

indígena discutida en el marco del Convenio 169, las TCO tuvieron que ser complementadas con otro tipo de derechos que garantizan cierta unidad y acceso a recursos en la modalidad de derecho preferencial. Por ejemplo, para el caso de concesiones en bosques, allí donde hay TCO el derecho preferencial lo tiene el pueblo indígena, en tanto que en lo relativo a la minería y los hidrocarburos rige lo planteado en el Convenio 169, o sea, la figura de consulta. En lo que toca a recursos acuáticos, su uso y aprovechamiento está regulado por las leyes correspondientes, otorgándose derechos preferenciales para la población indígena. La reforma jurídica basada en la perspectiva de reconocimiento sancionó un conjunto de incentivos institucionales que permitieron el tratamiento de los derechos indígenas, separando la visión integral de territorio en un conjunto de leyes inspiradas en el derecho positivo (Paz, 1998).

El plato fuerte de la reforma constitucional referida al tema de territorios indígenas se concretó en la figura de saneamiento, procedimiento jurídico que buscaba sanear y resolver el traslape de derechos agrarios, bosque, minería, hidrocarburos u otros recursos, bajo el supuesto de que en 10 años se tendría un escenario de propiedad y concesiones, libre de conflicto. A 10 años del proceso que inició en 1996, los resultados son desalentadores: en gran medida la titulación de las TCO ha degenerado en la imposibilidad de su resolución, los terceros (propietarios privados dentro de las TCO) ocupan hasta 40 o 60% del área demandada. La gestión de las TCO se ha visto ampliamente afectada y en muchos casos se ha llegado a la conclusión de que la única manera de resolver el tema de derechos indígenas sobre el territorio pasa por una decisión política, antes que jurídica (Bazoberry y Heredia, 2005).

Como parte de la experiencia y el debate desatado en la reforma constitucional encarada bajo una perspectiva de reconocimiento, el planteamiento actual de las organizaciones campesino-indígenas sobre territorios supone ir más allá de lo formulado por el Convenio 169 y, por tanto, radicalizar el condicionamiento jurídico. Primero, en lo que se refiere al tema de propiedad sobre la tierra: la resolución de los conflictos con terceros ya no deberá estar regida por la figura de “respeto a los terceros”, sino más bien por una evaluación de su Función Económico Social (FES),<sup>2</sup> de tal forma que si una propiedad no cumple con los requisitos productivos para la que fue solicitada, se revertirá a favor de los pueblos indígenas. La nueva ley consensuada con organizaciones

<sup>2</sup> Se entiende por FES un concepto integral compuesto por áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento y servidumbres ecológicas que no deben superar las superficies del *Título Ejecutorial* o proceso agrario. Se plantea que en el proceso de identificación de la FES, las organizaciones sociales deben intervenir de manera participativa. Véase el Proyecto de Ley de modificaciones a la Ley INRA de reconducción comunitaria de la reforma agraria, La Paz, Separata del Viceministerio de Tierras-INRA, 2006.

campesinas originarias, indígenas y algunos sectores privados productivos del agro, propone concretamente: “como causal de reversión el incumplimiento de la FES total o parcial en la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, por ser perjudicial al interés colectivo”.<sup>3</sup> La figura de la reversión supone una salida radical, porque más allá de respetar derechos asignados por el Estado boliviano a terceros asentados en las TCO, el procedimiento jurídico es orientado por la decisión política de favorecer la propiedad colectiva. Además, las organizaciones indígenas y campesinas originarias plantean que en las TCO deberá darse el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, siendo una figura jurídica que el Estado “garantiza, protege y fomenta de manera preferente las diferentes formas de dominio y propiedad colectiva-comunitaria de la tierra” (Pacto de la Unidad, 2006: 11).

En lo que se refiere a recursos estratégicos (hidrocarburos/minería), además de la figura de consulta ya planteada por el Convenio 169, se introduce la modalidad de coadministración y cogestión de los recursos estratégicos con el Estado, de tal manera que el desarrollo de políticas referidas a la temática obliga a conformar consensos entre la población indígena que posee las TCO y el gobierno que busca aprovechar dichos recursos. En caso de no ponerse de acuerdo, los pueblos indígenas pueden recurrir al derecho de veto frente a una explotación o exploración que afecte su modo de vida, es decir, su forma económica o cultural de ocupar el espacio (Pacto de la Unidad, 2006: 9). La figura de coadministración y cogestión obliga a la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre políticas de explotación, industrialización y comercialización de los recursos estratégicos que se encuentran en sus territorios y, a su vez, en los beneficios y control del proceso de aprovechamiento. La prevención, la mitigación, la compensación, reparación e indemnización son modalidades para resolver el ejercicio del veto. Además de la coadministración y cogestión de los recursos naturales estratégicos, está en debate la figura de la copropiedad bajo la acepción de dominio originario, derecho que tendrían las poblaciones indígenas sobre su territorio. Este aspecto implica una discusión que va más allá de los pueblos indígenas porque vincula el carácter de un recurso estratégico a las perspectivas de bien común de la nación.

Respecto de la participación política encontramos postulados que trascienden lo propuesto en la Ley de Participación Popular (promulgada con la reforma constitucional del 1993-1997). Se trata de ejercer una participación orgánica en la definición de políticas a través de estructuras colectivas que organizan a los pueblos y comunidades

---

<sup>3</sup> Dicha ley se encontraba en debate en el parlamento y existían sectores, sobre todo agroindustriales, que se oponían a su aprobación. Véase el Proyecto de Ley de Modificaciones a la Ley INRA de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Paz, separata del Vice-ministro de Tierras, INRA, 2006.

de campesinos originarios. En la Ley de Participación Popular se reconocía a las autoridades originarias, elegidas por usos y costumbres, la facultad de aplicar leyes, aunque sin capacidad de influir en la definición de políticas públicas. El planteamiento actual comprende promover la participación como un derecho de las naciones, pueblos indígenas y campesinos originarios que mediante sus organizaciones matrices y sus relaciones orgánicas estructuran una participación en la esfera de lo político (Pacto de la Unidad, 2006:15). En Bolivia, cuando se habla de estructuras orgánicas se hace referencia a las organizaciones de base, tanto indígenas como campesinas, que articulan desde el punto micro, que es la comunidad, pasando por las provincias, departamentos, hasta llegar al escenario macro nacional; es decir, organizaciones sociales con estructuras de representación claramente articuladas en sus distintos niveles y con direcciones nacionales con un alto poder de convocatoria.<sup>4</sup>

Otro punto importante es el referido al derecho a la autodeterminación y el gobierno propio. En la reforma constitucional de 1993-1997, inspirada bajo la perspectiva de reconocimiento, la condición de autogobierno no formó parte de los cambios constitucionales; de modo que los territorios indígenas plasmados en la figura de TCO expresan una forma de propiedad, pertenecen al régimen de bienes patrimoniales y, por lo tanto, no son formas de gobierno. Las posibles modalidades de gobierno indígena-campesino se dieron vía participación popular a partir de las figuras de “municipio indígena” y “distrito indígena” (subunidad del municipio), donde se obtuvieron logros notables como los municipios del Chaparé, escenarios de gobierno local que fueron copados en su totalidad por la representación de los productores de hoja de coca, constituyéndose en las bases del instrumento político que más adelante se expresará como el Movimiento al Socialismo (MAS).

Retomando la experiencia política de los municipios y distritos, la propuesta actual de las organizaciones indígenas y campesinas originarias considera la autodeterminación y el gobierno propio bajo dos escenarios: por una parte, un gobierno que forme parte del Estado pero que permita a la vez desarrollar un sistema de gobierno autonómico; por otra, constituir autonomías territoriales indígenas basadas en un reordenamiento que implique la reconfiguración territorial de los pueblos y naciones originarias:

Se ordena territorialmente el país sobre la base de la constitución de autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas [...] A partir de estas autonomías se constituye el sujeto autonómico del nivel intermedio. (Pacto de la Unidad, 2006: 7)

<sup>4</sup> Las organizaciones mencionadas en la primera parte de este documento representan dicha estructura orgánica.

Las autonomías indígenas originarias y campesinas se estructuran basándose en los territorios habitados, ancestrales o por ecosistemas, con base cultural en los pueblos indígenas originarios y campesinos [sin importar que sean o no TCO]. (Pacto de la Unidad, 2006: 9)

El postulado de autodeterminación y autogobierno deberá permitir definir sus sistemas jurídicos, elegir autoridades y estructuras de gobierno que se expresen en formas de autonomía. Por tanto, el tenor del debate ya no es sólo un reconocimiento de sistemas de gobierno indígena sino más bien la reflexión en torno al gobierno indígena como una manera de pensar el tipo de Estado que se quiere construir a partir de la deliberación en la Asamblea Constituyente. La finalidad es pensar en la posibilidad de un país plurinacional, compuesto por naciones y pueblos indígenas pero que garanticen la unidad pluricultural. Retomaremos el tema cuando abordemos el carácter del Estado plurinacional.

En relación con el derecho a tener una educación acorde con su cultura, lengua, necesidades y aspiraciones (Pacto de la Unidad, 2006: 16), una de las políticas más promocionadas en el paquete de reconocimiento de la reforma 1993-1997 fue justamente la de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), forma educativa basada en dos elementos: la enseñanza en lengua materna para los pueblos indígenas y el desarrollo de un horizonte político intercultural que permita aliviar las diferencias culturales en la sociedad boliviana (Albó y Anaya, 2004). Al igual que en el tema de la tierra, en 10 años de aplicar una política educativa de reconocimiento se vieron las limitantes del significado dado al concepto de “intercultural bilingüe”. Además, se desataron tensiones relacionadas con la jurisdicción territorial del núcleo educativo.<sup>5</sup>

Reflexionemos sobre el primer aspecto, el contenido de lo intercultural bilingüe. La política educativa inspirada en una perspectiva intercultural bilingüe significó el desarrollo de una modalidad educativa basada en la enseñanza en lengua materna para los pueblos indígenas. Así, los esfuerzos curriculares estuvieron dirigidos a que las regiones con mayor población indígena cambiaran programas y principios de enseñanza, para que en el primer ciclo (1º, 2º y 3º de básico) los niños se desarrollasen en

---

<sup>5</sup> El Núcleo Educativo es la unidad menor de planificación educativa. Está compuesto por una escuela central que en el área rural asume la responsabilidad del bachillerato y entre siete o diez unidades educativas que forman parte de su jurisdicción. Varios Núcleos Educativos conforman un Distrito Educativo que coincide con la jurisdicción territorial del municipio. Todos los Distritos Educativos forman parte de una Dirección Departamental de Educación que constituye el nivel subnacional. Es decir, el escenario nacional en Bolivia está compuesto por nueve departamentos.

un ambiente escolar hegemonizado por su lengua materna. Esta intención trajo consigo varios problemas por las expectativas que tenían los padres de familia de la escuela y lo que la ley les ofrecía. El balance es largo, pero debemos resaltar que la perspectiva intercultural bilingüe impulsó la enseñanza en lengua materna en las poblaciones indígenas rurales, excluyendo los centros urbanos y semiurbanos, donde se siguió impartiendo la enseñanza en español. Esto mismo desdibujó principios y supuestos de lo que se entendía por “intercultural”. Por una parte, la lengua originaria, como mecanismo de enseñanza educativa, se impartía sólo en el área rural, no así en las ciudades, donde existe un importante porcentaje de población indígena.<sup>6</sup> Por otra, la formación educativa en lenguas originarias se dirigió sólo a la población originaria, no así a los sectores no indígenas.

El énfasis de la propuesta indígena que en parte quedó plasmada en la nueva ley educativa promulgada en agosto del 2006 es desarrollar una educación descolonizada, lo que significa que el aprendizaje de las lenguas debe convertirse en mecanismo que haga fluir modos culturales entre unos y otros sectores de la sociedad boliviana. Sólo así se podría avanzar en una perspectiva intercultural que tenga por base la educación de los niños, y que permita forjar diálogos entre sectores sociales sin asimetría ni exclusión. Los principios de la nueva ley precisan: “descolonizadora, liberadora, antiimperialista, antiglobalizante, revolucionaria y transformadora de las estructuras económicas, sociales y culturales, políticas e ideológicas” (NLEB, 2006: 13). Por “descolonizada” se entiende que la enseñanza de las lenguas originarias será la base para las poblaciones monolingües, las que a su vez deberán avanzar en el español como segunda lengua. Para el caso de las poblaciones mestizas monolingües del español, tendrán ésta como primera lengua pero habrían de adelantar en su conocimiento sobre la lengua originaria de su región, es decir, en aquellos lugares de habla aymara, quechua, guaraní u otra lengua, los sectores sociales que no forman parte del mundo indígena asumirán como segunda lengua la que se habla en su región:

---

<sup>6</sup> La última información censal es reveladora de la situación boliviana. En la ciudad de El Alto, la población que se reconoció como parte de un pueblo indígena es de 74.2% y en la ciudad de La Paz (sede de gobierno) la población indígena campesina originaria alcanza 49.6%. En términos totales, la población quechua que vive en área rural es de 49.2%, mientras que la que vive en área urbana es de 50.8%. En el caso de la población aymara tenemos que el porcentaje de población que vive en el área urbana es de 59.6% y la rural es de 40.4%. En otras palabras, el tema indígena campesino originario en Bolivia, no es sólo un asunto rural sino ampliamente urbano (véase Albó y Molina, 2006).



La lengua originaria como primera lengua y el castellano como segunda lengua, en poblaciones o comunidades monolingües y de predominio de la lengua originaria. El castellano como primera lengua y la originaria como segunda lengua, en poblaciones o comunidades monolingües y de predominio del castellano. (NLEB, 2006: 19)

La perspectiva intercultural con una mirada descolonizadora implica incorporar lo bilingüe en las poblaciones urbanas y semiurbanas, colegios estatales y privados, incluso trabajar en el desarrollo de universidades interculturales. Por eso, como política de Estado el planteamiento es pensar un sistema educativo plurinacional que integre “saberes y conocimientos de los pueblos indígenas originarios expresados en el desarrollo de la cosmovisión, ciencias sociales y naturales, tecnología, matemáticas, música, danza [...] de manera gradual y simultánea” (NLEB, 2006: 20). En este contexto lo bilingüe forma parte de un horizonte intercultural; no es un objetivo en sí mismo, sino al contrario, es un elemento más en la búsqueda por consolidar bases interculturales de la educación para responder a los desafíos de una sociedad plural como la boliviana.

Como ya mencionamos, el segundo aspecto relacionado con esta política es la jurisdicción territorial del núcleo educativo. El tema se vincula con los problemas de participación e involucramiento de la población local en la gestión educativa, pues cuando hablamos de jurisdicción estamos haciendo referencia a un espacio físico o simbólico donde se ejercen decisiones. En la estructura de la ley educativa del periodo 1993-1997 se tenía como modalidad de participación de la población local a la Junta de Núcleo Educativo que representaba a los padres de familia en la estructura del mismo. Siguiendo un organigrama agregado, las Juntas de Núcleo articuladas en el ámbito de la jurisdicción municipal constituían una Junta de Distrito, y los Distritos Educativos que corresponden al municipio forman parte de la Dirección Departamental de Educación. Lo que deseo destacar en este capítulo es que las organizaciones indígenas o campesinas originarias poseen otras jurisdicciones territoriales que en muchos casos entran en contradicción con el Núcleo Educativo y el Distrito Educativo y se crea un contrasentido cuando hablamos de participación de la población en la política educativa (Paz, 2011).

La apuesta a una política educativa que forme parte de un Estado plurinacional deberá consolidar una participación directa de las organizaciones sociales, sindicales, indígenas y campesinas originarias, para lo cual debe encararse el tema de las jurisdicciones. La propuesta indígena del Pacto de la Unidad considera que la participación de la población en la educación ha de trascender la figura de control social, a partir de modalidades de intervención que permitan decidir sobre el curso de la escuela y la educación, sobre todo en el ámbito de las comunidades indígenas y campesinas originarias, que conciben la educación como un asunto comunitario. La Nueva Ley

Educativa Avelino Siñani y Elizardo Pérez formula en su capítulo IV que deberá desarrollarse una participación comunitaria y popular en la gestión educativa, teniendo como uno de sus principios la “participación comunitaria y popular con poder de decisión en el proceso educativo en todo el Sistema Educativo Plurinacional, de acuerdo con la reglamentación”. Buscando, a su vez, encarar las tensiones de jurisdicción territorial, menciona que “se delimite claramente el ámbito geográfico de participación en el Estado Plurinacional” (NLEB, 2006: 31). El nuevo desafío, por tanto, implica ampliar las formas de participación social basadas en el control hacia formas de decisión que se enlacen con estructuras organizativas de la sociedad civil. Eso implica, como la nueva ley reconoce, delimitar la territorialidad en el campo educativo.

Otro aspecto importante en la propuesta de las organizaciones indígenas y campesinas originarias es la reivindicación a la propia nacionalidad sin perder de vista la nacionalidad boliviana. Las consecuencias de dicho postulado son profundas pues se trata de que las naciones de pueblos indígenas y campesinos originarios tengan derecho a su existencia como sujetos colectivos y, por tanto, derecho a su integridad cultural. Ello cambia radicalmente el concepto convencional de comunidad política y de ciudadanía porque se incorpora la figura del sujeto colectivo con capacidad de pensar sus horizontes políticos. Volveremos sobre el tema. Existen temas menos elaborados y que no superan, como planteamiento, lo formulado en las reformas constitucionales del 1993-1997: por ejemplo, garantía sobre prácticas y propiedad intelectual de los saberes y conocimientos de las naciones y pueblos indígenas; restitución del patrimonio intangible que haya sido apropiado por terceras personas (donde está la figura de la reversión); uso de símbolos y emblemas propios de las naciones y pueblos originarios; derecho a crear y manejar sus propios medios de comunicación, aspectos todos que quedaron contenidos en el Pacto de la Unidad para ser considerado en la Asamblea Constituyente en Bolivia.

#### UNA MIRADA POLÍTICA DEL PROCESO

Pasemos a reflexionar sobre los alcances y consecuencias políticas de asumir una transformación constitucional que tome como eje la propuesta de los pueblos indígenas y campesinos originarios. Comencemos reconociendo que los elementos anteriormente propuestos implican pensar en el desarrollo institucional de los usos y costumbres como parte de un Estado; es decir, no se trata ya de que los derechos colectivos y los derechos relativos a pueblos indígenas desaten una reforma constitucional amparada en el horizonte político del reconocimiento, sino al contrario. La sociedad boliviana ha acumulado en su seno una radicalidad social que la está empujando a un proceso

en el que es posible desencadenar una transformación constitucional que implique cambios de forma y contenido. En dicho escenario los pueblos indígenas y campesinos originarios juegan un rol fundamental porque el alcance de su propuesta puede modificar el carácter del Estado y la sociedad existentes. Pensar que la figura de “usos y costumbres” se convierta en una forma institucional del Estado supone estar más allá de la forma política del reconocimiento.

Por otro lado, se rompe con el concepto tradicional de “ciudadanía” basado en el ejercicio individual de los derechos y la autodeterminación que el liberalismo deposita en el individuo. El concepto convencional formulado a partir de un individuo singular que comparte con otros una condición universal de existencia en tanto sujeto de derecho con capacidad de actuar autónomamente supone ejercer la “libertad” desde el individuo que define fines, maneras de vida propia, concepciones de vida buena, inclinaciones políticas que permiten plantear la existencia de una racionalidad abstracta que informa al sujeto independientemente del contexto cultural al que pertenece (Rawls, 1997). En este orden de ideas, el ejercicio de la autodeterminación depende del derecho irrestricto de agente moral y político que el liberalismo le otorga al individuo.

La perspectiva política de derechos colectivos nos invita a reflexionar sobre un concepto de ciudadanía radicalmente reformulado porque plantea la necesidad de pensar políticamente sujetos colectivos, no individuales; sujetos que definen fines, maneras de vida y concepciones de vida buena, inscritas en el seno de un contexto cultural específico, o en un contexto de decisión que su nacionalidad específica le proporciona y que se convierte en el horizonte político que provee sentidos de vida articulados a mitos, memorias, valores y símbolos. El contexto no es sólo la existencia de una cultura y lengua compartidas, sino también una voluntad política que define la dimensión central del concepto de ciudadanía compleja (Máiz, 2002: 76).<sup>7</sup> Esto implica definir el ejercicio colectivo de la autodeterminación; es decir, pensar en colectividades políticas que ejercen su derecho a la autodeterminación mediado por opciones y criterios que no se informan desde una racionalidad abstracta sino desde una racionalidad concreta:

Desde un punto de partida concreto recibido que viene proporcionado en buena medida por el contexto cultural nacional originario [...] La elección, y por ende la

<sup>7</sup> El concepto de “ciudadanía compleja” resulta reformulado cuando reconocemos que el individuo singular se inscribe en el seno de un contexto de decisión que su nacionalidad específica le proporciona. Cultura, lengua compartida, voluntad política de convivencia y proyecto común favorecen la confianza, la participación y la autonomía y se constituyen en la dimensión central de la ciudadanía en los Estados multinacionales.

libertad, deviene contingente de la propia disposición de un conjunto de valoraciones socialmente adquiridas que sirven como inicial criterio para la evaluación personal. (Máiz, 2002:78)

El desarrollo de usos y costumbres como una forma institucional del Estado y la ampliación de visiones de ciudadanía en la democracia moderna, implican cambios importantes a tres niveles: el primero referido a cómo se articulan constitucionalmente los derechos colectivos e individuales para conducir una nación; el segundo relacionado con la forma de nación que se pone en juego, el carácter de invención de nación, y el tercero, el tipo de Estado que queremos construir.

Abordemos el primer nivel. Si los cambios constitucionales a los que están apuntando los pueblos indígenas en Bolivia suponen desarrollar una carta fundamental que integre derechos colectivos e individuales, se abre el debate acerca de cómo sería la acomodación, la integración de ambas formas de derecho, el carácter y la jerarquía a establecerse en términos constitucionales. La propuesta de las organizaciones indígenas y campesinas originarias contiene en su capítulo VI Derechos, deberes y garantías, aspectos relativos a derechos colectivos, derechos políticos, derechos económicos, derechos territoriales, derechos culturales y derechos individuales. Intelectuales y políticos que no forman parte del proyecto político de los pueblos indígenas advierten que la propuesta contiene riesgos importantes para la democracia en tanto que invierte la jerarquía de derechos, anteponiendo el derecho colectivo al individual. Personalmente creo que tal aseveración es un exceso porque la inclusión en la Constitución Política del Estado de una dimensión del carácter colectivo del derecho no implica necesariamente una inversión de jerarquía.

Introducir derechos colectivos en tradiciones constitucionales basadas en derechos individuales sin duda ocasionará cambios no sólo de forma sino de contenido y comprensión constitucional. Éste es un debate abierto en el seno de la sociedad boliviana y su resolución vendrá con los años y la maduración política de un tema incipiente en los contextos de las naciones pluriculturales con un fuerte componente de pueblos indígenas. Sin embargo, es indispensable anotar que en algunos aspectos hay posicionamiento. Para el caso de las TCO el derecho colectivo deberá primar sobre el individual, sobre todo con la figura de reversión o afectación al sujeto colectivo: el pueblo indígena. Como dijimos anteriormente, la evaluación jurídica deberá estar orientada por una decisión política que se presenta en ambos casos. Es decir, si la evaluación jurídica está orientada por una decisión política donde prima el derecho individual (característica de la forma reconocimiento), lo que tenemos es un proceso que ratifica derechos privados en detrimento del pueblo indígena, como ocurrió en la experiencia boliviana y en los cambios constitucionales de 1993-1997. Si la evaluación jurídica se orienta

por una decisión política donde prime el derecho colectivo, entonces se desatará un proceso inédito en términos de la forma jurídica del Estado-nación.

En relación con el segundo punto, la forma de nación que se pone en juego, podemos decir que el momento de radicalidad social que vive Bolivia ha quebrado visiones de nación mestiza que formaron parte de la revolución agraria de 1952 y la nacionalización de las minas de estaño. En la actualidad la visión de nación comprendida desde el nacionalismo revolucionario, ideología que acompañó los cambios estructurales de la época, se halla resquebrajada, sin capacidad de articular e integrar la diversidad social boliviana, lo que desató un proceso de búsqueda de identidad particular y nacional a la vez. La desestructuración discursiva de la nación mestiza nos abre a un proceso reflexivo sobre la visión que tiene la nación sobre sí misma, y sobre la posibilidad de la invención de la nación india. ¿Qué implicaría pensar en la nación india, como proyecto político, en un país como Bolivia?

Bolivia es un país que larga y complejamente articuló su sentido de unidad. En el periodo republicano, mientras los países vecinos pronto incorporaron elementos de integración, visiones de nación, Bolivia se constituyó en un país precariamente articulado, enfrentado durante el siglo XIX y parte del XX a la posibilidad de la fragmentación social y territorial. Un ingrediente importante fue la condición de no ciudadano de la población indígena, la cual era considerada mano de obra y agente no político de la sociedad. De ahí que durante el periodo liberal (1890-1920) los cambios políticos estuvieran acompañados por intensas revueltas e insurgencias campesino/indígenas que desestabilizaban la precaria unidad lograda por las élites políticas (véase Zavaleta, 1986a: 96-179 y 1986b: 180-262). En la década de 1920 Bolivia vivió momentos de mucha convulsión social y cuestionamientos radicales respecto de la vulnerabilidad de la nación, a lo que se sumó la experiencia desgarradora de la guerra del Chaco (1932-1934) con el vecino país del Paraguay, por la pérdida territorial. Esta guerra surge de intereses petroleros de ambos países y de transnacionales, pero lo que interesa destacar es que fue el primer momento donde sectores de élite, clases medias, obreros, artesanos, universitarios, campesinos e indígenas se encontraron en el campo de batalla peleando por “la nación”.

Según René Zavaleta (s. f.), la guerra del Chaco no sólo nos conecta con la experiencia desgarradora de la pérdida territorial, sino también se constituye en la catarsis social que tuvo que vivir cada boliviano para encontrarse con la nación. Después de la guerra, Bolivia tuvo movimientos intelectuales de gran alcance en la literatura, las artes y la política, mismos que empezaron a hablar del significado de la nación y la identidad del boliviano. La ideología del nacionalismo revolucionario tuvo como eje de producción simbólica a los intelectuales, sectores medios que participaron junto con obreros y campesinos en la Revolución de 1952. Ellos concibieron un proyecto

social radicalmente distinto al de las oligarquías de la época que alimentó imaginarios nacionalistas hasta los cambios neoliberales que se gestaron en 1985 con el ascenso de una fracción del Movimiento del Nacionalismo Revolucionario (MNR) al gobierno. Años después, el ajuste estructural asumirá el paquete de reconocimiento a los pueblos indígenas con las reformas constitucionales de 1993-1997, dirigidas por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

El imaginario discursivo de la nación quedó vacío, carente de referentes políticos y sujetos que movilizasen dichos referentes al quebrarse el imaginario discursivo de la nación mestiza y por el advenimiento de un proyecto neoliberal que dio respuestas en el plano estructural pero fue incapaz de desarrollar corrientes ideológicas que articularan la complejidad de una sociedad como la boliviana. Intelectuales y sectores medios fueron cooptados y ahogados por una retórica de democracia representativa que nubló y minimizó la relevancia de repensar la nación. Tal descuido favoreció que organizaciones campesinas e indígenas incubasen, con importantes dosis de autodeterminación, proyectos políticos que asumen como eje el carácter subalterno y colonial de los sectores indígenas y campesinos originarios.

Dos elementos ayudan a comprender lo antes mencionado. Primero, la decisión de organizaciones indígenas y campesinas de tomar espacios políticos municipales, disputando electoralmente el control de este nivel de gobierno. Los resultados fueron muy exitosos en regiones como el Chaparé (Evo Morales formó ahí su fuerza política), donde las organizaciones sindicales de productores de hoja de coca ocuparon y controlaron todos los municipios de la zona, o municipios de las alturas (altiplano) controlados directamente por las organizaciones campesinas o indígenas. Lo interesante de esta apuesta política es que las organizaciones de base actuaron y diseñaron estrategias políticas con ninguna o escasa intervención de los partidos políticos, lo que desarrolló formas de deliberación que los acercaron a la autocomprensión. Segundo, la decisión de estas organizaciones de construir el instrumento político que los llevara al poder nacional, una representación política propia sin mediación de la clase media y, en todo caso, intelectuales que se subordinan al proyecto político de las organizaciones campesinas e indígenas. El MAS tiene su origen en dicha iniciativa.

La gran diferencia con el momento de la Revolución de 1952 es que la estrategia política fue concebida teniendo como centro un sujeto y un discurso campesino-indígena que reconoce su condición subalterna y colonial dentro de la sociedad boliviana. A esto debemos sumar una estadística que posibilita desarrollar un proyecto de nación india. Los porcentajes de la población indígena en Bolivia han tenido un crecimiento ascendente en las últimas décadas. Actualmente contamos con 62% de la población que se autodefine como indígena; es decir, que se siente parte de un pueblo indígena, ya sea por la lengua o por ascendencia familiar. La estadística también evidencia que

sectores campesinos del pasado, hoy día se presentan como indígenas, lo que supone que en Bolivia se ha iniciado un ciclo de mestizaje inverso al estructurado por la Colonia y la República: en vez de que la población se desplace hacia representaciones mestizas, hay un desplazamiento hacia lo indígena que deberá ser comprendido como un mestizaje.

La autodefinición de la nación en su forma indígena no destaca formas biológicas del sujeto nacional sino más bien la iniciación de un proceso de descolonización de la sociedad boliviana. ¿Qué significa descolonizar Bolivia? Sobre todo desarraigarla de las relaciones sociales que, habiendo sido estructuradas en un pasado colonial, se presentan como contemporáneas en la interacción social, persistiendo modos y formas de discriminación, de exclusión entre sectores sociales que se reconocen como diferentes. Por eso el planteamiento central de autodeterminación para los pueblos indígenas y campesinos originarios es la descolonización en tanto principio de libertad y condición de antidominación; además, la descolonización involucra al conjunto de la nación:

[L]a autonomía indígena es un paso en el camino a la autodeterminación de nuestros pueblos, objetivo final de nuestros planteamientos de reconstitución de nuestras naciones. Para poder concretar este objetivo grande es preciso descolonizar el pensamiento indígena y también de aquellas personas que forman parte de la “nación boliviana”, por lo que el camino, no es inmediato, sino un recorrido largo. (APG, 2006: 8)

[L]a autonomía indígena originaria y campesina es la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos y naciones como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación; está basada en principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y articulación social, económica y política al interior de nuestros pueblos y naciones y con el conjunto de la sociedad. Se enmarca en la búsqueda incesante de la construcción de la vida plena, bajo formas propias de representación, administración y propiedad de nuestros territorios. (Pacto de la Unidad, 2006: 8)

La nación india, en tanto proyecto político, implica también repensar al sujeto pueblo como comunidad política. En la literatura clásica se considera que las naciones están conformadas por el sujeto pueblo que tiene la soberanía originaria y conforma la comunidad política, independientemente de su procedencia. La comunidad política ha sido representada como homogénea o única, en un intento de preservar los principios de igualdad planteados por la Revolución Francesa. El planteamiento de tener derecho a la propia nacionalidad sin perder de vista la nacionalidad boliviana, invita a pensar en diversas comunidades políticas que conforman una nación. El sujeto pueblo, por tanto, ya no es depositario de la soberanía nacional, sino que ella misma constituye

un pacto social entre diversas comunidades políticas que sin perder su sentido de pertenencia deciden formar parte de la nación.

Finalmente, el tercer aspecto referido al tipo de Estado que se propone construir. La definición textual en el documento de las organizaciones indígenas es:

El Estado boliviano es unitario, plurinacional, pluriétnico, pluricultural, intercultural y plurilingüe, descentralizado en autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas, en autonomías interculturales urbanas, y en autonomías regionales. (Pacto de la Unidad, 2006: 4)

La apuesta indígena campesina formula que la base de la creación del Estado pluricultural se centra en la reconfiguración territorial, abriendo espacio para la redefinición territorial del poder político, además de promover la pluralidad institucional que permita acomodar formas colectivas e individuales de ciudadanía. En esa perspectiva se trata de resolver los múltiples traslapes de control espacial generados por un Estado que avanzó en su control territorial sin considerar a las diversas comunidades étnicas que constituyen lo nacional:

Queremos eliminar las múltiples sobreposiciones político-administrativas que invibilizan a nuestras naciones, determinando solamente una y desechando otras (provincias, secciones o municipios, cantones), para ello debemos crear las Unidades Territoriales Indígenas Autónomas (UTIA) sobre las cuales se ejercerá el gobierno indígena. (APG, 2006: 11)

Los retos son grandes y la redefinición territorial de la nación es una tarea que excede a la descentralización política y tiene que ver con una nueva forma de estructurar el poder y las modalidades del pacto social. La reconfiguración territorial originaria implica recuperar espacios ancestrales, algo visto como una deuda histórica de la nación hacia las comunidades étnicas. Con todo, el Estado plurinacional deberá organizar tres niveles de gobierno: el central, el intermedio y el local, siendo el nivel intermedio el escenario donde se puede gestar la reconfiguración territorial indígena y, a su vez, las otras modalidades de autonomía (véase Modelo de Estado, capítulo I, acápite 7.1, documento Pacto de la Unidad 2006). En la articulación de una forma territorial indígena originaria con otras formas territoriales, se estaría condensando un acuerdo político que produzca un principio importante del Estado plurinacional: promover la pluralidad en sus instituciones y desarrollar principios de derecho inspirados no sólo en el derecho positivo sino también en usos y costumbres.



Las posiciones más radicales de reconfiguración territorial asumen que la recuperación de espacios ancestrales representa una restitución de antiguas modalidades de gobierno. Así, sectores del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu plantean un proceso de recuperación que implique conformar los ayllus y markas que les pertenecen a manera de constituir el Tawantinsuyu (Conamaq, 2005). Espacios urbanos y sectores no indígenas podrían quedar involucrados en dicha iniciativa y convertirse en puntos de tensión de difícil resolución. Otros sectores como la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG, 2006) consideran que la redefinición territorial del poder político supone en parte recuperar espacios de los abuelos pero también negociar con actores no indígenas que ejercen formas territoriales republicanas como el municipio, tomando en cuenta la importancia crucial de incorporar en la apuesta política de Estado plurinacional el consenso con otras comunidades políticas.

Los elementos aquí mencionados permiten entender por qué la Asamblea Constituyente en Bolivia se ha declarado fundacional y originaria. El carácter y magnitud de los cambios que proponen los pueblos indígenas y campesinos originarios está lejos del paradigma político de reconocimiento o de reforma constitucional. De hecho, tienen que ver con la necesidad de gestar un nuevo pacto social que permita sancionar una Constitución Política que contenga en su seno el carácter originario de la propuesta indígena y el carácter constituyente de una nueva forma social en Bolivia.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES PARA EL DEBATE

Para cerrar nuestro análisis podemos decir que el momento constituyente que estamos viviendo supone la posibilidad de desarrollar acuerdos, pactos previos, que hagan factible la reinvencción de la nación boliviana. En ese sentido, articular los derechos colectivos e individuales, el nuevo contenido de nación que se pone en juego y la redefinición territorial del poder político (elemento base del Estado plurinacional), se presentan como los grandes desafíos que habían de encararse en un contexto de relaciones de fuerza que tiende a polarizar posiciones entre sectores sociales. Sectores radicales de la derecha se cierran ante los posibles cambios, y sectores también radicales del movimiento indígena corren el riesgo de cerrarse en la recuperación de territorios ancestrales sin entender que el momento constituyente implica avanzar hacia el pacto social con sectores no indígenas, con los que se pueden construir nociones de bien común, visiones de nación.

La salida del atolladero parece estar en una combinación de dos elementos que ayuden en el debate: considerar al poder constituyente y al poder originario como parte de la fundación de un Estado plurinacional que acepta un régimen de gobierno

autónomo, ayudaría a encontrar salidas en un momento en que las posiciones discursivas no tienen punto de encuentro. A su vez, el espacio de confluencia de las posiciones encontradas constituirá la nación, la resignificación de la nación en su condición plural. Unos y otros tendrán que reconocer que no podemos concurrir a la deliberación sin asumir que se pone en juego el poder constituyente y el poder originario como modalidad de construcción de consenso.

Como señala Sieyès, el poder constituyente no está sujeto a constitución alguna; es decir, no forma parte de ningún poder constituido sino más bien es el momento en que se desarrolla el acuerdo previo. Es la voluntad política creadora de un orden, lo que significa que da origen a un orden constituido y, en casos de flagrante violación de los fines del Estado, [...] puede despertarse de su letargo, reapropiarse el ejercicio de la soberanía, retomando el poder constituyente originario de segundo orden (Máiz, 2007: 141). Si aceptamos que el poder constituyente es la facultad soberana del pueblo a darse un ordenamiento jurídico político, entonces en el caso boliviano él mismo expresa a las comunidades políticas originarias y no originarias. En otras palabras, la Constituyente tiene su basamento en el poder constituyente que expresa la complejidad de la sociedad boliviana y requiere, para convertirse en una voluntad política, deliberar y consensuar entre distintas comunidades políticas, para crear el acuerdo previo a la nación. Ahora, el poder constituyente tendrá que reconocer que los pueblos originarios son un elemento de importancia política crucial que concurre a la deliberación, que participan del momento constituyente, teniendo como fuente de inspiración política el poder originario (sólo así podremos entender la figura de restitución territorial). Entendamos por poder originario el poder primario anterior al orden jurídico positivo. Ambos son poderes creadores de la nueva invención de nación. Por tanto, desde el poder constituyente formas territoriales de poder político, como los municipios o los departamentos (división territorial en Bolivia), forman parte de la tradición política de los actores que concurren a la deliberación, pero desde el poder originario la recuperación de espacios territoriales por parte de los pueblos indígenas como formas territoriales de poder político se constituye en un eje fundamental de la deliberación del nuevo Estado que queremos construir los bolivianos.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBO, XAVIER Y AMALIA ANAYA

- 2004 *Niños alegres, libres, expresivos: la audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia*, La Paz, Bolivia, UNICEF-CIPCA.

ALBÓ, XAVIER Y RAMIRO MOLINA

- 2006 *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, La Paz, Bolivia, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia.

BAZOBERRY, OSCAR Y FERNANDO HEREDIA

- 2005 “Las TCO guaraníes: dilemas y desafíos”, en Sarela Paz (coord.), *Territorios indígenas y empresas petroleras*, Cochabamba, CESU-CEIDIS-CENDA, pp. 151-182.

FRASER, NANCY

- 2000 “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *Pensamiento crítico contra la dominación*, *New Left Review*, núm. 0, Madrid, Akal, pp. 47-94.

KYMLICKA, WILL

- 1996 *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.

MÁIZ, RAMÓN

- 2002 “Nacionalismo, federalismo y acomodación en Estados multinacionales”, en William Safran y Ramón Máiz (coord.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel, pp. 67-96.
- 2007 *Nación y revolución. La teoría política de Emmanuel Sieyes*, Madrid, Tecnos.

PAZ, SARELA

- 1998 “Los territorios indígenas como reivindicación y practica discursiva”, *Nueva Sociedad*, núm. 156, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 120-130.
- 2011 *La política de la diferencia y las visiones de multiculturalismo en Bolivia: el caso de la educación intercultural bilingüe*, tesis de doctorado en Antropología Social, México, CIESAS.

RAWLS, JOHN

- 1997 *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

TAYLOR, CHARLES

- 2001 *El multiculturalismo y la ‘política del reconocimiento’*, México, Fondo de Cultura Económica.

ZAVALETA MERCADO, RENÉ

- 1986a “El mundo del temible Willka”, en *Lo nacional popular en Bolivia*, México, Siglo XXI, pp. 96-179.
- 1986b “El estupor de los siglos”, en *Lo nacional popular en Bolivia*, México, Siglo XXI, pp. 180-262.
- s. f. “La construcción de la nación” (mimeografiada), p. 56.

## DOCUMENTOS

## APG (ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ)

2006 *Ore Ñemongeta: propuesta hacia la Asamblea Constituyente*, Santa Cruz.

## CONAMQ (CONSEJO NACIONAL DE AYLLUS Y MARKAS DEL QULLASUYU)

2005 *Propuesta para la Asamblea Constituyente*, La Paz, Bolivia.

## NLEB (NUEVA LEY DE EDUCACIÓN EN BOLIVIA: AVELINO SIÑANI Y ELIZARDO PÉREZ)

2006 Documento consensuado y aprobado por el Congreso Nacional de Educación, La Paz, Bolivia, Ministerio de Educación y Culturas.

## PACTO DE LA UNIDAD

2006 “Propuesta de las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores hacia la Asamblea Constituyente”, borrador final para consulta, Sucre.  
Proyecto de Ley de Modificaciones a la Ley inra de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.  
Separata del Viceministerio de Tierras-INRA, La Paz, 2006.

# La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007)

*Fernando García Serrano*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es evidenciar los aportes del estudio etnográfico del movimiento indígena ecuatoriano a la discusión sobre la “política contenciosa”, planteada por algunos estudiosos para explicar las acciones colectivas (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001) y al debate en torno a “gobernar desde la diversidad” propuesto por Hale (2002), Díaz-Polanco y Sánchez (2002) y Harvey (1998) para dar cuenta del desempeño de la representación política indígena al interior de la democracia ecuatoriana.

La hipótesis del trabajo propone, primero, averiguar si las políticas multiculturales concebidas por el movimiento indígena (como retador del poder) han logrado una nueva forma de negociar con el Estado (como contenedor del poder) y si este ejercicio ha contribuido a la vigencia de la ciudadanía multicultural (Assies *et al.*, 1999; De la Peña, 1995, 1999; Dagnino, 1998; Gros, 2000; Harvey, 1998; Jelin, 1993; 1996; Leyva, 2002; Rosaldo, 1997, 2000); y segundo, confrontar el discurso del movimiento al inicio de su emergencia política en 1990 con su práctica política en los siguientes años, para verificar la presencia de nuevas formas de “hacer política”, “propriadamente” indígenas, o antihegemónicas (Escobar *et al.*, 2001; Santos, 1998).

## EL PROCESO

### *a. Los actores*

Entre los actores participantes en la insurgencia del movimiento indígena a partir de 1990 se distinguen los siguientes protagonistas: los representantes del Estado, las organizaciones indígenas, los aliados y los mediadores.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los representantes del Estado son los funcionarios del frente político: los ministros de Gobierno, de la Presidencia y Defensa; del frente económico: de Economía, Energía, Agricultura y Ambiente, y del frente social: de Bienestar Social, Salud, Educación y Vivienda. También participaron el ministro de Relaciones Exteriores y los asesores del presidente.

El Estado ecuatoriano, desde el abandono de las políticas indigenistas a inicios de los años sesenta, no ha mantenido políticas de largo plazo que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas. Por el contrario, desde el retorno a la democracia en 1979, formuló y ejecutó un conjunto de políticas públicas intermitentes y coyunturales hacia esos sectores.

La propuesta de los pueblos indígenas, planteada en el Proyecto Político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) en 1994, propugna por la consolidación de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural, entendida como la interrelación entre las diversas culturas de los pueblos que habitan en un mismo espacio geopolítico, basada en el respeto a las diferencias culturales y en el logro de la unidad en la diversidad (García, 2001). Este planteamiento se ha convertido en el referente de sus reivindicaciones y en un reto para la sociedad ecuatoriana en su conjunto.

Los aliados de los pueblos indígenas han debido enfrentar un tema controvertido: ¿representan las reivindicaciones indígenas solamente sus demandas o también las de los sectores no indígenas?<sup>2</sup> El movimiento indígena ecuatoriano, con la consigna utilizada en el levantamiento de febrero de 2001: “nada sólo para los indios”, pretendió asumir propuestas que le dieran mayor protagonismo político. Si bien los otros movimientos sociales no se sienten debidamente representados por las demandas indígenas. Al interior de la sociedad ecuatoriana, la propuesta de los pueblos indígenas se da en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil que permitan formular y negociar reclamos, generar críticas e imaginar nuevas alternativas (Guerrero, 2000).<sup>3</sup> Los mediadores han cumplido un papel coyuntural de convocatoria y han mostrado sensibilidad a las propuestas de los pueblos indígenas.

---

Las organizaciones indígenas nacionales están mencionadas de acuerdo con el grado de representación que ostentan, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine) y Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin).

Como aliados tenemos a la Coordinadora de Movimientos Sociales que reúne a organizaciones de base no indígenas vinculadas con los partidos de izquierda, algunos sindicatos de trabajadores estatales, grupos de intelectuales y profesionales y ONG de desarrollo.

Como mediadoras encontramos a la Iglesia católica, representada por su jerarquía, la Fundación Rigoberta Menchú y la comisión de observadores, formada por funcionarios de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el país.

<sup>2</sup> Este tema es analizado por varios autores en la *Revista Iconos*, núm. 10, Flacso, sede Ecuador, abril de 2001.

<sup>3</sup> Luego de los sucesos de la caída de Lucio Gutiérrez en abril de 2005, esta aseveración fue cuestionada por la clase media y popular quiteña que planteó una nueva propuesta política.

*b. Los principales episodios contenciosos entre el movimiento indígena y el Estado*

Una vez precisados los actores que han intervenido en la generación de las políticas multiculturales, es conveniente analizar los principales episodios contenciosos que se han desarrollado en los últimos años. El primero tiene relación con la institucionalización en 1988 de la educación intercultural bilingüe, al crearse la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Dineib) al interior del Ministerio de Educación con funciones y atribuciones propias. El movimiento indígena, por acuerdo con el presidente en turno Rodrigo Borja, logró que el nombramiento del director nacional de la Dineib se hiciera a partir de una terna presentada por las organizaciones indígenas nacionales.

En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional planteó una agenda<sup>4</sup> de 16 puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacional junto con la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno en turno fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones” al pugnar por la reivindicación de la plurinacionalidad.

En 1992, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (Confeniae), filial de la Conaie, organizó una marcha desde su sede regional hasta la capital de la república. Su travesía por el centro del país dio a esta marcha un carácter casi nacional. La principal reivindicación era la legalización de los territorios,<sup>5</sup> como paso para iniciar la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. Esta demanda permitió el reconocimiento por parte del Estado de 3 959 578 hectáreas de territorios indígenas en la Amazonia y Costa; todavía queda pendiente el reconocimiento de 2 348 777 hectáreas. Se trata de territorios agregados que corresponden a las áreas de asentamiento poblacional y áreas de reserva. Para el caso de la Sierra, donde existen tierras individuales y comunales, no se dispone de información actualizada sobre la superficie ocupada. La constatación en esta región es que predomina

<sup>4</sup> La agenda del movimiento será denominada por sus actores como “mandato”, en el sentido de que es el resultado de las deliberaciones y decisiones del colectivo e incluye rendición de cuentas periódicas.

<sup>5</sup> Territorios entendidos como la totalidad del hábitat que ocupa una nacionalidad indígena en donde desarrollan su cultura, formas de organización social, política y económica propias (Conaie, 1994).

una correlación directa entre territorios étnicos serranos ubicados sobre los 3 200 msnm, es decir, tierras de altura con limitado uso productivo.

En 1994 se produjo el segundo levantamiento indígena nacional. La protesta paralizó el país durante 20 días, por causa del rechazo a la aprobación de una nueva ley agraria que incorporaba al mercado las tierras comunitarias de las comunidades indígenas serranas por considerarlas “improductivas” y un freno a la “modernización” del campo. Luego de arduas negociaciones entre los dirigentes, el presidente Durán Ballén y los representantes de los medianos y grandes propietarios, se aprobó la reforma que impedía la liberalización de las tierras comunitarias.

A partir de las elecciones de 1996, las organizaciones indígenas deciden intervenir a través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. De esta forma, se eligieron 75 funcionarios públicos indígenas por primera vez en Ecuador. Los pueblos indígenas optaron por una estrategia política de largo plazo: tomar los poderes locales por la vía democrática y electoral para acceder posteriormente al poder central. Esta medida fue posible debido a dos decisiones del Congreso Nacional: la una, el voto de los analfabetos en 1979 y, la otra, en 1994 el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las elecciones de votación popular, con lo cual los partidos políticos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política.

Durante el gobierno de Jaime Abdalá Bucaram Ortiz en 1996, las organizaciones indígenas jugaron un papel de oposición temprana frente a la corrupción y atropellos del presidente y fueron un puntal de las manifestaciones realizadas durante los días de huelga que lo destituyeron en 1997. En los seis meses de su mandato, creó el Ministerio de Asuntos Étnicos y nombró a un indígena amazónico como ministro con el fin de dividir al movimiento indígena, acción que luego fue utilizada por los siguientes gobiernos en turno con similares intenciones. En 1998, durante el gobierno provisional de Alarcón, se llevó a cabo la Asamblea Constituyente que aprobó una nueva Constitución. Para ella fueron elegidos cuatro asambleístas indígenas que cumplieron un papel importante en la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, del pluralismo jurídico y en la creación de las circunscripciones territoriales indígenas.

En las elecciones de 1998 fueron elegidos seis diputados del Movimiento Pachakutic, entre los cuales figuraba la doctora Nina Pacari, que fue nombrada segunda vicepresidenta del Congreso para el periodo 1998-2000. El movimiento, en negociaciones con Yamil Mahuad antes de su toma de posesión como presidente, logró dos importantes avances: la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe) con calidad de cartera de Estado adscrita a la Presidencia y la



Dirección de Salud Indígena, perteneciente al Ministerio de Salud Pública. Ambos espacios preservaron las facultades atribuidas a las Dineib ya mencionadas.

El Congreso Nacional ratificó en 1998 el Convenio 169 de la OIT por gestiones del diputado indígena Miguel Llucu, con lo que se complementaron las reformas constitucionales de ese mismo año. Luego de un largo proceso de negociación, iniciado en 1992, el gobierno inició el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepine) en 1998 como resultado de un préstamo ofrecido por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU. Éste fue un proyecto piloto del organismo internacional dirigido a pueblos indígenas y negros, con una duración de cuatro años y una inversión de 50 millones de dólares. Los componentes principales fueron: la delimitación de territorios indígenas y negros, el fortalecimiento de sus organizaciones, crédito para proyectos productivos y becas para la formación de estudiantes universitarios. Las organizaciones indígenas han participado en este proyecto en todas sus fases.

En 1999, durante la presidencia de Mahuad, los pueblos indígenas llevaron adelante dos levantamientos nacionales: el primero, realizado con posterioridad al feriado bancario y la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretados por el Poder Ejecutivo, se extendió durante cuatro días y contó con la participación de las organizaciones indígenas que bloquearon las carreteras de las provincias de la Sierra y Amazonia. Este levantamiento tuvo un carácter especial, pues el movimiento indígena negoció con el gobierno por primera vez en alianza con otros sectores y movimientos sociales igualmente afectados por las medidas.

El evento detonante del otro levantamiento fue la decisión del gobierno del alza mensual del precio de la gasolina atada a la cotización del dólar, suceso que provocó una alianza social semejante a la anterior, a la que se incorporaron también los transportistas. Además, las organizaciones indígenas de la Sierra culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a negociar al presidente en el centro mismo del poder. Luego del arreglo entre el gobierno y las organizaciones sociales se congeló el precio de los combustibles por un año. A pesar del diálogo<sup>6</sup> y los acuerdos, el gobierno los incumplió, por lo que el VI Congreso de la Conaie que se llevó a cabo en noviembre de 1999 resolvió la interrupción de las conversaciones y el comienzo de medidas de hecho. El agravamiento de la crisis económica y política nacional tuvo su punto culminante con la decisión de dolarizar la economía en enero de 2000. El movi-

---

<sup>6</sup> Desde el levantamiento de 1990 las negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se dieron durante las medidas de hecho. A partir del levantamiento de julio de 1999, una vez logrado el acuerdo, se inicia un proceso de diálogo entre las partes para su aplicación y seguimiento. Algo semejante sucederá en el levantamiento de febrero de 2001.

miento indígena, junto con el resto de los movimientos sociales, inició un nuevo bloqueo de carreteras y se puso en marcha la toma de Quito, al tiempo que se exigía la reivindicación más radical hecha hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo gobierno democrático, alternativo, directo y participativo.

Tras esta reivindicación se desplegó una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las élites económicas y las Fuerzas Armadas fue indecifrabable: la alianza que los dirigentes del movimiento indígena establecieron con un sector de oficiales del ejército para acceder al poder rompiendo el orden constitucional. En el desenlace de los acontecimientos del 21 de enero de 2000, el alto mando militar, sin ser la instancia constitucional encargada para el efecto, decidió entregar el poder al entonces vicepresidente Gustavo José Joaquín Noboa, quien sería presidente del Ecuador hasta enero de 2003. Cuatro meses más tarde, el 21 de mayo, se realizaron las elecciones de los gobiernos locales. El movimiento indígena participó activamente en la campaña con candidatos propios y en alianza con otros partidos y ganaron 22% de las prefecturas provinciales; 14% de las alcaldías; 12% de los consejeros provinciales; 9.5% de los concejales elegidos, y 61% de las juntas parroquiales rurales.

Durante el gobierno de Noboa tuvo lugar un nuevo levantamiento nacional. Las causas del conflicto, en el año 2001, fueron las medidas económicas adoptadas por el gobierno, especialmente el aumento del costo de los combustibles y de las tarifas del transporte público. Al mes de esta protesta se inició un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas. En este periodo del gobierno de Noboa el Estado tomó varias decisiones relacionadas con los pueblos indígenas. El Congreso Nacional en el año 2000 aprobó la creación en su interior de la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias. Desde un principio esta instancia ha estado presidida por diputados indígenas del Movimiento Pachakutik y muestra logros limitados: la creación por Decreto Ejecutivo, en mayo de 2002, del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Fodepi), a través de una partida del presupuesto nacional de 10 millones de dólares, destinado al financiamiento de proyectos productivos para las comunidades y que se encuentra actualmente en funcionamiento.

Una de las acciones más importantes que el movimiento indígena desarrolló luego de la reforma constitucional de 1998 fue la discusión y formulación de la Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, que intentaba a través de la legislación secundaria empezar la aplicación de las normas constitucionales. Este proyecto comenzó al interior de la Conaie en 1998 y fue discutido durante tres años al interior de los pueblos y nacionalidades y otros sectores académicos e intelectuales. Tras él había una importante base social y política que lo respaldaba, situación inusual

y extraordinaria para la práctica legislativa ecuatoriana. Finalmente, en noviembre de 2001 se presentó al Congreso Nacional. Su estudio inicial fue confiado a la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias, que emitió el informe de aprobación.

Después de un proceso de negociación política con los legisladores, en diciembre de 2002 el Congreso Nacional avaló la ley y la remitió al presidente para su aprobación o veto. El 8 de enero de 2002, a una semana de terminar su periodo, el presidente Noboa envió al Congreso Nacional el veto total a la ley. Esta decisión obligó al proyecto a esperar un año calendario para intentar su reingreso al Congreso siempre y cuando se contara con el voto de las tres cuartas partes de los diputados. En la práctica significó su archivo definitivo.

Desde el Ejecutivo, el Estado ecuatoriano utilizó su capacidad de regulación legal para poner en vigencia el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas a fines de 2002. Este instrumento jurídico permitió la reiniciación de las actividades petroleras en territorios indígenas. La contribución desde el Poder Judicial al tema de las políticas multiculturales ha sido mínima. Las excepciones fueron el reconocimiento de amparo constitucional a una organización indígena amazónica que obligó a las empresas petroleras a negociar con las organizaciones indígenas jurídicamente reconocidas en 2002 y la sentencia de un juez de la provincia de Cotopaxi que legalizaba la aplicación del derecho indígena en 2004.

El acontecimiento más polémico del movimiento, luego del gobierno de Noboa, fue la alianza establecida con el gobierno de Lucio E. Gutiérrez Borbúa, misma que lo llevó al poder en enero de 2003. Esta alianza fue rota seis meses más tarde, el movimiento debió enfrentar un conjunto de “acciones de intimidación selectiva y de resquebrajamiento” (Barrera, 2004) por parte del gobierno de Gutiérrez, las cuales cesaron con su caída en abril de 2005. Durante el gobierno de Gutiérrez, luego de la ruptura en agosto de 2003, el movimiento indígena atravesó un fuerte proceso de división y debilitamiento. La consigna del gobierno en turno, comandada por un ex presidente de la Conaie, fue romper la organización hasta dividirla. De las tres organizaciones regionales, dos se dividieron efectivamente: Confeniae y Conaice; la tercera, el Ecuarunari, resistió el embate al igual que la Conaie. En la caída de Gutiérrez el movimiento indígena tuvo muy poco protagonismo. Fueron los sectores medios y populares urbanos de la Sierra (el denominado movimiento de los “forajidos”) los que realmente se movilizaron hasta provocar su caída, misma que permitió el ascenso del entonces vicepresidente Alfredo Palacio González a la presidencia el 20 de abril de 2005, puesto que ocuparía hasta diciembre de 2006.

En el año 2006 Ecuador enfrentó dos sucesos clave: la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica, en conjunto

con Colombia y Perú, y el fin del contrato con la petrolera norteamericana Occidental por claras violaciones al mismo. Respecto del primero, luego de una larga negociación y protestas de los movimientos sociales, el gobierno ecuatoriano estaba dispuesto a firmar los acuerdos, pero a partir de marzo de 2006 y durante más de un mes la Conaie lideró una paralización de las principales vías de comunicación de la Sierra como forma de protesta. El gobierno respondió declarando la emergencia y reprimiendo fuertemente a las movilizaciones indígenas. Las otras dos organizaciones nacionales: Fenocin y Feine, se unieron a la protesta hasta su culminación el 15 de mayo, cuando el gobierno de Palacio decidió la caducidad del contrato con la empresa Occidental. Ante estos hechos, el gobierno de Estados Unidos interrumpió de manera indefinida las negociaciones y el movimiento indígena logró un triunfo político importante. Su imagen nacional mejoró, aunque el mecanismo de protesta utilizado, el cierre de carreteras y la movilización, mostraban señales de agotamiento.

El último suceso a reseñarse es el proceso electoral de octubre de 2006 para elegir presidente y diputados del Congreso Nacional. Después de las movilizaciones del inicio de año, el movimiento indígena recupera protagonismo y encara a una doble posibilidad: escoger un candidato indígena para la presidencia o ir en alianza con otros sectores de izquierda, especialmente con la candidatura de Rafael Correa Delgado, quien a la larga habría de asumir la presidencia en enero de 2007. Al final el movimiento opta por Luis Macas Ambuludí como candidato presidencial del Movimiento Pachakutik, al igual que por otros candidatos como diputados. Los resultados de las elecciones de octubre fueron desalentadores: Macas obtiene 2.12% de la votación (séptimo lugar) y se eligen seis diputados de un total de 100, luego de que en el Congreso anterior se habían logrado diez escaños. Este hecho abre una nueva fase del movimiento, queda al margen de la participación del gobierno en turno y cuenta con una mínima representación en la legislatura.

#### AVANCES, RETROCESOS Y LECCIONES

Para concluir quisiera volver a los dos ejes de análisis planteados al inicio: las nociones de “política contenciosa” y de “gobernar desde la diversidad”, y mirarlos a la luz de la experiencia del movimiento indígena en una doble perspectiva. Lo logrado a escala nacional con las políticas multiculturales surgidas desde el Estado y del mismo movimiento, y a escala regional y local por la gestión de los gobiernos alternativos de Pachakutik en el ejercicio del poder. Para esto es importante responder algunas

interrogantes: la primera es cuándo y cómo se moviliza el movimiento indígena ecuatoriano. Se distinguen tres etapas de este proceso:

La primera cuando el movimiento está por “fuera” del Estado, es decir, no es reconocido como actor político, tampoco es sujeto de políticas públicas específicas, está representado por intermediarios (generalmente blancos-mestizos) y su mejor definición es la invisibilidad. Se trata del periodo entre los años 1960 y 1990, lapso en que las principales reivindicaciones giraron alrededor del derecho a la tierra y la educación. Los logros fueron magros, una tibia reforma agraria e intentos aislados de educación auspiciados por la Iglesia y las ONG.

La segunda se inicia cuando el movimiento entra con fuerza a la escena política nacional y se integra orgánicamente al Estado, desde 1990 hasta 2002. Empieza a funcionar como un actor estatal más y debe enfrentar las reglas del juego político, así como aprender a manejar las prácticas y estrategias del poder. La propuesta principal gira en torno a la construcción del Estado pluricultural, multiétnico y plurinacional a través de una reforma política. La mayor conquista es la transformación de actores sociales en actores políticos, hasta el punto de conseguir cuotas de representación y participación a escala nacional, regional y local.<sup>7</sup> Igualmente relevante es el reconocimiento por parte del Estado como pueblos con derechos individuales y colectivos.

La última etapa corre de 2003 a 2006 y se caracteriza por una curiosa paradoja: el movimiento indígena que había alcanzado el protagonismo político más significativo de los últimos años entra en un punto de quiebra y declive que lo mantiene en crisis. En esta fase el movimiento indígena se centra en la lucha contra el modelo neoliberal y en exigir las garantías de los derechos ya reconocidos, así como en las demandas de reforma política y económica. Los resultados se alternan entre logros y fracasos. El movimiento deja de ser el “único” actor político de la movilización de la etapa anterior; nuevos actores sociales se incorporan y su poder de negociación se relativiza. Por lo pronto, cabe preguntar si se trata de un repliegue estratégico o del agotamiento del movimiento indígena como sujeto histórico, tal como lo plantea un análisis del periodo (ICCIARY-RIMAY, 2005: 3).

Otra interrogante tiene que ver con las causas de la movilización. En el caso ecuatoriano, cuando surge la Conaie en 1986 está dirigida a la conformación de un nuevo tipo de Estado, diverso al Estado neoliberal vigente. Esa propuesta descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y

<sup>7</sup> “A pesar de que los pueblos indígenas de la región han aumentado su poder político y representación durante la última década, esto no se ha traducido en los resultados positivos —en términos de reducción de la pobreza— que hubiésemos esperado encontrar” (Banco Mundial, 2005).

Sánchez, 2002).<sup>8</sup> Sin embargo, luego del IV Congreso de la Conaie en 1993, en el cual se aprobó el proyecto político, la causa de la movilización cambia y se convierte en la construcción del Estado plurinacional, en la lucha desde el interior del Estado neoliberal para abrir su propio espacio de poder. Dentro de este planteamiento se inscribe la creación del Movimiento Pachakutik. Esta tesis, fundamental en la propuesta política del movimiento vista a la distancia, fue ignorada por el resto de los movimientos sociales. Su acercamiento al movimiento indígena no fue por la propuesta de la plurinacionalidad, sino por la capacidad de movilización política demostrada en los continuos levantamientos, lo cual impidió un debate a fondo al interior de las fuerzas sociales que incorporase el tema a la reforma política que el país exige.

Una interrogante que necesita ser discernida es cuándo cesa el movimiento en su activismo. Parte de la respuesta reside en que las políticas generadas desde el Estado ecuatoriano en los últimos años han respondido a las demandas del movimiento indígena al punto de lograr un relativo control del mismo. Así, el ejemplo del discurso y la acción estatal influidos por el desarrollismo atraparán al movimiento en su juego (es el caso del proyecto Prodepine). El Estado “cede” espacios de poder político al movimiento, similar a los espacios del “indio permitido” mencionado por Hale (2002), provocando una lucha interna entre organizaciones indígenas por acceder a los pocos recursos económicos estatales destinados para su desarrollo.<sup>9</sup>

En realidad los avances alcanzados por el movimiento con las reformas constitucionales de 1998, tuvieron como contrapunto la aprobación de normas que consagran una “governabilidad” que concentrará más el poder en manos de los mismos grupos oligárquicos del país. La figura del “presidencialismo” se consolida hasta tal punto que, en lugar de lograr una verdadera reforma del sistema político, lo cierra más y genera más mecanismos de control de la participación social y de la misma democracia. No hay que olvidar que al final de la década de los noventa, en la cual el movimiento indígena había llegado a su momento más alto, se produce en el país la crisis bancaria que desembocó en la dolarización de la economía, causante de la pérdida de la soberanía monetaria. A la distancia se puede observar que la “governabilidad” propuesta en la Constitución de 1998 fue funcional a los grupos de poder oligárquicos, ya que trasladó los costos de esta crisis al Estado, es decir, a todos los ecuatorianos y ecuatorianas, incluidos los pueblos indígenas.

<sup>8</sup> Planteamientos similares han hecho los movimientos indígenas de Chile, México y Bolivia.

<sup>9</sup> El costo del Prodepine entre 1998-2002 fue de 50 millones de dólares (1% de lo gastado por el Estado en el “salvataje” bancario en el año 1999. Además fue un préstamo del Banco Mundial que se contabiliza como deuda externa.

El Ecuador en este sentido es otro ejemplo de lo planteado por Hale (2002) y Postero (2001) para Guatemala y Bolivia, cuando mencionan que las reformas constitucionales y políticas del denominado “multiculturalismo neoliberal” han abierto nuevos espacios políticos de participación a los pueblos indígenas siempre que éstos no representen una pérdida real del poder político de los grupos oligárquicos y de los organismos monetarios internacionales neoliberales. Aquí cabe precisar que los derechos logrados por los pueblos indígenas son un avance, pero pocas veces se cumplen, ya que no se ha dado paso a la aplicación de las garantías que los hagan exigibles. Desde esta perspectiva, hablar de la construcción de una verdadera ciudadanía multicultural, tal como fue planteada al inicio, que implique cambios sustanciales en las relaciones de poder, redistribución del ingreso e inclusión social y cultural, para el caso ecuatoriano, sigue siendo una aspiración del movimiento indígena y del resto de los movimientos sociales. Asistimos a un reordenamiento de las fuerzas políticas y económicas neoliberales en franca campaña por minar las bases organizativas de los movimientos sociales que planteen nuevas formas de representación y participación contrahegemónicas.

Otra parte de la explicación del cese de la movilización indígena tiene que ver con un tema muy debatido, como fue la creación de Pachakutik en 1996, concebido como un mecanismo político para participar dentro de la institucionalidad del sistema político ecuatoriano y no como el brazo político de la Conaie, como sostienen muchos, ya que como tal es un sujeto político y esa calidad no la podría ceder a manos de un determinado movimiento. La pugna entre Pachakutik y la Conaie se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y decisiones, en las cuales una de las partes ha dejado a la otra fuera del juego: el Pachakutik definido y condicionado desde el sistema de partidos controlado por la estructura oligárquica de poder y la segunda en función del cumplimiento de su proyecto político e histórico. Estas divergencias se volvieron dramáticas al momento de decidir la alianza electoral que le dio el triunfo a Gutiérrez: por un lado Pachakutik, seducido por el acceso al poder, y por otro la confederación, manteniendo su estrategia de movilización y resistencia, aunque sin contar con la aprobación de las bases del movimiento para legitimar la alianza.

La ruptura de la alianza de gobierno fue digna pero tardía, por lo cual el movimiento, luego de su paso por el poder, sigue pagando el costo por la pérdida de la legitimidad lograda en años de duras luchas. Sin embargo, después del rompimiento, el gobierno en turno, a diferencia de los anteriores, iniciará una lucha frontal contra el movimiento indígena, denominada según la estrategia militar de “cerco y aniquilamiento” (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 17). Se trata de un enfrentamiento político en el cual el gobierno utilizó todas las debilidades y limitaciones del movimiento, para lo cual manejó tres mecanismos de gran eficacia: el nombramiento hasta con rango de ministros

de ex dirigentes de la Conaie; el asedio directo a las organizaciones de base a través de los programas sociales del gobierno que “financiaban” proyectos de desarrollo y los continuos intentos por dividirla y crear una segunda Conaie a través de la “compra” de ciertos dirigentes indígenas locales y regionales. Esta confrontación se habría de agudizar mucho más cuando el gobierno de Gutiérrez se alineó claramente con los intereses de las empresas transnacionales empeñadas en extraer los pocos recursos naturales que le quedan al país. Como bien lo expresa el análisis antes mencionado: “Los indios ya no son sólo un objetivo político a eliminar, sino un objetivo económico a controlar” (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 17). La pregunta que queda pendiente ante la gestión de Pachakutik es si constituye o no un movimiento (partido) político “alternativo” o si es solamente el mecanismo institucional de participación del movimiento en el sistema político ecuatoriano.

Un tema relevante que muestra el caso ecuatoriano es el proceso de construcción de identidad del movimiento indígena (McAdam *et al.*, 2001). Del análisis de los diferentes episodios contenciosos se puede profundizar en algunas características propias. El carácter nacional de la Conaie como organización muestra una lección interesante: a diferencia de los movimientos en otros países latinoamericanos donde no hay todavía tanta unidad, esta característica le ha permitido al movimiento indígena ecuatoriano ser actor e interlocutor con el resto de los movimientos sociales y con el Estado. No obstante, el mismo hecho aparece como debilidad, ya que los diferentes gobiernos han favorecido la acción de otras organizaciones indígenas nacionales de menor representación que Conaie, utilizándolas con fines clientelares y divisionistas.<sup>10</sup>

La identidad del movimiento indígena ecuatoriano está unida a tres factores importantes, mencionados por Burbano (2005): a una estructura organizativa de alta densidad sustentada en las comunidades de base, a la formación de una élite y una intelectualidad indígena, y a la producción de un discurso que convirtió lo étnico en factor de movilización política. Según el mismo autor, y siguiendo a Foucault (1989) y Deleuze (1995), “La identidad indígena es un dispositivo de acción política que opera en dos niveles: como un recurso crítico al discurso dominante acerca de lo indígena y como mecanismo de reconstrucción de las autopercepciones de los indios respecto de su lugar en la sociedad y en el Estado” (2005: 261). Coincido con varios estudiosos (Barrera, 2001; Burbano, 2005) en que lo más novedoso y original del movimiento indígena ecuatoriano es la capacidad de articular lo étnico, lo clasista y lo popular en una misma identidad. En otras palabras, su capacidad de juntar lo dife-

<sup>10</sup> Según Iza (2005: 113), Conaie reúne 75% de las organizaciones indígenas, el resto, 25%, está afiliada a otras cinco organizaciones nacionales, en especial a Feine (evangélica) y Fenocin (sindicalista).



rente, lo diverso y lo desigual en un mismo proceso que lucha contra la discriminación, el racismo y la pobreza. Este hecho abre nuevos campos de interpretación teórica, ya que en el caso ecuatoriano lo indígena generó una identidad positiva, a diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, en Perú, donde cumple una función de identidad negativa y por tanto desmovilizadora.

Respecto de la relación de los gobiernos locales alternativos con nuevas formas de representación y participación democrática en el marco de “gobernar desde la diversidad”, hay muchos ejemplos ilustrativos de que ciertas prácticas políticas indígenas propias no colonizadas han contribuido a “democratizar la democracia”, pero también hay otras que no se distinguen de las formas “tradicionales” de hacer política por parte de los partidos que funcionan principalmente como maquinarias electorales. Los logros en el campo económico desde los gobiernos locales son mínimos. No ha habido modificaciones en los modelos y políticas de redistribución del ingreso que permitan disminuir los índices de pobreza e iniciar un proceso de inversiones productivas locales.<sup>11</sup> Según el último informe del Banco Mundial (2005), para el periodo 1994-2004 la tasa nacional de pobreza creció en Ecuador, aunque afectó en menor medida a los pueblos indígenas. Sin embargo, las cifras muestran que a los indígenas les toma más tiempo recuperarse de la crisis que a la población no indígena, lo que a la larga puede ser más devastador. Los cambios económicos vividos por las comunidades indígenas en los últimos años (cambios demográficos, migración interna y externa, depresión productiva) hacen que la viabilidad económica de las mismas se encuentre en entredicho, lo cual cuestiona seriamente la política agraria planteada por el movimiento, la cual ha pasado a un segundo plano en sus reivindicaciones.

En el campo político parecen estar las transformaciones más significativas, medidas según la cantidad de movimientos políticos indígenas, representantes indígenas electos, normas constitucionales o políticas de salud y educación que han crecido de manera sorprendente durante los últimos 17 años. Sin embargo, la proporción de indígenas en los cuerpos legislativos y judiciales nacionales sigue siendo mínima comparada con la de los no indígenas, lo que implica que los indígenas siguen estando subrepresentados en las instancias nacionales encargadas de formular y ejecutar políticas públicas. Estos hallazgos nos permiten algunas reflexiones interesantes que para el caso ecuatoriano suceden por primera vez: el acceso de candidatos indígenas a cargos de representación popular ha permitido acercar la administración de lo público a los de “abajo”, a los pobres, a los que nunca han accedido al poder, como los llama el actual prefecto de Cotopaxi, ya que se trata de representantes de comunidades de base que llegan al de-

---

<sup>11</sup> La excepción para el caso de Cotopaxi es el proyecto Prodeco financiado por la Unión Europea.

sempañeo de un cargo público con el fin de cumplir un mandato colectivo del cual deben rendir cuentas periódicamente con la posibilidad de ser revocados si no lo cumplen.

Los espacios de poder local en los cuales están representados tanto indios como no indios han servido para abrir las fronteras étnicas que marcaban la anterior práctica política. Se trata de una experiencia en la cual se discute lo público y se definen las políticas públicas locales cara a cara entre los diferentes actores, es decir, sin intermediación de unos por otros como sucedió con anterioridad. Otro elemento que se debe tener en consideración es que en las provincias de la Sierra, Pachakutik ha podido presentar candidatos (indígenas y mestizos) a las diferentes nominaciones sin necesidad de hacer alianzas con otros partidos políticos. Esto ha hecho que el movimiento participe del juego político local sin someterse a pactos coyunturales, lo cual ha repercutido en su legitimidad. Esto también explica que gran parte de la votación obtenida por los candidatos indígenas provenga de electores mestizos, como fue el caso de la reelección del prefecto César Umaginga Guaman en el año 2004, que logró la votación más alta alcanzada por cualquier candidato anterior de origen mestizo.<sup>12</sup>

En este contexto, la relación Pachakutik-Conaie muestra otros matices diferentes a los antes señalados. Parecería que a escala local y regional el movimiento indígena no ha separado su carácter de movimiento social y político y no ha permitido que Pachakutik provincial asuma la representación política en forma exclusiva. Más bien, según lo observado en asambleas y reuniones políticas locales, ésta se somete a las orientaciones generadas al interior de las organizaciones indígenas provinciales, que son las que prevalecen. Este señalamiento seguramente es válido sólo para el caso de la Sierra, ya que en la región amazónica la relación es diferente, si bien plantea un punto de reflexión a escala nacional.

En el campo social es interesante advertir las diferentes percepciones que muestra el eje transversal de la interculturalidad del plan de gobierno indígena. Muchos de los testimonios hablan todavía de prácticas racistas entre mestizos e indios y viceversa. Sin embargo, a unos y otros los une la categoría de pobres, lo que ha permitido que todos se sientan representados por las autoridades elegidas, importando cada vez menos su origen étnico y cultural. Lo que está sucediendo en las juntas parroquiales rurales deja ver, como dice Guerrero (2004), identidades múltiples de representación, en las cuales indios y mestizos tienen la capacidad de reinventarse. Son identidades versátiles, dice el mismo autor, lo importante ahora no es ser indígena o ser mestizo, sino el estar indígena o estar mestizo. Esta dinámica encontrada en las instancias locales de poder muestra mayores espacios de democratización y participación, contrariamente a lo que sucede a escala nacional, donde más bien la gobernabilidad representada por la figura

<sup>12</sup> Reelecto nuevamente en abril de 2009 (nota de los coordinadores).

del presidencialismo cierra esos espacios. No obstante, ambas situaciones fueron aprobadas por las reformas constitucionales de 1998 y exhiben en la práctica dos estilos muy diferentes y a veces contradictorios de hacer política.

## BIBLIOGRAFÍA

ASSIES, WILLEM, GEMMA VAN DER HAAR Y ANDRE HOEKEMA (eds.)

1999 *El reto de la diversidad*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, A. C.

BANCO MUNDIAL

2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Web 30 de junio de 2006. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/.html>>, última actualización 24 de junio de 2005, versión 2.1.

BARRERA, AUGUSTO

2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad y Editorial Abya-Yala.

2004 “Violencia: peligros autoritarios y desafíos democráticos”, *Iconos*, revista de Flacso sede Ecuador, núm. 19, pp. 8-12.

BURBANO DE LARA, FELIPE

2005 “La producción de lo étnico y la descomposición de la nación. El caso del Ecuador”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.) *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México, Gobierno del Distrito Federal-Casa Juan Pablos- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM-UACM, pp. 235-267.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INDÍGENAS DE ECUADOR

1994 *Proyecto político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador*, texto aprobado por el IV Congreso de la Conaie, Quito.

DAGNINO, EVELINA

1998 “Culture, Citizenship and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left”, en Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder Colorado, West View Press, pp. 33-63.

DIÁZ-POLANCO, HÉCTOR Y CONSUELO SÁNCHEZ

2002 *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI.

DELEUZE, GILLES

1995 “Qué es un dispositivo”, en *Michel Foucault, filósofo*, Barcelona, Gedisa.

- ESCOBAR, ARTURO; SONIA ÁLVAREZ Y EVELINA DAGNINO  
 2001 *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus-ICANH.
- FOUCAULT, MICHEL  
 1989 *La voluntad de saber, historia de la sexualidad 1*, México, Siglo XXI.
- GARCÍA, FERNANDO  
 2001 “¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001”, *Iconos, Revista de Flacso*, sede Ecuador, núm. 10, pp. 34-38.
- GROS, CHRISTIAN  
 2000 “Proyecto étnico y ciudadanía en América Latina”, en *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, pp. 118-126.
- GUERRERO, ANDRÉS  
 2004 “La identidad nacional cuestionada”, *Tintaji*, núm. 58, Quito, Fundación Editorial La Pulga, pp. 10-11.
- GUERRERO, ANDRÉS (comp.)  
 2000 “Estudio introductorio”, *Etnicidades*, Quito, Flacso, pp. 9-56.
- HALE, CHARLES R.  
 2002 “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, parte 3.
- HARVEY, NEIL  
 1998 *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*, Durham, Duke University Press.
- ICCIARY-RIMAY  
 2005 “Los dilemas de la Conaie”, *Boletín ICCIARY-RIMAY*, año 7, núm.70, Quito, Ediciones ICCI, pp. 1-19.
- JELIN, ELIZABETH  
 1993 “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo” *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 55, diciembre, pp. 21-38.
- JELIN, ELIZABETH  
 1996 “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (coords.), *Construir la democracia. Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 113-130.
- LEYVA, XÓCHITL  
 2002 “Les lluites per la ‘ciudadanía étnica’ a Chiapas”, *Revista d’Etnologia de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 54-71.

LLUCO, MIGUEL

- 2005 “Acerca del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País” en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.) *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México, Gobierno del Distrito Federal-Casa Juan Pablos-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM-UACM, pp.119-132.

MCADAM, D., S. TARROW Y C. TILLY

- 2001 *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.

PEÑA, GUILLERMO DE LA

- 1995 “Notas preliminares sobre ciudadanía étnica (el caso de México)” en Alberto J. Olvera (ed.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, pp. 283-304.
- 1999 “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, *Desacatos*, vol. 1, año 1, primavera, pp. 13-27.

POSTERO, NANCY

- 2001 “Constructing Indigenous Citizens in Multicultural Bolivia”, publicación en línea. <geocities.com>.

ROSALDO, RENATO

- 1997 “Cultural Citizenship, Inequality and Multiculturalism”, en William Flores y Rina Benmayor, *Latino Cultural Citizenship. Claiming, Identity, Space and Rights*, Boston, Beacon Press, pp. 27-38.
- 2000 “La pertenencia no es un lujo. Procesos de ciudadanía cultural”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, núm. 3, México, CIESAS.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

- 1998 *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regularización y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-ILSA.

# El derecho a la diferencia en la Constitución argentina de 1994. Hacia un nuevo paradigma jurídico antropológico

*Susana Ramella*

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la diferencia conmueve el paradigma jurídico antropológico del derecho a la igualdad. Enfrenta conceptos y valores que estructuraron la mentalidad que se ubica en la raíz del orden jurídico adoptado por los Estados. Tan arraigada está la idea de la igualdad que, a diferencia de los indígenas, los afrodescendientes de Estados Unidos la demandan, como lo evidencia la vigencia y continuidad de la lucha de Martin Luther King (Mathews, 2006). Por eso, comprender la diversidad ofrece más resistencias al entendimiento que a su reconocimiento formal. La convicción de que existen leyes generales y universales, tanto científicas como jurídicas, terminó imponiendo pautas uniformes de vida y de pensamiento (Krotz, 2002). De ahí la dificultad de consolidar un nuevo paradigma que involucre al “otro”, al distinto.

Ante la emergencia concreta de la diversidad humana, se intentó explicarla en sus variados espacios geográficos, sociales, culturales y étnicos desde la etnohistoria, la etnología y la antropología. Pero en general desde el propio pensamiento y cultura dominantes, desde el modelo y los esquemas aprendidos. Touraine dice: “la imposición de un modelo supuestamente progresista y científico [...] destruyó los grupos étnicos [...] dejó en la marginalidad a las minorías” (Touraine, 1997: 169). Marginalidad político-social e ignorancia científica. Encerrados en la caverna de Platón no los percibían como personas y menos como sujetos de derecho.

Tras la idea de comprender cuáles fueron y son las dificultades que presenta el ensamble o sustitución de paradigmas, este capítulo se propone circunscribirlo al análisis del paradigma jurídico antropológico. Sobre él decantaron diferentes corrientes y teorías filosóficas. Implícita o explícitamente parte de una concepción de persona que se cristaliza jurídicamente desde Roma hasta un presente que rescata la persona en los derechos humanos y en su identidad gregaria como pueblo. No me detendré en este aspecto, aunque está en la base de los ordenamientos jurídicos, desde el pluralismo jurídico del Antiguo Régimen, con derechos y libertades diferenciales según el estamento social, hasta llegar al individuo homogéneo y abstracto del racionalismo iluminista que imprimió su sello en el sistema jurídico de la modernidad, desconociendo

las diferencias existentes en la realidad social y étnica o inferiorizándolas bajo la influencia del darwinismo social.

Esto nos conduce al análisis de la última reforma constitucional argentina de 1994, en su doble hermenéutica, que abarca tanto las interpretaciones igualadoras como las diferenciadoras, palabras que se expresan en el derecho y que corresponde investigar, porque no hay nada tan cerca al derecho como el lenguaje (Tinant, 2006), junto con la indagación de las fuentes nacionales e internacionales que precedieron a la reforma, los discursos de los convencionales, así como las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales posteriores a su sanción. Esta metodología intenta mostrar las resistencias a la consolidación de un nuevo paradigma jurídico, y la emergencia del mismo. Como afirma Schuster (2000: 29-31) las teorías relevantes de un paradigma no son refutadas de una vez y para siempre, sino que siguen un largo proceso de acumulación, de debate primero, para muy lentamente remplazar el antiguo paradigma por el nuevo.

El término “paradigma” lo acuña el físico estadounidense Thomas Kuhn (1985) entendido como un modelo que durante cierto tiempo proporciona respuestas a una comunidad científica que se reconoce en su universalidad pero, tras sucesivas revoluciones científicas, es reemplazado por otros. Luego se incorporó al vocabulario de todas las disciplinas en que se divide la ciencia, del cual la física nuevamente es concebida como modelo, al que pretenden ajustarse las ciencias sociales. Dentro de éstas, nos fundamos en el pensamiento crítico de la epistemología de la “ceguera” (Santos, 2000: 257), en referencia a la modernidad que imprimió su sello al derecho con sus notas racionalista, iluminista, idealista, abstracta y absoluta. Hoy ese paradigma se ve cimbrado con las nuevas perspectivas tanto de la historia del derecho (Clavero, Grossi), como de la sociología del derecho (Santos) y la antropología jurídica (Krotz, Villoro), que sacuden principios jurídicos, políticos y sociales que se creían inmutables, entre ellos: la igualdad ante la ley.

## HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA JURÍDICO ANTROPOLÓGICO

Argentina ante los derechos indígenas en el derecho internacional:  
del dualismo al monismo jurídico

En la primera mitad del siglo xx, Argentina se negaba a aceptar en los foros internacionales la existencia de minorías. Estaba imbuida del modelo hegemónico construido simbólicamente como un Estado-una nación, donde todos sus habitantes son iguales ante la ley. Un principio que se aplicó al proceso de asimilación de las grandes corrientes

inmigratorias europeas de antes de la Primera Guerra Mundial y que siguieron arribando en el periodo de entreguerras. En la Sexta Conferencia Panamericana (1927) Argentina instruyó a sus representantes así: “Los señores delegados tendrán especialmente en cuenta el espíritu liberal de nuestra legislación”. Y en las Conferencias de Roma y la Interparlamentaria de Río de Janeiro, da instrucciones más explícitas: “No aceptarán ningún enunciado que importe trasladar a América las cuestiones referentes a minorías, o que pretenda crear una situación de privilegio” (Legón, 1961: 106).

Estas advertencias vislumbran el problema migratorio. En ese imaginario, los indígenas eran argentinos, no un pueblo diferente. Por eso no fueron incluidos en los censos, como sí sucedía con los inmigrantes. No obstante, la idea de una Argentina compuesta socialmente por un “crisol de razas”, famosa frase que circulaba y circula todavía hoy en el imaginario colectivo, es producto de esa idea hegemónica, que englobaba a las distintas nacionalidades de los inmigrantes (en 1914 representaban 30% de la población), amalgamados de modo tal que, aunque no se nacionalizaran, se habían fundido, como los metales, en un solo pueblo, en una sola nación. Además, como el resto de los nacionales argentinos, gozaban de todos los derechos civiles, e incluso de los políticos si obtenían carta de ciudadanía, aunque ésta no se exigía (Ramella, 2004: 152). Los otros países americanos tampoco reconocieron a los pueblos indígenas como minorías, ni lo hicieron los países europeos habitados por personas provenientes de Asia o África, sus antiguas colonias (Stavenhagen, 2002: 182).

Las dos guerras mundiales pusieron en discusión el jusinternacionalismo vigente desde el siglo XIX, teoría dualista del derecho internacional público (DIP) que supone la soberanía absoluta de los Estados e impide la interferencia de otros Estados. Había dos órdenes jurídicos diferentes: el nacional y el internacional. Este último no podía entrar en conflicto con el derecho interno de los Estados, no tenía supremacía, ni los tratados internacionales podían aplicarse directamente a los habitantes del país. Esa separación teórica cambió de signo por la teoría del monismo jurídico y empíricamente por la formación de la Sociedad de las Naciones y luego de las Naciones Unidas (ONU).

Juan Bautista Alberdi (1922), en cuyas ideas se basó la Constitución Nacional de 1853, fue en Argentina un pionero intelectual de esta doctrina. En 1870 Alberdi entendía que el sujeto del derecho internacional público no eran los Estados sino las personas, anticipándose a la construcción de los derechos humanos y su protección internacional. En Europa, Kant y Kelsen, como en Argentina Alberdi y Díaz de Cisteros (Ramella, 1994), promovieron la formalización de este principio. Tanto estos doctrinarios como los constituyentes de 1994, se inspiraron en los filósofos escolásticos como Vittoria, citados expresamente (Ernesto Maeder, Convención Nacional Constituyente 1994, exp. 305, en adelante CNC 1994), así como también en los planteamientos jurídico-antropológicos referentes al indígena (Stavenhagen y Villoro).



Filósofos menospreciados por la modernidad porque los burgueses entendieron que la historia comenzaba con ellos (Foucault, 1997: 357).

No nos referiremos a todo el proceso por medio del cual Argentina y América Latina fueron incorporando los principios del derecho comunitario, como también se denomina al monismo. Pero sí queremos destacar los convenios firmados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1936, que expresamente reglamentaban un trato diferencial y protector de los trabajadores indígenas, hasta llegar al reconocimiento de los pueblos en 1989. Así también, el reconocimiento de minorías étnicas en los tratados firmados en la ONU. Todos ellos serán presentados como fuentes de la Constitución reformada en concordancia.

Los convenios de la OIT fueron: núm. 50 (1936), que reglamentaba el sistema de reclutamiento de los trabajadores indígenas; núm. 64 (1939), sobre contratos escritos para los trabajadores indígenas; núm. 104 (1955), protección por incumplimiento de los contratos; núm. 107 de integración y protección de poblaciones indígenas, ratificado por la Ley 14 932 (1959); núm. 169 (1989)<sup>1</sup>, sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, reunión convocada en Ginebra, cuyo art. 2.1 dice: “Los gobiernos [deberán] desarrollar, con participación de los pueblos interesados, una acción coordinada, proteger sus derechos y garantizar su integridad”. Argentina lo ratificó en 1992 mediante la Ley 24071 y entró en vigencia, ya sancionada la reforma, en junio de 2001. En 1985 se sancionó la ley núm. 23302, denominada de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”, con un carácter más bien de política social destinado a proteger a los indígenas como grupo diferenciado, pero en un sentido similar a los derechos sociales del Estado de bienestar, con la salvedad de reconocerle la propiedad de las tierras que tradicionalmente ocuparan. La autoridad de aplicación de esta ley fue el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), creado como consecuencia de esa ley.

También fueron citados en la convención los tratados que tutelan los derechos humanos. No abordaremos el debate sobre si el criterio al establecerlos fue individualista o comunitario (Stavenhagen, 2002: 180), pero es importante decir que los indígenas se sienten tutelados por ellos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966-1977), sobre minorías étnicas, derecho a su cultura, religión, idioma; la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978), que en su artículo 27 establece: “Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales”; el Pacto de San José de Costa Rica, que concede personería jurídica a las comunidades indígenas; el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe,

<sup>1</sup> La OIT aprobó el texto del Convenio 169 en la sesión del día 27 de junio de 1989.

aprobado en Madrid 1992, cuyo art. 1 dice: “Establecer un mecanismo destinado a apoyar procesos de autodesarrollo de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina”. Todos fueron incorporados a la Constitución de 1994 con jerarquía superior a las leyes y con rango constitucional en tanto se refieran a los derechos humanos.

Al incluirse dichos tratados al texto constitucional, se asume la doctrina monista del DIP. En cierta forma, estaba contenida desde que se ratificó la Convención de Viena de los Tratados (1969, por la Ley 19865/1973), porque en su artículo 27 estipula: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. No obstante, era conveniente su incorporación constitucional, porque antes de 1994 el pensamiento doctrinal y jurisprudencial fue remiso a aceptar esta nueva interpretación del DIP. Recién en el fallo *Ekmekdjian vs. Sofovich* (Jurisprudencia “Fallos 315: 1492”), la Corte Suprema de Justicia de la Nación confiere primacía al derecho internacional convencional sobre el derecho interno, asumiendo la doctrina monista del DIP. Pero los juristas, en muchos casos, siguen siendo renuentes a aceptarla.

Cuando nos referimos al monismo como un orden jurídico mundial, no significa que exista un sistema hegemónico, impuesto a todos los pueblos coercitivamente. Se dice esto porque también se denomina monismo al orden jurídico interno, que no acepta el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. La doctrina monista internacional es un sistema refrendado por acuerdos, pactos y tratados, libremente suscritos por los Estados del mundo, asentado en el humanismo, tutelador de los derechos humanos. El gran avance de esta doctrina fue abarcar un derecho supranacional que tutela a la persona frente al Estado, aunque sin abarcar a los pueblos o naciones internas. Esto es lo que hoy reclaman los pueblos indígenas: no sólo ser amparados en sus derechos individuales, sino también como pueblos. Ante esto se debate la autodeterminación de los pueblos que se planteó hacia 1960 en la Declaración sobre Descolonización, cuestión que no incluía a los pueblos indígenas (Clavero, 1994: 76).

#### CONSTITUCIÓN DE 1994: ENTRE EL IGUALITARISMO Y EL PARTICULARISMO DEL DERECHO

Con la reforma constitucional realizada en 1994, Argentina —al igual que numerosos países de América Latina (Gómez, 2002: 240)— introduce el reconocimiento del derecho a la diferencia, si bien con la ratificación de muchos de los tratados mencionados, y por la Convención de Viena, ya estaba, en principio, obligada a hacerlo.

## El Pacto de Olivos, la Ley 24309 y los pueblos indígenas

El proceso por medio del cual se llega a la reforma involucra la historia constitucional de Argentina, una historia controvertida en la que predominó una mentalidad no proclive a reformar la Constitución de 1853-1960. Con la restauración de los gobiernos *de jure* en 1982 renació el afán reformador y con él la necesidad del consenso que había faltado prácticamente en todo el siglo xx. Primero en 1987, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, del Partido Unión Cívica Radical (1982-1989), con el Consejo para la Consolidación de la Democracia en el que participaron diferentes partidos políticos. Luego, bajo la presidencia de Carlos S. Menem del Partido Justicialista (1989-1995 y 1995-1999), se acordaron los puntos principales a los que estaría sujeta la reforma, acto que se denominó Pacto de Olivos,<sup>2</sup> firmado el 14 de noviembre de 1993 por Alfonsín y Menem en representación de sus respectivos partidos. Dicho acuerdo fue ratificado por la Ley 24309, que declaró necesaria la reforma constitucional. Con esta ley, finalmente se alcanzó consenso de las otras fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional.

En el Pacto de Olivos se convino, entre otras modificaciones: “garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, por reforma del inciso 15 del art. 67” (Ley 24309, art. 3, letra LL).<sup>3</sup> El inciso mencionado es parte de las atribuciones del

<sup>2</sup> La renuencia a reformar la Constitución entre 1853-1860 y la falta de consenso se explica con las palabras de Ernesto Quesada (Carta prólogo a Juan González Calderón 1921: XIII), que decía: “Hay entre nosotros una escuela que [...] considera esa Constitución [...] como el decálogo de Moisés [...] un texto sobrenatural, sagrado, *ne varietur*”. Esto se agrava con los sucesivos golpes de Estado (1930, 1955, 1966, 1976), por los cuales existió además la proscripción del Partido Justicialista durante 18 años; la división de la sociedad entre peronistas y antiperonistas; las modificaciones de la Constitución en los tres últimos golpes militares, incluida la derogación *de facto* de la Constitución de 1949 (Ramella, 2004). Todo ello hacía impensable un consenso entre las fuerzas políticas predominantes para revisar la añeja Constitución del siglo xix. Acuerdo que se logró, no sin resistencias, con el Pacto de Olivos.

<sup>3</sup> El artículo 67, inciso 15, establecía: “Proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”, Lo cual significaba que había indígenas allende a una frontera interior, igual que en la época colonial, no dominados y con los cuales se firmaban tratados de paz, como si fueran naciones extranjeras (Levaggi, 2000). Este inciso entró en desuso después de 1880, cuando se produjo la llamada “conquista del desierto”, mediante la cual, luego de exterminar a un número cuantioso de indígenas, Argentina ejerció la supremacía sobre el exterritorio indígena.

Congreso Nacional contenidas en el art. 67 de la Constitución de 1853 (luego de la reforma, art. 75). Dado que es una garantía, debió establecerse en la parte dogmática de la Constitución. No fue así por dos razones: primera, porque los partidos políticos mayoritarios acordaron que la reforma fuera parcial, destinada solamente a modificar la parte orgánica y no la dogmática. Segunda, porque era la única referencia a los indígenas en la Constitución y dio la posibilidad, sin romper el acuerdo, de incluir la garantía y derechos específicos y diferenciales de los indígenas dentro de las atribuciones del Congreso. Era una cláusula histórica que, aunque la doctrina no lo reconociera ni lo reconozca, colisionaba con el artículo 16 relativo a la igualdad ante la ley —contenido en la parte dogmática no reformada—, al autorizar al Congreso a mantener un trato diferencial con los indígenas independientes.

#### PROYECTOS Y DEBATES EN LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

En la Convención se presentaron 84 proyectos provenientes de todas las bancadas políticas, lo cual demuestra que hubo coincidencias generales a reconocer a los pueblos indígenas, en su identidad y su cultura. El artículo fue votado por unanimidad y con la presencia, en las barras, de numerosos representantes de pueblos indígenas procedentes de distintas provincias argentinas, en especial de aquellas incorporadas después de la Conquista en 1880: Pilagá, Wichí, Toba, Mocoví, Guaraní, Kolla, Calchaquíes, Huarpes, Chañés, Mapuches, Rancuches, Tehuelches y Onas. Estos pueblos, por su parte, habían presentado a la convención documentos que avalaban su posición y fueron expresamente citados por los convencionales, entre ellos: la Declaración de los Representantes de los Pueblos Indígenas reunidos junto al Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (Endepa) que reclamaba la imperiosa necesidad de “establecer el derecho a ser considerado diferente” (CNC, 1994: exp. 317). El texto reformado (art. 75, inciso 17) establece:

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una “educación” bilingüe intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y 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 embargos. 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.

Se complementa con el inciso 19 del mismo artículo, mediante el cual se faculta al Congreso a “dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural”. Es un texto escueto si se lo compara con el de otras Constituciones latinoamericanas y muy distinto a la nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, elaborada por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (agosto de 2006), que significa “la posibilidad de pensar un nuevo proyecto de sociedad donde los pueblos indígenas sean un elemento constitutivo de la nación” (véase el capítulo de Sarela Paz Patiño en este libro). En el caso argentino, siguiendo a la misma autora, es sólo un reconocimiento dentro del modelo neoliberal de sociedad que intenta ampliar y democratizar a los discriminados, entre ellos los indígenas.

A pesar de que no llega a plantear un proyecto de sociedad como el de la Constitución boliviana, la incorporación a la Constitución argentina no fue tan pacífica como la unanimidad de la votación hace suponer. Por eso, para analizarlo me ocuparé: del reconocimiento de la preexistencia étnica, en tanto se hizo hincapié en la diferencia y en la igualdad; del concepto de pueblos indígenas argentinos como sujetos del derecho internacional y nacional, que involucra los conceptos de nación, soberanía y de propiedad comunitaria en función de los fallos y sentencias posteriores. Son los puntos más conflictivos donde colisionan dos paradigmas jurídicos aunque convivan en el mismo texto constitucional. La interpretación general del discurso de los convencionales, de la doctrina y de la jurisprudencia nos lleva a visualizar en los términos, en los giros idiomáticos, en la retórica utilizada, si bien no un choque de paradigmas, al menos una incompreensión y por momentos una descalificación del anterior o del nuevo paradigma como irreconciliables.

### Reconocer la preexistencia étnica

Para imponer la idea de igualdad, en el siglo XIX debieron explicar el significado de igualdad ante la ley, conscientes de que se enfrentaban al particularismo diferencial de los derechos y libertades concedidas como privilegios en el Antiguo Régimen. En cambio, los constituyentes de 1994, para reconocer la diversidad, debieron explicar el significado de derechos “otorgados”, si los entendemos como una vuelta al particularismo jurídico, y de derechos “reconocidos”, si nos centramos en el paradigma jurídico liberal. No se planteó así en la Convención, directamente se prefirió el término “reconocer”. Pero sí se ha observado que “otorgar” sería considerado un privilegio al estilo de los fueros medievales y que la mejor forma de identificar estas cláusulas es “reconocer”, porque de esa manera se reconoce la historicidad de los derechos que siempre

tuvieron los indígenas. En cambio, al “otorgar” se dice que son derechos nuevos (Gómez, 2002: 244).

Como personas, como pueblos, es correcto entender que se reconocen derechos naturales, propios de toda persona y de todo pueblo. No obstante, el hecho de que ese reconocimiento emane de una Constitución lo asemeja a la idea de “otorgar” por parte del poder constituyente del Estado. La discusión sobre esos términos es una muestra más de las ambigüedades que aparecen al ensamblar dos paradigmas diferentes. Porque reconocer es una forma de volver al jusnaturalismo antropocéntrico del Estado moderno. Otorgar también se inscribe en ese antropocentrismo, desde un poder dispensador de derechos y libertades. Es decir, estrictamente, ninguna de las dos palabras responde al reclamo indígena. Tal vez la expresión más adecuada es el reconocimiento de las particularidades propias de la calidad de indígena, no como individuo sino como comunidad. Aunque siempre estaremos utilizando términos propios del paradigma que decimos está cambiando. Ésta es la dificultad que desarrolla Said (1996) respecto del paradigma antropológico que surgió con los antropólogos colonizadores, frente a nuevas concepciones de cultura que formulan los antropólogos de los países colonizados.

Los convencionales hicieron referencia a los antecedentes históricos del siglo XIX, desde dos perspectivas: unos alegaron que los indígenas estaban comprendidos en el principio de igualdad y sólo se debía “estimular en ellos la conciencia sobre los deberes emergentes de su condición de ciudadanos argentinos [...] y promover su participación en la vida nacional” (Augusto Alasino) y como tal “no puede colocar a los individuos en mejores condiciones que todos los demás habitantes” (Alberto Natale) y que se debía promover la integración y asimilación (CNC, exps. 1329, 1018, 1429). En el mismo sentido se manifestaron algunos doctrinarios: “Todo el artículo o su mayor parte es violatorio del artículo 16 de la Constitución, porque consagra expresamente prerrogativas de sangre y de nacimiento de las que no goza ningún otro argentino” (Segovia, 1995: 340). Otros señalaron que no era necesario incorporar dicha reforma porque en el tema religioso “promover” no era “imponer” (Sarmiento García, 1995: 28). Es decir, unos y otros objetan los cambios que de hecho se han producido y mantienen su pensamiento sujeto al paradigma jurídico individualista de la igualdad.

Otros convencionales, en mayor número, apelan a “expandir en la Argentina el fundamental concepto de diversidad” (Alfredo Bravo) o a “igual derecho a ser considerados diferentes” (Bibiana Babbini). Destacan la contradicción del art. 16 con el art. 67, inciso 15 de la Constitución de 1853, con los siguientes términos: “discriminatorio”, “excluyente” del principio de igualdad a los indígenas y que su conversión al catolicismo fue una forma de “asimilacionismo”, “aculturación”, “homogeneizante” (exps. 1322 y 619). Plantean, como lo haría Habermas (1998), la ausencia de derecho

sin legitimidad ni validez, pero también lo hacen desde el paradigma de la igualdad al referir al artículo 16. Expresamente el convencional José Ficosesco advierte:

La igualdad proclamada en las Constituciones es una utopía; no habrá verdadera igualdad si no se reconoce el “derecho a la diferencia” [...] la igualdad es una forma más de conquista y colonización [...] lo que debe cambiar, lo que de hecho está cambiando, es la idea de un Estado cultural y racialmente homogéneo, para dar paso a un modelo en el cual pueden convivir los pueblos con iguales derechos y [...] diversas culturas. Esto es un Estado multiétnico y pluricultural. (CNC, 1994: exp. 790-956)

Así quedó planteado el tema de nación homogénea *versus* reconocimiento de la existencia de otras naciones dentro del Estado argentino o, en otras palabras, una nación pluricultural y pluriétnica como dice el convencional y el tratado firmado y ratificado por Argentina. Pero como la construcción de una idea igualitaria predominaba en algunos convencionales y consideraban que era un atentado a los principios democráticos y de igualdad de los derechos civiles, el convencional Daniel Peña explicó: “La igualdad ante la ley implica relatividades provenientes de las distintas identidades culturales. [...] La igualdad ante la ley de los aborígenes debe constar de una atracción integradora a toda la Nación y de una promoción legal al fortalecimiento de su identidad cultural [...] no deben sentirse extranjeros” (CNC, exp. 752).

A diferencia de los doctrinarios aludidos anteriormente, para el constitucionalista Bidart Campos la “igualdad requiere especificar que una minoría no es igual al resto, todo cuanto tiene de diferente necesita, en reciprocidad, un trato también diferente” (Bidart Campos, 1995: 377).

## Pueblos indígenas

El inciso 17 está destinado a los pueblos indígenas. Podría entenderse que los indígenas como personas no están incluidos en el reconocimiento de los derechos individuales. Éste es el conflicto que emana de las continuidades y de las rupturas de un paradigma. Los vocablos pueblo y nación, junto a Estado y soberanía, desde épocas inmemoriales tuvieron connotaciones valorativas y, por qué no, emotivas. Sobre esos sentimientos se elaboraron las justificaciones racionalizadas por numerosos autores procedentes de diversos campos disciplinarios. La teoría del Estado, la ciencia política y el derecho interno e internacional dieron lugar a las conceptualizaciones de dichos términos. Desde Bodin y, en especial, desde la Revolución Francesa, se construyeron esas

nociones con certezas propias del racionalismo científico dándoles un carácter único y universal. Hoy la pregunta que está en la base del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas es si la persona es la única que debe considerarse sujeto de derechos humanos o también lo pueden ser los pueblos.

Observamos que el monismo sobrepuesto al dualismo jurídico avanzó sobre el derecho internacional público clásico al considerar sujetos de derecho internacional, además de a los Estados, a las personas, protegiéndolas de los Estados. En palabras de Verdross (1963: 76): “el sujeto responsable (colectivamente) no es el Estado como organización, sino el pueblo (*populus*) organizado en Estado”. Pero reconoce que si bien en esos términos “pueblo” no coincide con su concepto étnico, esta categoría también tiene significación jurídico-internacional en el derecho de las minorías no organizadas como Estado. Así como Verdross, para llegar a esa idea, recurre al derecho de gentes de Grocio y Vittoria, igualmente hoy, Villoro (2002: 218) acude a ellos y a la concepción medieval para coincidir con el monismo, en la distinción del pacto entre los miembros de una comunidad histórica y el pacto que supone el anterior, aceptando sujetarse a un poder común. De esta forma concilia ambos órdenes en el ámbito del derecho internacional público: la autodeterminación de los pueblos y de los Estados.

El convencional Julio Aráoz, ante los proyectos que reclamaban el reconocimiento del derecho a la diferencia aplica el principio federal: “está basado —dice— en considerar al Estado como sociedad no solamente de individuos, sino también de comunidades que deben tener autonomía (en forma similar a las provincias argentinas) para la consecución de sus bienes comunes particulares, en tanto resulten compatibles con el bien común nacional” (CNC, 1994: exp. 1018). Ni los mismos pueblos indígenas que reclamaron ser reconocidos como tales y ser considerados diferentes dudan estar bajo la sujeción de la nación argentina. La Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) en su misma denominación señala la pertenencia pero, para que no quepan dudas, declara: “Como primitivos habitantes, somos y nos sentimos pueblos integrantes de la Nación Argentina, aceptando sus límites políticos y jurídicos, su unidad territorial y la organización constitucional de la República” (CNC, 1994: exp. 921). El solo hecho de reclamar ante la Convención, para que se incorpore el reconocimiento como pueblos, el derecho a la diferencia, como la presentación ante ella de dicho documento pone en evidencia que se consideran sujetos a ese otro poder común.

La doctrina constitucional entiende que su alcance es confuso, que al dar a los indígenas un estatus jurídico diferente, no como individuo sino como pueblo, se “estaría admitiendo la existencia de “otra Nación” dentro de la Nación Argentina” (Segovia, 1995: 334). Precisamente ese es el *quid*: se está reconociendo otra nación.



Fue así desde la política indiana en adelante, aunque no se explicitara. Al no haberse aclarado, hoy produce confusión en algunos. Claro que hay un cúmulo de definiciones del vocablo nación, según las categorías desde las cuales se lo analice. El concepto que utiliza el autor está enmarcado en la idea de Sieyés (1989:90), definido como “cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por una misma legislatura”. Es decir, un Estado, una nación, y en ésta el pueblo tiene una identidad de lengua, raza, tradición, idioma, cultura, etcétera, concepción en cuyo nombre se desencadenaron las más cruentas guerras (Ramella, 2007). Una definición que entra en conflicto con una conceptualización más real, que ya Alberdi había formulado en 1937 (1984) había formulado: hay nación “por la conciencia profunda y reflexiva de los elementos que la constituyen”. Es decir, está planteada como “conciencia”, “autoidentificación”, “sentimiento” de pertenencia nacional (Convenio 169 de la OIT) (Carrasco, 2001). Desde el monismo del derecho internacional público se ha preguntado también: “¿es justo que perdure el Estado-nación?” (Ramella, 1994: 123-130), entendiendo que el derecho internacional público no puede fundarse en una red de políticas nacionales, sino en una visión política de la *civitas máxima*, un fin social internacional que reconoce la existencia de la colectividad humana. De esa forma lo entienden los pueblos indígenas. Una pertenencia originaria a su nación mapuche, toba, etcétera, y subsidiariamente a la República Argentina. Y ellos como personas dentro de su comunidad están comprendidos y tutelados por los ordenamientos referidos a los derechos humanos.

### Propiedad comunitaria versus propiedad individual

El núcleo de las Constituciones surgidas con el ideario iluminista de la Revolución Francesa es la propiedad individual y privada. “El individualismo burgués —dice Grossi— se configura cada vez más concretamente como individualismo posesivo [...] liberado de las embarazosas incrustaciones comunitarias”. Sobre ella se estructuran todos los demás derechos y se organiza el Estado. Para ese ideario, la propiedad está inscrita en la naturaleza humana, es un derecho natural. El hombre proyecta su personalidad sobre los bienes y las cosas. Tan simbiótica es esta relación en su concepción antropológica, que no sólo es condición de riqueza del sujeto sino de la misma libertad del hombre. De esa forma se desvincula del poder del Estado como de los hechos económicos regulados por él (Grossi, 2004: 128).

Se trata de una mentalidad que permea los códigos civiles desde el código de Napoleón. Éstos, salvo algunos artículos referidos a la familia, están proyectados a garantizar la propiedad privada individual. Aunque tuvo una pequeña inflexión con

el constitucionalismo social al declararla en función social, se mantuvo la idea de la proyección de la persona sobre los bienes (Ramella, 2006). De ahí que, de entre todos los reconocimientos dados por la Constitución de 1994 a los pueblos indígenas, el “reconocerles la posesión y propiedad comunitaria de las tierras y declararlas no enajenables y no sujetas a gravámenes ni embargos sea lo que más resistencias produce”.

Para los pueblos indígenas, como bien interpreta Morita Carrasco (2001: 3), las tierras “son más que un medio u objeto de producción”. En efecto, es la “madre tierra” y como tal, dice la Coordinadora Mapuche Neuquina (1999: 203): “La íntima relación existente entre sus comunidades con la tierra no se reduce a su carácter económico. [...] Va más allá, por tanto, del suelo como sustrato productivo, para integrar una concepción holística abarcadora de aspectos sociales, culturales, filosóficos o religiosos, políticos y ambientales de esos pueblos, y en la naturaleza [...] en su concepto de territorio”.

Por eso —reclama Cocha (2005: 58)—, es imprescindible otorgar los títulos de “propiedad comunitaria” a las comunidades indígenas, “que garantizará la indivisibilidad del territorio ancestral”. La diferencia es sustancial. Si para el individualismo la propiedad, los bienes, reciben la sombra del individuo, en esa mentalidad antropocéntrica se convierte en absoluta y sagrada, porque él, el individuo, la sacraliza. Para los indígenas, siguiendo con la metáfora, a la inversa, la propiedad comunitaria proyecta su sombra sobre ellos. Los configura en su identidad y cultura, por eso es madre y sagrada para ellos, y en esas condiciones el territorio los sacraliza a ellos junto con la naturaleza.

Sin detenernos en las formas en que los pueblos indígenas fueron despojados y son despojados de su tierra, ni en lo que significó el alambrado, su conversión en peones de campo, los desalojos de que son objeto, ya tratados por otros autores (Carrasco, 2001), así como tampoco en su preocupación porque su discurso ecológico fue sustraído y tergiversado con otras intenciones, fundamentalmente intereses extranjeros y apropiativos de los recursos naturales argentinos dentro de sus territorios ancestrales —el acuífero del Iberá y Guaraní (*La Nación*, 20-8-2006) o el Parque Nacional en la estancia de Monte León (Cocha, 2005)—, interesa detenernos en algunos de los planteamientos jurídicos realizados en pro o contra de las comunidades indígenas y comprobar las dificultades que este ensamble de paradigmas jurídicos produce en los jueces.

En la retórica utilizada en los fallos y sentencias en las que se tiene que dirimir y, a veces, aplicar el principio constitucional de la propiedad comunitaria, se observa en los jueces que no pueden sustraerse al modelo civilista de la propiedad privada —en algunos más que en otros—, la perplejidad a la que se enfrentan ante la interpretación de una Constitución que contiene ambos principios jurídicos y un Código Civil que valora la propiedad privada. La valoración de la posesión y propiedad comunitaria de los indígenas sobre la privada, considerada como “categorías jurídicas nuevas que

requieren, por supuesto, alguna adecuación normativa”, se destaca en la sentencia en el caso “Sede, Alfredo y otros c/ Vila, Herminia y otros S/ Desalojo.”<sup>4</sup> Dice el Juez Emilio Riat:

La misma Constitución Nacional también admite [...] la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan [...] rige en nuestro derecho el criterio amplio del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT (Ley 24.071) [...] La posesión comunitaria de los pueblos indígenas no es la posesión individual del Código Civil. Por mandato categórico e inequívoco de la Constitución Nacional, toda ocupación tradicional de la comunidad indígena debe juzgarse como posesión comunitaria aunque los integrantes no hayan ejercido por sí los actos posesorios típicos de la ley inferior (art. 2384 del Código Civil). Es la propia Constitución la que nos dice que esas comunidades han poseído y poseen jurídicamente por la sencilla razón de preexistir al Estado y conservar la ocupación tradicional. [...] Y debe respetarse no bien se detecta una comunidad que persiste en su ocupación tradicional, aunque la adecuación normativa no esté completa.

Finalmente expresa: “el derecho objetivo ha cambiado y exige que el problema indígena se resuelva ante todo con las nuevas normas de derecho público dictadas a propósito supletoriamente, con las viejas normas del derecho privado”, lo cual advierte las dificultades que tuvo que enfrentar el juez para proteger este derecho comunitario sobre el individual, mostrando cómo en forma incipiente está emergiendo el nuevo paradigma jurídico.

En el fallo:

Comunidad aborígen de Quera y Aguas Calientes-Pueblo Cochinota *v.* Provincia de Jujuy, P/ Ordinario (Prescripción Adquisitiva).<sup>5</sup> María Rosa Caballero de Aguiar, a

<sup>4</sup> Motiva la demanda de desalojo la extinción de la relación laboral que había mantenido Ernesto Sede, ya fallecido, con la familia Vila, que pertenecía a la comunidad indígena Kom Kiñe Mu, de la reserva Ancalao. Los demandados alegaron tener derechos ancestrales a la propiedad comunitaria amparados por la Constitución Nacional, y que de no aceptarse, tenían títulos por prescripción veinteñal. Por esas razones, el juez Riat rechazó la demanda. La propiedad en cuestión está situada en la región patagónica, ocupada por el Estado argentino después de 1880 (Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Minería núm. 5, 3ª Circunscripción Judicial de la Provincia de Río Negro, Bariloche, 12-8-2004).

<sup>5</sup> En este caso, la doctora Rosa Bertoni de Apaza, en representación de la comunidad de Quera y Aguas Calientes, con personería jurídica como comunidad indígena, demanda a

diferencia del juez Riat, falla en consecuencia del derecho civil común, no obstante reconocer la normativa constitucional. Así se expresa al referirse a la prescripción fundada en el Código Civil: [...] la comunidad aborígen que ha obtenido recientemente su personería jurídica, no se trata estrictamente de un sucesor universal o particular en los términos del derecho privado, pero [...] nuestro derecho positivo ha incorporado un concepto nuevo de *propiedad*, el de *propiedad comunitaria*, conforme el cual, el ejercicio de la posesión no se hace por una persona física determinada, sino por el grupo que forma esa comunidad (arts. 2º, 7º, 9º y ccs. de la Ley 23.302 y Ley 24.071, así como arts. 2 y 3 de la Ley Provincial 5030, modificados por la Ley 5131).

Además como la Provincia,<sup>6</sup> es decir el fisco, era la titular del dominio, concluye desde una retórica civilista, en los siguientes términos:

de la prueba testimonial receptada y de la inspección ocular antes referida, no quedó duda de que la posesión de las tierras requeridas no sólo es comunitaria, sino que es pacífica, continua e ininterrumpida, desde tiempos inmemoriales, así como que dicha posesión la ejercieron *animus domini* y colectivamente.

En su voto sobre el mismo caso, Víctor Eduardo Farfán muestra, más que su par de Cámara, la mentalidad civilista, sin siquiera mencionar la propiedad comunitaria, porque dice atenido al Código: “Para que la posesión por 20 años autorice a prescribir el dominio a favor de quien lo haya realizado, es menester que sea pública, quieta, pacífica, continuada, ininterrumpida y con ánimo de dueño (arts. 2351, 2363 2384,

---

la provincia de Jujuy, alegando también la posesión ancestral, que “ha sido transmitida de generación en generación, configurándose entonces la accesión de posesiones de padres a hijos desde hace cientos de años”. Definen su relación cultural y espiritual con la tierra en forma colectiva atenedos al Convenio 169 de la OIT (expediente núm. B-36.559/98; Cámara Civil y Comercial de la Provincia de Jujuy, Sala 1ª, 14/9/2001); JA 2002-III-702, 2ª Instancia, San Salvador de Jujuy, 14-9-2001.

<sup>6</sup> En este caso, las comunidades indígenas pervivieron a pesar de que el territorio ocupado por ellos tenía el dominio eminente de los españoles primero y de Argentina después. En 1877 en el caso “Jujuy *v.* Camperos”, la provincia de Jujuy reclamó para sí tierras poseídas por un descendiente de encomenderos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la demanda fundada en la ley 1, título 9, libro 6 de la Recopilación de Indias. Sin embargo, en 1929 las mismas tierras fueron reivindicadas por Guarí como descendiente de indígenas contra la provincia de Jujuy. En este caso, la Corte rechazó la demanda alegando que los indígenas sólo tenían un dominio útil o de usufructo, cuando el propietario era el Inca, luego España y posteriormente la Provincia.

2373, 2405, 2408, 2445, 2449, 2479, 2480, 2481, 2524 inciso 7, 3448, 4015, 4016 del Código Civil de la República Argentina).

En el caso “Guarda Fidel s/Usurpación”,<sup>7</sup> al igual que el anterior, se asienta en el Código, pero su retórica, a diferencia de los otros, tiene términos y frases que inducen a pensar en una minimización de los valores que alegaron los mapuches, pueblo al que pertenecía Guarda. Por ejemplo, sobre lo manifestado por el abogado defensor de Guarda, se expresa en este tono:

Efectuó una pormenorizada descripción de los instrumentos públicos que registran la presencia de sus ancestros desde hace muchísimos años atrás en el lugar, así como de los valores que *suponen para la comunidad Mapuche de la cual forman parte, el cuidado de la naturaleza -en este caso, de los pocos árboles existentes en el sitio-, y la protección del cementerio que aloja a sus parientes y seres queridos.* [...] Entiendo que no se han constatado los daños a los que aludiera el denunciante.

Se observa cierta descalificación, además no se refiere a la operatividad de la cláusula Constitucional y resuelve el litigio en términos legales y no constitucionales. En el fallo del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén, como en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sobresalen explicaciones que demuestran la conflictividad entre los paradigmas que la Constitución Nacional contiene en su texto. La demanda fue planteada por una comunidad indígena,<sup>8</sup> por la omisión del gobierno provincial de consultar a los pueblos indígenas, al sancionar una ley que ordenaba erigir un municipio en su territorio, como exige la Constitución Nacional. No obstante, el Tribunal considera, con cita de argumentos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fallos 264-294 y 302: 60), que: “los derechos fundados en cualquiera de

<sup>7</sup> Guarda es denunciado por el administrador de un predio del Paraje Quetrequile, en la región patagónica, de haber ingresado a dicho predio, construido una vivienda precaria en la que habitaba su esposa, Jorgelina Casiano e hijos, a pesar de que en 2003 el Juzgado de Instrucción había resuelto su procesamiento por usurpación. No obstante, en este segundo juicio logra su sobreseimiento (expediente núm. 428/04, Juzgado de Instrucción en lo Criminal y Correccional núm. II. Secretaría núm. IV, Bariloche, 10-11-2004).

<sup>8</sup> “Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/Provincia de Neuquén s/Acción de inconstitucionalidad”, expediente núm. 1090-Neuquén” del 3-6-2004, La erección del municipio trajo aparejada la convocatoria a elecciones de sus autoridades que es a lo que se opone la Confederación Mapuche, porque se los obligaba a participar del acto electoral, poniéndolos en contradicción ante su reclamo de inconstitucionalidad por haber erigido el municipio en tierras ancestralmente ocupadas por ellos.

las cláusulas de la Constitución Nacional tienen igual jerarquía [...] ya sea que versen sobre los llamados derechos individuales o sobre atribuciones estatales”. El Tribunal entiende que la Constitución

es una estructura coherente y, por lo tanto, ha de cuidarse [...] de no alterar en este caso el delicado equilibrio entre la libertad y la seguridad [...] efectuando una interpretación armónica e integradora de los distintos derechos emergentes de las cláusulas constitucionales en aparente tensión, este Cuerpo concluye que no advierte *prima facie* la violación de la garantía constitucional que los accionantes invocan.

En los términos del fallo: “igual jerarquía” de los derechos, una “estructura coherente”, “aparente tensión” y “armonización”, se advierte el conflicto que producen las distintas generaciones de derechos incorporadas a la Constitución. El Tribunal lo resuelve sobreestimando las atribuciones estatales por sobre los derechos de los pueblos indígenas. La interpretación se inclina más hacia el orden igualitario de la originaria Constitución que al de las diferencias contenidas en la última reforma. En los casos examinados, aun en aquellos que reconocen sus derechos comunitarios, se sentencian o fallan, según el derecho común, no como ordena la Constitución Nacional, salvo la primera sentencia mencionada.

## CONSIDERACIONES FINALES

Sobre la Constitución del siglo XIX se fueron sedimentando, durante un siglo y medio hasta 1994, ideologías de distinto signo, derechos en sus diversas generaciones: individuales, sociales, comunitarios, que respondían a diferentes paradigmas jurídicos. La reforma de la Constitución Argentina en 1994 sobrepone a la Constitución decimonónica el derecho a la diferencia. El ensamble de cosmovisiones y principios axiológicos de distintas filiaciones, propio de un sistema en transición, es lo que deja perplejos a muchos constitucionalistas. Por eso decimos que se va “hacia” un nuevo paradigma jurídico antropológico, que no está establecido definitivamente. Es una bisagra en la que compiten: la igualdad con la diferencia; la propiedad privada con la comunitaria; una sola nación y una sola cultura con el multiculturalismo, las naciones dentro de un mismo Estado; la legislación universal con el particularismo jurídico; los sujetos de derechos individuales con los sujetos plurales de derechos; el dualismo jurídico del derecho internacional público con el monismo jurídico del derecho comunitario; el Estado como sujeto del derecho internacional público con la persona como sujeto del mismo

sobre el Estado y también con los pueblos como sujetos junto con la persona, resguardándose del poder del Estado, en el derecho comunitario.

Nombremos ese nuevo orden: particularismo, como se caracteriza al sistema jurídico medieval, porque tiene reminiscencias medievales. De ahí la rememoración que se hace de los filósofos jusinternacionalistas escolásticos. Pero también por eso el conflicto que genera para un mundo jurídico que creyó que había perecido, sin pensar en la pervivencia del pasado. Claro que hoy ese particularismo o pluralismo no deberá considerarse como un privilegio que disfruta una parte en detrimento de otras que integran el todo. Simplemente se trata de identificar y proteger la dignidad diferencial de un grupo de personas que por sus características culturales se distinguen de otros y del todo, resguardando el respeto de otras alteridades existentes en el conjunto humano multinacional, incluso dentro de los mismos pueblos indígenas.

## BIBLIOGRAFÍA

### ALBERDI, JUAN BAUTISTA

1922 *El crimen de la guerra*, Buenos Aires, Editorial Claridad.

1984 *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, introducción y notas de Ricardo Grinberg, Buenos Aires, Biblos.

### BIDART CAMPOS, GERMÁN

1995 *Tratado elemental de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar.

### CALDERÓN, JUAN GONZÁLEZ

1921 *Derecho constitucional argentino*, Prólogo de Ernesto Quesada, Buenos Aires, Editorial Lajouane

### CARRASCO, MORITA

2001 "Informe Anual CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales", Buenos Aires.

### CLAVERO, BARTOLOMÉ

1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Madrid, Siglo XXI.

### COCHA, NORMA

2005 *La propiedad comunitaria indígena como resguardo de soberanía territorial argentina*, tesina elaborada bajo la dirección de S.T. Ramella, aprobada en abril de 2006, Mendoza, Argentina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

### CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

1994 *Publicación en CD-Rom*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales.

## COORDINADORA MAPUCHE NEUQUINA

- 1999 “Enfoque jurídico de la tierra indígena”, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.

Fallos en <<http://www.derhumanos.com.ar/fallosindigenas.htm>>. Web septiembre de /2004.

## FOUCAULT MICHEL

- 1997 *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI.

## GÓMEZ, MAGDALENA

- 2002 “Derecho indígena y multiculturalidad”, en Esteban Krotz (ed.) *Antropología jurídica. Perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona y México, Anthropolos-Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 235-277.

## GROSSI, PAOLO

- 2004 “Propiedad y contrato”, en Mauricio Fioravanti (ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Madrid, Trotta, pp. 127-136.

## HABERMAS, JÜRGEN

- 1998 *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

## KROTZ, ESTEBAN

- 2002 “Sociedades, conflictos, cultura y derecho desde una perspectiva antropológica”, en Esteban Krotz (Ed.) *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Barcelona y México, Anthropolos-Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 13-49.

## KUHN, THOMAS

- 1985 *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

## LEGÓN, FAUSTINO

- 1961 *Tratado de derecho político general*, t. II, *Estructura y funciones e en la teoría del Estado*, Buenos Aires, Ediar.

## LEVAGGI, ABELARDO

- 2000 *Paz en la frontera, Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentinas (siglos XVI- XIX)*, Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino.

## MATHEWS, AUDREY L.

- 2006 “Martin Luther King’s Legacy and Impact on Social Equity Policies”, presentación en diapositivas para la Eight Annual International Cross, Cultural Research Exchange Conference, agosto 6 al 13 de 2006, Mendoza, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo.

## RAMELLA, PABLO ANTONIO

- 1994 “Integración regional y soberanía nacional”, en *Autobiografía y selección de escritos jurídicos*, Buenos Aires, H. Senado de la Nación, pp. 123-127.



## RAMELLA, SUSANA

- 2007 “En torno a los conceptos de nación e integración”, en Enrique Roig (coord.), *Estudios sobre el Mercosur*, Mendoza, Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo, pp. 19-36.
- 2006 “La función social de la propiedad en la Constitución de 1949. Una mentalidad representada en el constitucionalismo social de la época”, ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia del Derecho, Córdoba, Argentina, 20-22 de septiembre.
- 2004 *Una Argentina racista. Historia de la ideas acerca de su pueblo y su población (1930-1950)*, Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- 2004 “Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949”, apartado, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 32, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 253-335.

## SAID, EDGAR W.

- 1996 “Representar al colonizado. Los interlocutores de la antropología”, en Beatriz González Stephan, (comp.) *Cultura y Tercer Mundo 1. Cambios en el saber académico*, Caracas, Nueva Sociedad.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

- 2003 *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*, Bilbao, Descleé de Brouwer

## SARMIENTO GARCÍA, JORGE H.

- 1995 “Soberanía, autonomía, autarquía región y comunidad indígena en la reforma”, en Sarmiento García, J. H (Comp.), *La reforma Constitucional interpretada*, Buenos Aires, Depalma, pp. 1-32.

## SCHUSTER, FEDERICO

- 2000 “Teoría y método de la ciencia política en el contexto de la filosofía de la ciencia posempirista”, *POSTdata .Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 6, julio de 2000, pp. 11-36.

## SEGOVIA, JUAN FERNANDO Y GONZALO SEGOVIA

- 1995 “La protección de los indígenas”, en AA.VV. *Derecho constitucional de la Reforma de 1994*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, pp. 317-343.

## SIEYÉS, EMMANUEL

- 1989 *¿Qué es el Tercer Estado?*, prólogo y notas de Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez, 1989, Madrid, Alianza.

## STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2002 “Derecho internacional y derechos indígenas”, en Esteban Krotz (ed.), *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Barcelona y México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 171-209.

TINANT, EDUARDO LUIS

2006 “Sobre la dimensión temporal de la persona y el derecho, *Revista Electrónica Mensual de Derechos Existenciales*, Dr. Ricardo Rabinovich Berkman, núm. 55, julio, Buenos Aires.

TOURAINÉ, ALAIN

1997 *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

VERDROSS, ALFRED

1963 *Derecho internacional público*, 4ª ed., en colaboración con Karl Zemanek, trad. de Antonio Truyo y Serra, Madrid, Aguilar.

VILLORO, LUIS

2002 “Multiculturalismo y derecho”, en Esteban Krotz (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Barcelona y México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 213-233.

### Sección III:

Justicia, género y derechos humanos

# Derechos humanos, género y nuevos movimientos sociales: debates contemporáneos en antropología jurídica<sup>1</sup>

*Sally Engle Merry*

## INTRODUCCIÓN

¿Son verdaderamente los derechos humanos nuevas y poderosas herramientas de resistencia para los movimientos sociales, o en realidad sirven como instrumentos para encauzar las protestas sociales bajo el dominio del derecho del Estado? Si esto último fuese cierto, ¿sólo refuerzan las nociones neoliberales sobre el sujeto que toma decisiones de forma autónoma? Los derechos humanos ofrecen crear un nuevo entendimiento sobre la persona y sus actos, un proceso que en ocasiones llamamos “empoderamiento”, que produce una nueva conciencia sobre los derechos y las facultades, y que genera, a la larga, acciones que podemos llamar “emancipatorias”. Pero las reivindicaciones relacionadas con los derechos humanos son demandas frente al Estado para que intervenga o bien para que se abstenga de hacerlo, según sea el caso. En la medida en que los nuevos movimientos sociales incorporan el lenguaje de los derechos humanos se vuelve más importante entender la forma en que este discurso reubica a los movimientos de protesta frente al Estado. Pues a la vez que los movimientos sociales que tienen reivindicaciones relacionadas con los derechos humanos promueven alianzas con organizaciones no gubernamentales (ONG) y presionan a sus gobiernos para que metan en cintura a los infractores, dichos movimientos canalizan a las corrientes más radicales hacia la esfera más segura de los sistemas legales del Estado.

La antropología jurídica proporciona una perspectiva valiosa para abordar semejante pregunta. Día con día contamos con más información etnográfica sobre cómo funcionan los derechos humanos en la práctica. Este enfoque permite ir más allá del vetusto e irresoluble debate filosófico sobre universalismo y relativismo al analizar cómo, dónde y para quién generan diferencias los derechos humanos. Además, resalta los mecanismos por medio de los cuales las ideas sobre los derechos humanos son producidas por los movimientos sociales y la lucha política, así como por las negociaciones que se dan entre gobiernos durante los encuentros internacionales. Por último, posibilita la comprensión de los diferentes papeles que juegan los gobiernos y las ONG; cómo circulan dichas ideas y cómo se vuelven parte de la conciencia y el entendimiento

---

<sup>1</sup> Traducido del inglés por Héctor Ortiz Elizondo.

locales de la justicia. Para responder estas preguntas debemos analizar la forma en que el marco de los derechos humanos afecta a los movimientos sociales locales.

Los derechos humanos de las mujeres abarcan un valioso conjunto de temas con base en los cuales se puede explorar la práctica de éstos. Se trata de derechos de reciente adquisición y aún en construcción dentro del canon de los derechos humanos. También tienen menor aceptación que otros, como la protección contra la tortura o la libertad de expresión. Sin embargo, en particular las mujeres han retomado activamente el lenguaje de los derechos humanos para promover los temas de género, sobre todo el problema de la violencia contra las mujeres, que funciona bien como violación a los derechos humanos por involucrar daño corporal.

Por otra parte, los derechos humanos de las mujeres son también una de las áreas que tienden a generar resistencias de parte de los Estados. Muchos Estados se rehúsan a otorgar derechos a las mujeres con el argumento de que, al hacerlo, se atentaría contra la cultura y la tradición, causando así conflictos sociales. Muchos Estados dan por hecho que las mujeres deben estar legal y socialmente subordinadas y que deben tener menores derechos que los hombres para contraer matrimonio o para divorciarse con el fin de conservar el orden nacional o religioso. Por ejemplo, cuando las mujeres pobres de las áreas rurales de Hong Kong formaron un movimiento cuya principal bandera cuestionaba la prohibición de que las mujeres heredaran terrenos familiares calificándola como una forma de discriminación de género y una violación a sus derechos humanos, los líderes políticos y de clan respondieron que permitir que las mujeres heredaran rompería el orden social y tradicional (Merry y Stern, 2005). En las siguientes líneas analizaremos el papel que juegan los derechos humanos en los nuevos movimientos sociales a través del examen etnográfico de una iniciativa de derechos humanos encaminada a proteger los derechos de las mujeres en los Estados Unidos.

En un libro de reciente publicación, *Law and Globalization from Below* (2005), Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez-Garavito hacen la misma pregunta aunque sin relacionarla con el género. Su compilación es un estudio de los nuevos movimientos utilizando la legislación, incluyendo la legislación sobre derechos humanos. Este trabajo presenta una interrogante fundamental tanto para los antropólogos que estudian el derecho como para los activistas que hacen uso del marco de los derechos humanos: el actual énfasis en usar la ley como instrumento privilegiado que observamos en muchos movimientos sociales nuevos, ¿permite realmente confrontar las estructuras políticas y económicas reinantes o en qué medida refuerzan dichas estructuras al canalizar el conflicto hacia el interior de las instituciones y reglas del Estado?

Esta pregunta tiene una larga historia en el estudio del derecho y la vida social. Los juristas críticos han reconocido, desde hace tiempo, los íntimos vínculos entre el sistema de derecho y el poder económico y político, así como el papel que juega la ley

en la legitimación de la estructura de poder vigente. Tanto desde la teoría marxista del derecho como desde la más reciente teoría crítica del derecho se ha señalado esta situación. Por su parte, investigaciones realizadas en sociología y antropología del derecho demuestran cómo los grupos con poder tienen mejores posibilidades de lograr que se aprueben leyes que los beneficien y de hacer uso de los mecanismos de la ley. Como bien hizo notar hace muchos años Marc Galanter con su investigación sobre tribunales menores en los Estados Unidos, “los ‘pudientes’ siempre caen bien parados” (Galanter, 1974: 9).

Con todo, cada vez con mayor frecuencia el derecho resulta central para los movimientos de resistencia contemporáneos. A la par que el encanto de la revolución maoísta se disipa, y con él su llamado a la toma del poder por vías violentas, toman más fuerza las perspectivas reformistas para promover la democracia, el desarrollo y el estado de derecho. Cada vez más, los movimientos sociales apelan a los ideales de los derechos humanos y se esfuerzan para movilizar el derecho nacional e internacional en su beneficio. En efecto, el objetivo del derecho internacional en general, y de los derechos humanos en particular, es marcar un límite al poder del Estado. El derecho internacional aspira a regular conflictos y evitar la guerra. La parte del derecho internacional conformada por los derechos humanos fue concebida originalmente como una manera de proteger a los residentes de las naciones de un ejercicio arbitrario y opresivo del poder del Estado, teniendo los horrores del Holocausto en mente. El principal objetivo de los activistas en derechos humanos sigue siendo el Estado. Los activistas que pretenden mejorar la situación de los derechos humanos de individuos y grupos, como los pueblos indígenas, inevitablemente se enfocan en cambiar las prácticas y políticas del Estado. Muchas iniciativas en materia de derechos humanos, entre ellas las que se han difundido por América Latina en las dos últimas décadas, son esfuerzos desplegados para proteger a los ciudadanos del terror del Estado.

De esta manera, la práctica contemporánea de los derechos humanos enfrenta un viejo dilema del derecho como arma de avance de la justicia social: la ley es a la vez fundamental para la estructura de poder y, en ocasiones, también un modo efectivo de resistencia. Los movimientos contemporáneos de justicia social, entre otros aquellos que promueven derechos para los pueblos indígenas, derechos laborales, movimientos contra la creación de presas, derechos de las mujeres y movimientos contra la explotación en las maquiladoras, todos están incorporando cada vez más estrategias que incluyen derechos humanos. En palabras de David Kennedy (2001), en esta época de crisis de la justicia social, ya no se invoca a los militantes revolucionarios sino a los abogados. Este cambio claramente augura mayores transformaciones en cuanto a la naturaleza de los movimientos sociales y al desafío que significarán para el orden social imperante.

La perspectiva de los derechos humanos afirma la idea radical de la igualdad de todos los individuos y la importancia de proteger a dichos individuos de los abusos de poder del Estado. Pero los derechos humanos mantienen una compatibilidad estrecha con el neoliberalismo y su énfasis en el individualismo y la libertad de elección. En años recientes el Banco Mundial (BM), preocupado en mejorar el acceso a la justicia de los pobres, ha buscado fusionar estas ideas con los programas de desarrollo que, según Amartya Sen (1999), ahora pretenden promover una vía al desarrollo basada en los derechos humanos. Una perspectiva de derechos humanos ofrece un mejor entendimiento de los costos y beneficios sociales del desarrollo, pero al mismo tiempo incorpora las ideas de los derechos humanos al proyecto mismo. Al presentar los derechos humanos como una dimensión del desarrollo se desvían las críticas que se hacen desde los derechos humanos a los costos del desarrollo y se atenúan para convertirlas en formas compatibles con el capitalismo y el crecimiento económico.

La crítica proveniente de los derechos humanos contra la violencia derivada del desarrollo no ha tenido mayor impacto (Kapadia, 2002; Rajagopal, 2003). En vez de subrayar que la construcción de presas es en sí misma una violación a los derechos humanos porque desplaza poblaciones, viola sus derechos de propiedad y destruye sus comunidades, el enfoque “derechos humanos con desarrollo” se concentra en proporcionar alivio para los desplazados (Rajagopal, 2003). Esta práctica de apropiación e incorporación que realizan los mismos organismos acusados de violar los derechos humanos limita y controla su capacidad crítica. Cuando organismos como el BM seleccionan y eligen qué dimensiones de los derechos humanos habrán de adoptar, “domesticar” las críticas lanzadas desde los derechos humanos.

Pero el lenguaje de los derechos humanos está siendo apropiado por un amplio espectro de grupos nacionales y locales de la sociedad civil. En el presente, según afirman Santos y Rodríguez-Garavito (2005: 9-15), el derecho es el núcleo legitimador de la globalización neoliberal contemporánea, si bien es utilizado por igual por organizaciones involucradas en activismo contrahegemónico que pretenden crear una nueva hegemonía legal, lo que los autores llaman una “legalidad cosmopolita subalterna”, que hace uso de algunas formas cosmopolitas del derecho como es el caso de los mismos derechos humanos. Es un marco de justicia social muy poderoso, quizás el único con semejante alcance. También hay marcos religiosos, incluso los fundamentalistas, y algunos remanentes de abordajes comunistas y socialistas, como los de China, Rusia, Cuba y otros Estados. Los movimientos maoístas, que hace poco tuvieron gran influencia en algunas partes de América Latina, como Sendero Luminoso en Perú, están cobrando fuerza en partes de la India y Nepal. No obstante, éstos son islotes relativamente aislados de ideologías de justicia alternativa. Por supuesto, todas las sociedades tienen sus propias ideologías de justicia.

A pesar de que los derechos humanos son un discurso global dominante sobre la justicia, podemos observar claramente diferentes niveles de familiaridad y de entusiasmo sobre ellos en distintos países. Estas diferencias dependen de que los derechos humanos hayan jugado un papel importante en las luchas políticas anteriores. En algunos países es un discurso poderoso y dominante: por ejemplo, en el caso de Sudáfrica, donde sirvió para ayudar a derrotar al *apartheid*, al igual que en algunos lugares de América Latina, donde se usó el lenguaje de los derechos humanos para cuestionar los sistemas opresivos de regímenes autoritarios. Pero incluso en esos países, y sin duda en otras partes del mundo, el apoyo que reciben los derechos humanos depende de las condiciones locales. Como ha sido señalado por Godoy para el caso de Guatemala (2002), y por Goldstein (2003; 2005) para el de Bolivia, el significado de los derechos humanos para las clases populares cambia de sentido al enfrentar situaciones de delincuencia generalizada. Ahora pareciera que los derechos humanos sirven para proteger a los delincuentes en vez de a la “gente de bien”, que es su víctima (Goldstein, 2005). Los linchamientos comunitarios como respuesta a esta situación aparecen como violaciones a los derechos humanos.

El significado práctico de los derechos humanos es también producto de las historias políticas e ideológicas locales. Los derechos humanos son un conjunto abierto y diversificado de ideas. Hay una gran flexibilidad entre los miles de documentos y pronunciamientos que conforman el *corpus* legal del sistema de derechos humanos. Tanto activistas como gobiernos están constantemente cometiendo nuevas violaciones a los derechos humanos. Los movimientos sociales generan nuevas reivindicaciones en materia de derechos humanos para después presionar a los gobiernos por la vía política para que reconozcan las demandas y actúen en consecuencia. Los derechos humanos de las mujeres siguieron este camino cuando los movimientos de derechos de las mujeres de todas partes del mundo se reunieron en 1993 en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos para reivindicar que “los derechos de las mujeres son derechos humanos”. Después de este éxito, tuvo lugar en Beijing la muy influyente Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. Con todo, no hay que olvidar que las semillas de este movimiento fueron sembradas en la ciudad de México en 1975, en la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Cuando los activistas aplican el marco de los derechos humanos y definen los asuntos que les interesan como violaciones a los derechos humanos hacen más que adaptar el lenguaje internacional a sus propios términos. De hecho, construyen sobre las estructuras normativas existentes ya disponibles en su medio, sumándolas a esas ideas en vez de remplazarlas. Las ideas sobre derechos humanos pueden así ser vistas como una dimensión de “valores añadidos” a las reivindicaciones de los movimientos sociales. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el movimiento que se opone a la violencia



contra las mujeres ha exigido incrementar las penas que impone el sistema penal de justicia a los agresores. Al mismo tiempo los activistas han venido utilizando un marco de derechos humanos para que sea reconocida la necesidad que tienen las víctimas de vivienda, trabajo y otro tipo de apoyos sociales y económicos (Schneider, 2004). El marco de los derechos humanos va más allá de la orientación punitiva de la justicia criminal y permite entender de manera más amplia las necesidades del superviviente de la violencia. Los derechos humanos no cambian la noción de que la violencia intrafamiliar es un delito, pero añaden nuevas dimensiones a la forma de entender el problema.

Al irse adaptando las ideas sobre los derechos humanos a nuevas condiciones sociales se van cimentando en ideologías y abordajes preexistentes, pero con un nuevo giro. En un proyecto comparativo realizado junto con Peggy Levitt, sobre localización de los derechos humanos de las mujeres, he venido trabajando en cuatro lugares para analizar cómo las ideas sobre derechos humanos a escala global son apropiadas y traducidas por organizaciones locales de mujeres (Merry, 2006b). En todos los casos, las ideas sobre los derechos humanos entran en escenarios en los que abundan otras ideologías de justicia social. En Perú, las ideas sobre los derechos humanos se unieron a las de la teología de la liberación y el feminismo, mientras que en China se combinaron con ideas chinas sobre igualdad de género y con influencias más recientes como el trabajo social, el cual también aboga por el respeto a los individuos y la igualdad de trato. Los derechos humanos resultan atractivos para las activistas feministas en los Estados Unidos por el agotamiento del paradigma de los derechos civiles<sup>2</sup> y por la estrategia de litigar violaciones pasadas como mecanismo para evitar futuras discriminaciones. Además, los derechos humanos ofrecen una mejor perspectiva que el abordaje de los derechos civiles a las intersecciones de la raza y la clase con el género.

En mi más reciente libro sobre derechos humanos y violencia de género exploro muchos lugares donde el movimiento de mujeres ha adoptado el lenguaje de los derechos humanos para enfrentar la violencia contra las mujeres (Merry, 2006a). Las activistas de India, China, Fidji y Hong Kong, que ya eran parte del movimiento global feminista de los años ochenta y principios de los noventa, se sintieron fuertemente atraídas por el lenguaje de los derechos humanos a finales de los años noventa. A pesar de haber tenido mayor impacto en las dirigentes de las ONG de corte transnacional, más que en el personal o en las usuarias de los servicios, el marco de los derechos humanos añadió nuevas dimensiones a la forma en que se enmarcaban y entendían los problemas. Por ejemplo, cuando en Gujarat, un poblado rural del oeste de la India, una viuda que deseaba heredar la tierra de su esposo fue informada por la familia del

---

<sup>2</sup> Refiere al cuerpo de derechos positivos promulgados en los años sesenta que protegen contra la discriminación (nota del trad.).

marido de que sólo podría hacerlo si prometía no volverse a casar, el personal de la ONG argumentó que esta condición era inaceptable, pero no con base en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sino confrontando la creencia de que las viudas no debían volver a casarse. El marco de los derechos humanos también facilita la formación de coaliciones, pues proporciona a los grupos feministas y a los de derechos humanos la posibilidad de colaborar a pesar de que sus intereses difieran en algunos puntos. Para las dirigentes de los grupos de mujeres, el lenguaje internacional de los derechos humanos sirve como contexto para elaborar reivindicaciones, legitimado por su ubicación transnacional, que ayuda a atraer audiencias, coaliciones y fondos. Lo internacional tiene un atractivo casi místico para los movimientos sociales.

Sin embargo, el papel que juegan los derechos humanos en los movimientos sociales de mujeres en los Estados Unidos es mucho más complejo. Las condiciones actuales del activismo en derechos humanos son sorprendentes. En un país como los Estados Unidos, con una larga trayectoria en la promoción de los derechos humanos y crítico del imperialismo, hay una profunda ambivalencia e incluso fuerte resistencia a aplicar los derechos humanos en el ámbito doméstico. Los derechos humanos son para exportación, no para consumo interno según las mentes de muchos líderes gubernamentales e incluso de muchos activistas sociales. Con todo, en los últimos seis o siete años ha surgido un grupo pequeño pero tozudo de movimientos sociales cimentados en el marco de los derechos humanos. Recientemente se ha formado la US Human Rights Network (Red Americana de Derechos Humanos) para coordinar distintos grupos que trabajan con un enfoque en derechos humanos, y también hay organizaciones financieras que buscan generar recursos para apoyar a grupos que impulsan los derechos humanos dentro del país. Uno de estos grupos acusa al gobierno estadounidense de no querer reconocer que los afectados por el huracán *Katrina* en Nueva Orleans, muchos de ellos pobres y afrodescendientes, deben ser clasificados como “personas desplazadas internas” con el fin de que reciban un rango mayor de servicios y asistencia durante un plazo más largo que la que han recibido hasta el momento. Con estos grupos se ha formado una red y varios están activos en el área de los derechos humanos de las mujeres. No obstante, éste todavía es un movimiento muy pequeño y relativamente radical, con escaso financiamiento y poca visibilidad o presencia pública.

Este movimiento doméstico de derechos humanos en los Estados Unidos tiene la misma complicada relación con el poder que la que caracteriza al derecho en general. La promoción de los derechos humanos expresa y legitima el dominio mundial estadounidense, pero también hace vulnerable al Estado a ataques de grupos menos poderosos que buscan poner en aprietos al gobierno. Tanto Peggy Levitt como yo estamos

examinando la movilización de abordajes sobre derechos humanos en los Estados Unidos como parte de un proyecto mayor de investigación sobre localización de derechos humanos de las mujeres. Estamos analizando la forma en que las ONG y los activistas de movimientos sociales traducen el lenguaje global de los derechos humanos a términos locales. En el proyecto comparamos dos organizaciones que trabajan en la promoción de los derechos humanos de las mujeres en cada una de las cuatro localidades consideradas, comparando así el grado en que las ideas transnacionales son transformadas, adoptadas o rechazadas por cada organización, de acuerdo con sus ideologías previas y sus conexiones con el espectro internacional. Estamos examinando ONG de mujeres en Beijing, China; Baroda, India; Lima, Perú y Nueva York, Estados Unidos.

#### LA AMBIVALENCIA ESTADOUNIDENSE FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS

Estados Unidos es un exportador neto de ideas sobre derechos humanos y a lo largo de varias administraciones ha promovido activamente los derechos humanos a escala global. Muchas de las mayores organizaciones de derechos humanos tienen su sede en los Estados Unidos, aunque estas organizaciones suelen abocarse a los abusos que ocurren en otras partes del mundo. Por ejemplo, la organización *Human Rights Watch*, con sede en Nueva York, pocas veces ha generado informes sobre violaciones a los derechos humanos en los Estados Unidos. Según datos obtenidos en la página web de la División de Derechos de la Mujer de Human Rights Watch, sólo 6% de alrededor de 100 informes publicados entre 1991 y 2004 abordan conflictos dentro de los Estados Unidos. <[hrw.org/doc/?t=women\\_pub](http://hrw.org/doc/?t=women_pub)>.

El gobierno estadounidense de George Bush, al igual que los anteriores, ha rehusado comprometerse con acuerdos internacionales, incluyendo las convenciones sobre derechos humanos. De las seis convenciones principales, sólo ha ratificado tres. Es probablemente el único país que no ha ratificado la Convención sobre Derechos de los Niños y uno de los pocos que no han ratificado la CEDAW. El argumento de los neoconservadores estadounidenses es que, comprometer al país con acuerdos internacionales, debilitaría la Constitución y ataría las manos del gobierno.<sup>3</sup> Recientemente

<sup>3</sup> Hace mucho tiempo que Estados Unidos mantiene una curiosa relación de ambivalencia frente al sistema internacional de derechos humanos. En el periodo de la administración Bush la reticencia a verse involucrado en tratados y acuerdos internacionales alcanzó su mayor extremo, pero no es un patrón nuevo. Incluso Woodrow Wilson fue incapaz de atraer a Estados Unidos a su Liga de las Naciones, mientras que el Senado con frecuencia se opone a ratificar las convenciones. De las seis principales convenciones de derechos humanos,

los Estados Unidos han tratado de que sus tropas de paz queden exentas de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI); retiró la firma del expresidente Bill Clinton del Estatuto de Roma para la CPI en el año 2000 y se opuso a firmar el Protocolo de Kyoto sobre cambio climático (Koh, 2003: 1487-1488). Mientras observaba yo a comienzos del año 2000 las últimas etapas de las negociaciones para lograr un tratado sobre control de armamento ligero durante una convención en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Estados Unidos anunció que no firmaría el tratado porque violaba la Segunda Enmienda<sup>4</sup> de su propia Constitución.

Algunos especialistas sostienen que los Estados Unidos deben evitar incorporar normas internacionales en su legislación nacional para mantener su soberanía (Spiro, 2000). Dicha resistencia es indispensable para proteger la seguridad de la Constitución estadounidense. Esta perspectiva “neosoberanista” está en la base del rechazo a ratificar las convenciones sobre derechos humanos, la CPI, la Convención sobre Minas Unipersonales y el Protocolo de Kyoto. En su análisis sobre este movimiento, Peter Spiro sugiere que este grupo, integrado por académicos de importantes universidades o intelectuales conservadores, no sustenta simples tendencias aislacionistas, sino que proponen que los Estados Unidos deben elegir entre los distintos acuerdos internacionales. Por eso están dispuestos a firmar tratados de libre comercio que son benéficos para los intereses del país, pero no acuerdos internacionales de derechos humanos que restrinjan el poder de los gobiernos estatales y federal. Las principales objeciones esgrimidas en contra de comprometerse con el orden legal internacional son los vagos y amorfos estándares de las convenciones sobre derechos humanos y su entrometida supervisión de asuntos domésticos. Esta intromisión contrasta fuertemente con la perspectiva de no intervención del derecho internacional. Además, existe preocupación sobre la transparencia con la que se hace la normatividad internacional.

---

Estados Unidos sólo ha ratificado la Carta Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Convenio para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura, pero incluso éstas con salvedades. Fueron ratificadas con reservas sustanciales y se discute aún si son aplicables de manera automática o si deben redactarse leyes adicionales. Se ha elaborado legislación reglamentaria para la Convención sobre la Tortura, pero no para la Carta de Derechos Civiles y Políticos ni para el Convenio contra la Discriminación Racial (comunicación personal de Laura Dickinson). Hasta el año de 2006, 183 países han ratificado la *cedaw* pero Estados Unidos no está entre ellos. Sólo dos países comparten el dudoso honor de no haber ratificado la Convención sobre los Derechos de los Niños: Estados Unidos y Somalia.

<sup>4</sup> Ésta es la enmienda que refiere al derecho de toda persona a poseer y portar armas (nota del trad.).

El meollo del enfoque “neosoberanista” es su premisa de que los Estados Unidos tienen el poder para optar por rechazar las normas internacionales, incluso aquellas que son universalmente aceptadas por otras naciones (Spiro, 2000). Según estos intelectuales conservadores, los acuerdos multilaterales pueden ser razonables para poderes medianos, como los países europeos o Canadá, pero crean limitaciones innecesarias para la superpotencia estadounidense.

Entre los miembros de la administración Bush que han expresado esta posición está John R. Bolton, exsubsecretario de Estado para el Control de Armas y la Seguridad Internacional y representante de los Estados Unidos ante la ONU. En su opinión, un grupo a quienes llama “los globalistas”, una facción elitista deseosa de restringir y minar la soberanía estadounidense, está permanentemente enfrentado contra los “americanistas” (Greenberg, 2003: 1816-1817). Estos últimos son la vasta mayoría que respalda un ejercicio unilateral del poder que permita preservar los intereses estadounidenses, mientras que los globalistas son una facción relativamente pequeña de académicos y miembros de organizaciones de derechos humanos —ambientalistas y humanitarias—, preocupada por el predominio del capitalismo y el individualismo. Celebra el fortalecimiento de los americanistas en el Senado en los últimos años y critica las “inclinaciones filosóficas marxistas” de los globalistas, reconocibles por su interés en ayudar a los gobiernos del “Tercer Mundo” a obtener mayor asistencia y transferencia de tecnología gratuita de los países desarrollados (citado por Greenberg, 2003: 1816).

Sin embargo, algunos especialistas en derecho internacional sostienen que éstos son tiempos de mayor interconexión legal mundial, misma que redefine la soberanía. Abram Chayes y Antonia Chayes (1995: 27) afirman que el significado de soberanía se ha desplazado de su connotación original que implicaba la completa autonomía del Estado para actuar de acuerdo con sus intereses sin limitaciones legales de ninguna entidad superior. Entender la soberanía en estos términos ha dejado de ser realista, si es que alguna vez lo fue, pues los Estados necesitan la ayuda y la cooperación de otros Estados para alcanzar seguridad, bienestar económico y comodidades para sus ciudadanos. La soberanía ahora significa, para casi todos los países: “Ser miembro, en condiciones razonablemente equivalentes, de los regímenes que conforman la sustancia de la vida internacional. Para estar incluido, el Estado debe someterse a las presiones derivadas de las regulaciones internacionales” (Chayes y Chayes, 1995: 27). Ahora los Estados expresan su soberanía participando en los regímenes que regulan y ordenan el sistema internacional. Quienes transgreden las expectativas de esta red internacional de acuerdos o dejan de participar sufren la disminución de su influencia política y de su crecimiento económico. Claro está que los Estados más grandes y poderosos son menos dependientes que los pequeños y pobres.

Pero el actual gobierno de los Estados Unidos, alentado por la posición agresiva y unilateral de la administración Bush, rechaza estos límites a su soberanía. La política oficial es no atarse a los tratados sobre derechos humanos, a pesar de que en general el cumplimiento de los Estados Unidos con las convenciones internacionales sobre derechos humanos es bastante alto, su voluntad de invertir recursos a favor de los derechos humanos es muy considerable y su bulliciosa comunidad de ONG y pudientes fundaciones son entusiastas pilares de los derechos humanos. En efecto, la línea que entreteje esta complicada historia es que los derechos humanos son buenos para otros países pero no para los Estados Unidos, ni como estrategia de reforma hacia el interior, ni como política de gobierno.

#### EL MOVIMIENTO SOCIAL A FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

A pesar de esta histórica oposición, hay un pequeño pero entusiasta movimiento doméstico a favor de los derechos humanos desarrollándose al interior de los Estados Unidos. En particular al iniciar el siglo XXI, se observa un interés por aplicar los derechos humanos al interior en temas como violencia doméstica, derechos de los inmigrantes, derechos económicos, derechos de cesantía, derechos sexuales, salud reproductiva y, más recientemente, los dilemas de las víctimas del huracán *Katrina*. Los derechos humanos se suman a marcos preexistentes, tales como los derechos civiles o los derechos de las mujeres, y les añaden su impronta. La apropiación de los derechos humanos en conjunción con los ya existentes enfoques sobre justicia social ofrece un marco más poderoso que se alimenta con la mística de lo internacional y permite concebir los problemas desde una perspectiva más amplia. No obstante, nuestra investigación deja ver que, si bien es cierto que el discurso de los derechos humanos proporciona un lenguaje común sobre la justicia que facilita la formación de organizaciones que respaldan los abordajes de derechos humanos, éstos son adoptados de manera superficial y ambivalente. Muchas de las organizaciones que enarbolan la perspectiva de los derechos humanos desconfían del respaldo popular que tiene este enfoque.

También es ambiguo el sentido en que el lenguaje de los derechos humanos puede modificar el poder de los movimientos sociales. A la pregunta de Santos y Rodríguez-Garavito sobre la posibilidad de que los subalternos movilicen una legalidad cosmopolita como los derechos humanos para confrontar su posición subordinada debemos responder que depende. El hecho de que los movimientos sociales que esgrimen los derechos humanos puedan modificar las políticas públicas y que alcancen dicha meta

generando la condena internacional, o por la introducción de nuevas leyes, o por la movilización en las calles o a través de los resultados en las elecciones, dependerá del contexto y del problema enfrentado. En efecto, valerse del lenguaje de los derechos humanos para problemas domésticos confronta la tradicional resistencia del gobierno de los Estados Unidos de aplicar los derechos humanos en casa, pero los resultados sólo podrán sopesarse mediante estudios de caso.

Con el fin de estudiar este problema en un contexto específico, analizaremos en este capítulo el movimiento de derechos humanos en los Estados Unidos y una iniciativa particular presentada en Nueva York. Nos preguntaremos en qué medida la movilización del lenguaje de los derechos humanos canaliza la protesta hacia callejones donde el Estado controla los términos del debate y el rango de posibles resultados. En nuestra investigación observamos tensiones entre quienes piensan que este lenguaje es la base para dinamizar el movimiento y aquellos que lo conciben como un régimen legal. Considerar los derechos humanos como un régimen legal facilita su transformación en leyes que puedan ser aplicables en el país, pero limita el alcance de la ideología de los derechos humanos como base de los movimientos sociales.

En los Estados Unidos hubo algunos intentos tempranos de movilizar los derechos humanos para temas domésticos, sobre todo entre los afrodescendientes. Carol Anderson (2003) demuestra que en los años cuarenta y cincuenta del siglo xx la población afroamericana entregó informes a la ONU sobre la discriminación social y económica que afectaba a sus comunidades con el fin de poner en aprietos al gobierno de los Estados Unidos. El académico afrodescendiente, W. E. B. DuBois decidió que los Estados Unidos eran vulnerables a las críticas internacionales sobre el racismo en el contexto de la emergente Guerra Fría (Anderson, 2003: 93). Así, organizó un extenso informe: *An Appeal to the World* (Un llamado al mundo), donde se documentaba la desigualdad social y económica, y se denunciaban los patrones de discriminación racial que afectaban a los americanos de origen africano. Solicitó que el Departamento de Estado lo presentara ante las Naciones Unidas en 1947; la publicidad sobre el informe generó numerosas críticas contra los Estados Unidos por discriminación racial (Anderson 2003: 147-148). El Departamento de Estado se opuso a presentarlo y mostró nerviosismo sobre el informe porque temía que los soviéticos lo usaran como ariete contra los Estados Unidos al intensificarse la Guerra Fría. Muy preocupado de que dichas afirmaciones pudieran ponerlo en aprietos a los ojos del mundo comunista, los Estados Unidos trataron de cambiar la atención hacia temas de libertad de expresión y derechos políticos y oscurecer los temas de derechos sociales y económicos que estaban en el corazón de las demandas de la población afrodescendiente. Al darse cuenta

de su vulnerabilidad ante el escrutinio internacional por sus políticas *Jim Crow*<sup>5</sup> y su tolerancia frente a los linchamientos, John Foster Dulles añadió una frase a la Carta de las Naciones Unidas con la que se afirmaba que se asumiría la responsabilidad de los derechos humanos pero que ésta estaría limitada por la jurisdicción nacional: “Nada en esta Carta podrá autorizar [...] la intervención en asuntos que en esencia recaen en la jurisdicción interna de los Estados involucrados”. Esta frase sirvió para restringir el escrutinio internacional con respecto a las relaciones raciales junto con otras políticas internas, y fue tan popular entre la delegación estadounidense como entre la soviética (2003: 48). Pocos años después, Malcolm X<sup>6</sup> también recurrió al lenguaje de los derechos humanos:

El del negro americano es el caso más bochornoso de opresión de minorías en el mundo... ¿Cómo puede el hombre negro obtener “derechos civiles” antes de ganarse sus derechos humanos? Si el negro americano comenzara a pensar en sus derechos humanos y después comenzara a pensar en sí mismo como parte de uno de los pueblos más grandes del mundo, se dará cuenta de que tiene un caso para las Naciones Unidas. (tomado de Malcolm X y Haley, 1964: 207, citado en Anderson, 2003: 58).

En los últimos años, algunas organizaciones estadounidenses de derechos humanos han empezado a trabajar al interior a la par que en lo internacional. Algunos programas han separado los departamentos nacional e internacional, como ocurre con el Centro por los Derechos Reproductivos de Nueva York, que explícitamente adoptó un marco de derechos humanos para sus actividades nacionales e internacionales en torno a los derechos reproductivos de las mujeres (Schneider, 2004: 707). Tres de las mayores organizaciones de derechos humanos con sede en los Estados Unidos: Amnistía Internacional, Human Rights Watch (HRW) y el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos (International Human Rights Law Group), han incrementado su actividad en los Estados Unidos. Al mismo tiempo surgieron, a fines de los años noventa, unos pocos grupos de derechos humanos abocados al trabajo nacional, como el Centro

<sup>5</sup> *Jim Crow* es el término popular usado para denominar a un conjunto de leyes de segregación racial vigentes durante más de un siglo en Estados Unidos hasta la firma del Acta de Derechos Civiles en 1964. El término deriva de una canción muy popular en el siglo XIX que hacía mofa de un hombre negro (nota del trad.).

<sup>6</sup> Nombre con el que se conocía a quien llegó a ser segundo al mando de la “Nación del Islam”, Iglesia de influencia sunnita formada por americanos de origen africano en los años cincuenta y que jugara un papel en el reconocimiento de derechos a la población negra estadounidense (nota del trad.).



para la Educación en Derechos Humanos (National Center for Human Rights Education, NCHRE) de Atlanta, Georgia, y la Red de Derechos de la Mujer (Women's Rights Network) de Boston, Massachusetts (Thomas, 2000: 1124). Un informe del Proyecto Derechos de la Mujer de Human Rights Watch (HRW) reporta patrones de abuso sexual contra mujeres en prisiones de cinco estados de la Unión Americana, y hace hincapié en que esto viola la Convención contra la Tortura y el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, ambos documentos firmados por los Estados Unidos (Proyecto Derechos de la Mujer, Human Rights Watch, 1996).

El movimiento de mujeres en los Estados Unidos tiene poco tiempo de aceptar la idea de aplicar el marco de derechos humanos al ámbito nacional. A pesar de que históricamente las organizaciones estadounidenses de derechos de las mujeres han trabajado desvinculadas de las organizaciones internacionales que abordan temas semejantes, Elizabeth Schneider sostiene que en fechas recientes se observan mayores acercamientos entre las organizaciones nacionales y las internacionales. La misma Schneider (2000) ha pasado del compromiso activo con el movimiento estadounidense a estar más involucrada con el internacional. Schneider (2004: 706-707) destaca el aumento en el uso de legislación internacional en la toma de decisiones internas y el fortalecimiento de los vínculos entre organizaciones que trabajan a nivel local y las que lo hacen en el internacional. Atribuye este cambio a la frustración que genera el litigar casos de derechos de las mujeres en los Estados Unidos y a la internacionalización de las organizaciones domésticas. Como consecuencia, registra un más extendido uso de argumentos sobre derechos humanos en litigios internos sobre derechos de las mujeres y mayor atención a la ratificación de la CEDAW por los Estados Unidos (Schneider, 2004: 707).

La nueva perspectiva va en arraigo entre los líderes intelectuales del movimiento contra la violencia doméstica y sexual en los Estados Unidos así como entre algunas ONG más orientadas a lo internacional, pero no es característica de programas locales enfocados a la prestación de servicios que, por lo general, están basados exclusivamente en un enfoque de derechos civiles. De igual manera, los científicos sociales que abordan temas de violencia doméstica y sexual en los Estados Unidos fundamentan sus trabajos en las ideas de los derechos civiles y las experiencias nacionales. Es claro que los activistas estadounidenses han jugado un papel relevante en la promoción de un enfoque de derechos humanos para erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito mundial, aunque este enfoque no les ha sido de utilidad para asuntos nacionales.

Las excepciones a este patrón son aleccionadoras. El NCHRE, por ejemplo, es un centro para activistas de base dedicado a entrenar y generar recursos a fin de usar la educación sobre derechos humanos para hablar de las injusticias sociales en los Estados Unidos. A decir de su fundadora y anterior directora ejecutiva, Loretta J. Ross, los

derechos humanos proporcionan un marco más amplio para pensar la violencia contra las mujeres que recurrir a los derechos en sentido restringido. Fundó el centro en 1996, pero ha participado en el movimiento contra la violación desde los años setenta. Fue además una de las primeras mujeres de origen africano que dirigiera un centro de apoyo a mujeres violadas en los Estados Unidos en esa década. El NCHRE fue el primer patrocinador de la Convención Nacional Color of Violence (El Color de la Violencia), en la cual Ross dio la conferencia plenaria. Asistí en el año 2000 a esta convención en la Universidad de California, plantel Santa Cruz, junto con 2 000 activistas, intelectuales y público en general. Algunas personas no pudieron entrar debido a la falta de espacio. El nombre completo de la convención era: “El Color de la Violencia: Violencia contra las Mujeres de Color”, y pretendía ser un espacio para explorar la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de las mujeres de color. Hubo oradores afrodescendientes, nativos americanos, nativos hawaianos, asiáticos americanos e indígenas de otras partes del mundo que hablaron de sus experiencias y que aprendieron unos de otros. Inspirados por Angela Davis,<sup>7</sup> quien fungiera como conferencista principal, los participantes discutieron sobre la violencia desde la perspectiva del racismo y la inequidad de clase.

Una de las preguntas centrales de esta convención era: ¿Por qué en sus inicios el movimiento en contra de la violencia doméstica hizo hincapié en la criminalización del fenómeno, pero ignoró la forma en que el sistema legal penal usa la violencia contra las comunidades de color y las oprime? Esta solución al problema de la violencia ofrece pocas alternativas a las mujeres golpeadas que viven en comunidades que enfrentan altos índices de encarcelamiento. La coordinadora de la convención, Andrea Smith, una activista nativa estadounidense y miembro de la nación cherokee, señaló que la creciente profesionalización de los centros de atención a mujeres golpeadas o violadas marginaba a las mujeres pobres y de color de participar en dichas actividades. Al mismo tiempo, se ha ignorado el contexto más amplio de inequidad institucional y formas de violencia, como el militarismo, los sentimientos antiinmigrantes y los ataques contra los tratados suscritos por los nativos americanos (Smith, 2005). Uno de los temas recurrentes de la convención fue la importancia de un enfoque de derechos humanos. En su notable conferencia plenaria, Loretta Ross abogó por hacer uso de los derechos humanos al defender el derecho de las mujeres a una vida sin violencia, un tema retomado también por otras conferencistas. Si bien es cierto que esta convención es ahora

---

<sup>7</sup> Ahora profesora de historia en ucla, fue miembro del Partido Comunista y del grupo radical los *Black Panthers*, formado por estadounidenses de origen africano durante los años sesenta. Fue arrestada en 1970 por sus actividades y exonerada en 1972 (nota del trad.).

un encuentro anual y que ha derivado en una organización llamada Incite:<sup>8</sup> Mujeres de Color contra la Violencia, el enfoque de derechos humanos sigue siendo un tema relativamente menor, aunque innovador, del movimiento nacional contra la violencia doméstica.

Otra excepción al mencionado patrón es el Proyecto testimonial de madres golpeadas, impulsado por la Red de Derechos de la Mujer de los centros Wellesley para mujeres. En este proyecto se utilizaron los informes sobre derechos humanos para documentar las experiencias con la ley en el Sistema de Tribunales Familiares de Massachusetts de las mujeres y niños golpeados (Cuthbert *et al.*, 2002). Las codirectoras del proyecto, Carrie Cuthbert y Kim Slote, eran abogadas especialistas en derechos humanos y ya habían organizado varios encuentros internacionales de especialistas en violencia doméstica. Posteriormente habrían de utilizar este marco y las técnicas internacionales de informes sobre derechos humanos, entre ellas la escenificación de juicios, para enfrentar la situación de las mujeres golpeadas en los tribunales estadounidenses. Actualmente se busca reproducir estos mecanismos en otros estados.

En 1999, el Instituto de Mujeres por el Desarrollo de Liderazgo para los Derechos Humanos (WILD por sus siglas en inglés), una organización con sede en San Francisco, organizó una convención muy importante en Mill Valley, California, que reunió a mujeres activistas de los Estados Unidos y del extranjero, con lo que se dio impulso al interés en un movimiento nacional de derechos humanos de las mujeres. Este grupo logró que se aprobara una versión de la CEDAW como normatividad de la ciudad de San Francisco en 1998. Hay otros movimientos que promueven reformas en justicia social que también han pasado de los derechos civiles a los derechos humanos. De hecho, Dezalay y Garth argumentan que los abogados estadounidenses que trabajan derechos humanos a escala internacional comenzaron su acción social en el movimiento nacional de derechos civiles para después pasar a la esfera internacional, siguiendo un patrón en el que la expansión del “estado de derecho” en proyectos de desarrollo representa una expansión del modelo estadounidense de sociedades sujetas al imperio de la ley (2002b: 307; Dezalay y Garth 2002a; Carothers, 2006a y 2006b). Pero subsiste una curiosa distinción entre defender el estado de derecho y los derechos tanto en el ámbito nacional como en el internacional dentro del movimiento contra la violencia doméstica, al igual que en otros.

Quien fuera la primera directora del Proyecto Derechos de la Mujer de Human Rights Watch entre 1989 y 1998, Dorothy Thomas, tiene tiempo preguntándose por las causas de esta discontinuidad. Ella piensa que esta sorprendente división entre las activistas estadounidenses en derechos de la mujer y el movimiento internacional de

<sup>8</sup> El término significa “incitar” (nota del trad.).

derechos humanos de la mujer deriva del histórico temor estadounidense al escrutinio internacional bajo estándares que pueden sacar a la luz y cuestionar el abuso interno (Thomas, 2000: 1122). Al rehusarse a ratificar los convenios internacionales, el gobierno de los Estados Unidos evita que los grupos nacionales recurran a estos argumentos durante los litigios. Ahora bien, ésta no es toda la explicación. Thomas señala que en muchas partes del mundo las activistas recurren al argumento de los derechos humanos por su autoridad moral y como base para la educación y la movilización, y no sólo para litigar; y sin embargo las activistas estadounidenses tampoco apelan a los derechos humanos con esos fines. La resistencia al marco de los derechos humanos puede también derivar de la forma en la que expande los temas de justicia social más allá del relativamente estrecho enfoque de los derechos civiles, que sólo pretenden el castigo del culpable. Desde los derechos humanos se tiene una perspectiva más amplia de la justicia social, al combinar los derechos civiles y políticos con los sociales, económicos y culturales. Una perspectiva de derechos humanos frente al problema de la violencia doméstica, por ejemplo, considera el derecho a vivir libre de violencia junto con el derecho a la salud, la vivienda, la educación y el empleo (Thomas, 2000: 1122). Además, la perspectiva de derechos humanos se construye en la intersección del género con la raza, el lenguaje, la religión, el origen nacional y una variedad adicional de factores.

A su vez, la naturaleza de las fundaciones financieras desalienta que las activistas estadounidenses utilicen el marco de los derechos humanos. Aquellas que financian actividades en derechos humanos lo hacen desde sus oficinas internacionales, mientras que sus oficinas nacionales, generalmente no lo hacen. Por otra parte, los activistas estadounidenses que trabajan dentro del país no suelen tener experiencia en derechos humanos, a pesar de que hay muchos activistas estadounidenses que se ocupan de temas relativos fuera de los Estados Unidos. Aparte de señalar estas barreras institucionales, Thomas considera que esta situación es resultado del prolongado aislacionismo de los Estados Unidos y de su tradicional mentalidad provinciana: “los activistas piensan que los derechos civiles se aplican a ‘nosotros’ y los derechos humanos a ‘ellos’” (Thomas, 2000: 1123).

En consecuencia, la división entre una defensoría nacional, basada en el marco de los derechos civiles, y la internacional, cimentada en la perspectiva de los derechos humanos, ha persistido en el tiempo. Es notorio que los activistas estadounidenses han sido clave en la promoción internacional de la perspectiva de derechos humanos en casos de violencia doméstica. Entonces, ¿cómo podemos explicar este desequilibrio, este uso de los derechos humanos en el extranjero, pero no en casa?, ¿qué sucede cuando los activistas desafían este legado y tratan de aplicar el marco de los derechos humanos en el ámbito doméstico? En este sentido, es ilustrativa la pretensión de hacer pasar la CEDAW y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas

de Discriminación Racial (CERD) como reglamentos de la ciudad de Nueva York. Nuestras ayudantas de investigación, Mihaela Serban y Diana Yoon, levantaron la información de campo de este proceso y contribuyeron con sugerencias y análisis significativos.

#### LA INICIATIVA DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVA YORK

La Iniciativa de Derechos Humanos de la Ciudad de Nueva York es un esfuerzo encaminado a convertir la CEDAW y la CERD en bandos de la ciudad. Esta idea surgió durante una reunión en la Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban, Sudáfrica. Algunos de los participantes eran activistas de la ciudad de Nueva York ocupados en problemas de racismo y otros estaban interesados en temas de género, entre otras las activistas de WILD. Estos últimos habían logrado convertir la CEDAW en un reglamento de la ciudad de San Francisco en 1998. Armados con esta idea y comprometidos con un enfoque interdisciplinario, un grupo de intelectuales, abogados y activistas se reunieron periódicamente durante dos años a comienzos del siglo XXI para elaborar el reglamento. El plan inicial era convertir la preocupación general a favor de la equidad de género y raza en una ley que promoviera dicha meta en la ciudad de Nueva York. El lema original de esta iniciativa fue: “Afirmar y promover derechos para todos”. La iniciativa de derechos humanos también estaba encaminada a enfrentar violaciones a los derechos humanos en el país, tales como la falta de vivienda, la pobreza extrema, la insuficiente cobertura en salud y la violencia contra las mujeres y los menores.

De esta manera, el plan inicial era retomar una amplia gama de agendas de reforma social y convertirlas en ley. Se tenía la esperanza de que el proceso de redactar la iniciativa y lograr su aprobación por el Ayuntamiento generara un movimiento social más amplio. Uno de los atractivos de este enfoque era la frustración con la forma acostumbrada en que la ley había sido usada para impulsar reformas sociales con base en el litigio e incidentes discriminatorios. Muchos sentían que ésta era una táctica retroactiva que resolvía errores del pasado. Una meta de la Iniciativa de Derechos Humanos era desarrollar un abordaje legal más proactivo que produjera datos sistémicos que pudieran ser utilizados para dinamizar el movimiento social. El grupo redactor deseaba abordar las violaciones a los derechos humanos y sus inequidades subyacentes a través de medidas preventivas y una participación ciudadana más efectiva (carta al Ayuntamiento, enero de 2004). La decisión de abocarse al desarrollo de una ley encaminó y centró al movimiento social. Parte del proceso de redacción llevó a abandonar la idea de contar con una ley basada en un amplio espectro de principios de derechos humanos básicos. En cambio, se enfocaron en procesos de toma de decisiones y

gubernancia y se buscó una estrategia de fiscalización y recolección de datos de las instancias gubernamentales. El Comité Redactor pasó de una orientación hacia los derechos sustantivos a otra enfocada en la discriminación y las soluciones orientadas a los procesos.

La redacción misma del bando fue un trabajo de cooperación entre cinco de las organizaciones que patrocinaron el trabajo, entre ellas algunas con una perspectiva en derechos humanos, otras con un enfoque en litigios de género y otras en derechos civiles. A lo largo de las reuniones del comité y de los esfuerzos para redactar el reglamento se pasó de la enunciación de principios a la enunciación de procesos y mecanismos para vigilar su cumplimiento. La nueva perspectiva estaba basada en principios de fiscalización, tales como la recolección de información sobre el maquillaje racial y de género del sistema de seguridad social, en vez de destacar la vía del litigio para ampliar la legislación o cuestionar su falta de efectividad. En este sentido, se adoptaron métodos para hacer efectivas las normas, más parecidos a los procesos de vigilancia y supervisión empleados por los cuerpos de supervisión más importantes de las convenciones sobre derechos humanos del sistema internacional, en vez de recurrir al litigio, como suelen hacer los movimientos de justicia social estadounidenses.

Las cinco organizaciones participantes fueron: Fondo por la Defensa Legal (now), ahora llamado *Momentum Legal*; el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres de Amnistía Internacional, los Estados Unidos; la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU por sus siglas en inglés) nacional y su filial de Nueva York; la Red por una Política de Mujeres de Color de la Escuela Wagner de la Universidad de Nueva York y el Proyecto de Derechos Humanos del Centro pro-Justicia Urbana. En otras palabras, la Iniciativa surgió de una coalición de grupos interesados en género y raza, de grupos locales y nacionales y de grupos de defensa social y legal. Así mismo, ha logrado atraer un amplio espectro de ONG que apoyan la iniciativa y que al menos en parte adoptan el lenguaje de los derechos humanos. Estos grupos trabajan en vivienda, reforma educativa, trabajo, violencia doméstica y defensa legal. Muchos son lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT) estadounidenses de origen africano y asiático, y los nativos estadounidenses.

Ahora bien, ¿qué significan los derechos humanos en este contexto? En opinión de las auxiliares de investigación Yoon y Serban lo mismo que desde mi punto de vista, los derechos humanos parecen significar al menos cuatro cosas diferentes:

- 1) Un amplio marco de justicia social, sustentado en ideas de equidad y dignidad, y en la aspiración a su aplicación universal. En esencia, esta es una reivindicación moral basada en la idea de que la equidad y la dignidad son ideas internacionales y compartidas por otros. La universalidad de esta reivindicación le imprime un

atractivo moral muy poderoso. La perspectiva del movimiento social implica que los derechos civiles y políticos son inseparables de los sociales, económicos y culturales.

- 2) Un sistema legal, aunque carente del poder sancionador del derecho de Estado. El sistema de derechos humanos incluye convenios, cuerpos fiscalizadores que supervisan y vigilan el cumplimiento de los convenios, y muchas organizaciones de la sociedad civil que generan polémica y utilizan la publicidad para forzar el cumplimiento. A pesar de la existencia de estas normas internacionales, hay poco poder para hacer cumplir la normatividad. El sistema funciona gracias a su capacidad de presionar y poner en aprietos a un Estado.
- 3) Las tecnologías del activismo y de producción de conocimiento. Esto incluye técnicas nodales de los derechos humanos, como la documentación, recolección de información, revelación de abusos individuales y sistémicos, denominación de problemas como violaciones a los derechos humanos, elaboración de informes y publicación en internet, así como monitoreo.
- 4) Ideas sobre buen gobierno tales como la transparencia, rendición de cuentas y participación. Estas ideas surgieron de manera independiente en el área del desarrollo y se han venido fusionando con los derechos humanos.

Para los activistas involucrados en la Iniciativa de Derechos Humanos de la ciudad de Nueva York, utilizar un marco de derechos humanos significó virar del litigio a la estrategia preventiva basada en auditorías y participación de fuerzas de tarea comunitarias. Han apoyado nuevas tecnologías de recolección de información con el fin de identificar patrones sistémicos e intersectados de discriminación de género y raza. Han enfocado temas sociales y económicos, tales como la forma en que las políticas del sistema educativo de la ciudad han desempoderado sistemáticamente a las niñas de origen puertorriqueño. El borrador de 2006 hacía énfasis en los principios de justicia y equidad junto con las doctrinas de derechos humanos sobre buen gobierno, pero sólo una vez mencionaba la CEDAW y la CERD y no hacía referencia a las previsiones sustantivas. En cambio, se enfocaba en principios generales de los derechos humanos y en procesos de fiscalización, recolección de datos y supervisión de procesos a través de la participación comunitaria.

El comité pasó dos intensos años de reuniones organizado en dos subgrupos: uno dedicado a la redacción del bando y otro dedicado a construir coaliciones y el movimiento social. Después de que el bando estaba más o menos terminado, el comité trató de hacer que el Ayuntamiento aprobara la iniciativa como ley. Entonces aparecieron problemas nuevos: los abogados del Ayuntamiento modificaron la iniciativa en forma considerable. Además, el concejal que había estado patrocinando la iniciativa

abandonó el Ayuntamiento, lo cual obligó al comité a buscar otro patrocinador. A principios de 2006 el futuro del bando era incierto. A pesar de varias conferencias de prensa muy exitosas, la iniciativa fue congelada en el ayuntamiento. Los abogados que habían estado activos en el proceso de redacción se dispersaron, mientras que el grupo que trabajaba en la construcción del movimiento social frenó sus actividades. Este grupo se abocó a la educación pública, a la construcción de coaliciones y a la capacitación. Continuó construyendo una red de organizaciones locales que trataban de usar los derechos humanos en sus actividades de defensoría. Sin embargo, cuando una solicitud de financiamiento fue rechazada, incluso estas actividades tuvieron que reducirse. De esta manera, al tiempo en que la iniciativa pasaba del proceso de redacción a enfrentar las resistencias del ayuntamiento, el esfuerzo legal abrió paso al movimiento social.

Hubo debates significativos al interior del grupo impulsor de la Iniciativa que son típicos en la experiencia de otras ONG neoyorquinas que tratan de aplicar los derechos humanos de forma local. A pesar de que el Comité de Redacción y el Comité de Movimiento Social trabajaron en colaboración, tenían diferentes intereses que generaban tensiones constantes. El Comité Legal buscaba refinar el texto, mientras que el Comité de Movimiento Social estaba más interesado en la educación y capacitación pública. Éste consideraba que la meta última era la educación pública y el incremento en la conciencia que derivara en la transformación social; la ley era un simple agente que coadyuvaba en este objetivo. A pesar de que esta discrepancia era entendida como la brecha entre abogados y no abogados, giraba en torno a si la meta última era 1) obligar a las agencias gubernamentales a proporcionar información y después cambiar sus prácticas discriminatorias, o 2) incrementar la conciencia social sobre la discriminación racial y de género desde la perspectiva de los derechos humanos.

Los tropiezos legales sufridos por el grupo impulsor de la iniciativa lo obligaron a centrarse en la agenda de justicia social. Esto le ha permitido resaltar sus aspiraciones superiores, pero al mismo tiempo le ha quitado un centro de atención fundamental. El actual congelamiento de la parte legal del movimiento social genera serias dudas en otros movimientos sociales respecto del énfasis en la legislación como forma de alcanzar el cambio social, en particular en la normatividad de los derechos humanos. Si bien los activistas en derechos civiles han hecho un uso efectivo de la ley, esta experiencia apunta a la dificultad que implica movilizar la ley, en particular la de derechos humanos. Es difícil pensar que los movimientos sociales abandonarán la vía legal, ya sea la del Estado o la de derechos humanos, como una vía crítica al poder, pero esta experiencia sugiere que trabajar dentro de la estructura legal y política del Estado requiere de concesiones y de una perspectiva pragmática en vez de una radical y visionaria.

De este análisis se desprenden dos preguntas acerca de la naturaleza de la normatividad sobre derechos humanos y su papel en los movimientos sociales. Primero: ¿es



¿éste un movimiento social o un sistema de derecho? La respuesta implica muy distintas actividades, como la educación pública, por una parte, y levantar actas ante las comisiones de derechos humanos o hacer declaraciones en los encuentros de Naciones Unidas, por la otra. Considerar si el movimiento social debe ser dirigido por activistas o por abogados, es otra forma de plantear esta misma pregunta, que fue una de las fuentes de tensión permanente en el grupo impulsor de la iniciativa de Nueva York. Segundo: ¿éste un movimiento local, de base, o uno nacional e internacional? Los actores internacionales tienden a ser élites cosmopolitas. Se observaron tensiones entre los grupos nacionales, con más poder, mejores fuentes de financiamiento y mayor acceso a los medios de comunicación, y los grupos locales, con mejores conexiones con grupos locales y mayor conocimiento de la población, pero mal financiados y con poca visibilidad en los medios.

¿Qué nos dice la experiencia en relación con esta iniciativa sobre la utilidad e impacto de los derechos humanos como estrategia de justicia social en los Estados Unidos? En este caso, la visión de justicia universal de los derechos humanos resultó muy seductora para aglutinar a los líderes de varias organizaciones en torno a un mismo proyecto. No obstante, en el curso del proceso de redactar, desarrollar una red de apoyo y producir tanto un movimiento social como un documento se generaron tensiones entre estas dos visiones contrastantes de los derechos humanos. Al traducir el abordaje legal en un reglamento de la ciudad y ser revisado por los asesores legales del ayuntamiento, se transformó de un documento que articulaba los principios fundamentales de la CEDAW y de la CERD en una propuesta de buen gobierno sobre fiscalización, recolección de información y control por participación comunitaria. En otras palabras, al profundizar en el proceso legal y político del Estado, fue perdiendo su perspectiva radical. Al ser vaciado en una ley, se convirtió en un documento reformista encaminado a rediseñar instituciones ya existentes e incrementar la participación, en vez de confrontar la discriminación racial y de género de los gobiernos estatal y local en su conjunto. Tampoco fue capaz de alcanzar el nivel de apoyo político necesario para convertirse en ley.

Uno de los más reveladores hallazgos derivados de las entrevistas con los participantes y con miembros de la red de apoyo de las ONG, fue su profunda ambivalencia sobre los derechos humanos dentro del país. Había un gran entusiasmo por el enfoque, pero mucho escepticismo sobre su valor pragmático; sobre cuántas personas lo aceptarían y sobre si realmente añade algo más allá del marco de los derechos civiles. Por ejemplo, los grupos de derechos para los inmigrantes hacen referencias a los derechos humanos, pero por lo general hablan de derechos civiles. Para las financieras y para los activistas que trabajan en áreas como la violencia doméstica, la seguridad social y la vivienda, no es muy claro el valor añadido del marco de derechos humanos. En las organizaciones que hemos estudiado, incluso cuando los dirigentes muestran

entusiasmo sobre los derechos humanos, es común observar que el personal y los clientes desconocen el tema y tienen poco interés en él. Algunos dirigentes sienten que estas ideas tendrán poca aceptación entre sus colaboradores. Para muchos grupos, incluyendo a los inmigrantes y a los afrodescendientes, son los derechos civiles los que han dado buenos resultados en el pasado. Al parecer, los más atraídos por los derechos humanos son quienes han tenido menores logros en el campo de los derechos civiles, como ocurre con los grupos LGBT. A pesar de que existe financiamiento para la defensoría basada en el lenguaje de los derechos humanos, es insuficiente como para fomentar un cambio profundo en el activismo nacional.

### ¿POR QUÉ DERECHOS HUMANOS HOY?

Este estudio nos lleva a reflexionar sobre las causas por las cuales los movimientos sociales progresistas contemporáneos están considerando los derechos humanos en los Estados Unidos. Surgieron varias hipótesis al respecto durante la investigación:

- 1) Los activistas sugirieron: frustración con el ambiente doméstico hostil de derechos; falta de progreso en los litigios por una mayor hostilidad de los tribunales; límites en el marco legal y frustración con la necesidad de abordar problemas retroactivamente. Los derechos humanos prometen un rango de actividades mayor que el litigio. Al retomar los derechos humanos se contrarresta la profesionalización de la defensoría legal. Por ejemplo, la organización que dio origen a la Iniciativa de Derechos Humanos de la ciudad de Nueva York utilizó las estrategias documentales propias de los derechos humanos para demostrar la forma arbitraria y discriminatoria en que se negaban vales de despensa (*food stamps*) a los beneficiarios del Seguro Social y contribuyó con una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que se acusaba a los Estados Unidos de violar derechos económicos, sociales y culturales (Informe de la Conferencia de Mill Valley, 1999). Lo irónico es que se retoma un cuerpo legal con muy poco poder más allá de la persuasión moral. Con todo, es cierto que amplía el rango de derechos al incluir los que provienen de la esfera internacional y moviliza la vergüenza como una nueva fuente de presión, por ejemplo, al poner los reflectores en la incompetencia del gobierno estadounidense en ayudar a las víctimas del huracán *Katrina*.
- 2) Los derechos humanos ofrecen una nueva forma de pensar los problemas con base en principios de dignidad y equidad humanas, una reivindicación moral al universalismo, y el uso de convenciones y plataformas. Por ejemplo, al añadir derechos sociales y económicos a la defensoría de mujeres golpeadas, se subraya la

necesidad de pensar en vivienda y trabajo y no sólo en encerrar a los agresores. Las ideas sobre los derechos humanos son atractivas para quienes trabajan en derecho a la seguridad social, vivienda, violencia contra las mujeres, VIH, racismo y acceso inequitativo a la salud reproductiva, racismo ambiental, crímenes de odio, discriminación de género, derechos sexuales, derechos de los migrantes y derechos reproductivos, ahora que el paradigma de los derechos civiles parece agotado. Por ejemplo, una de las primeras cabezas del movimiento, la Unión de Derechos a la Seguridad Social de Kensington, Filadelfia, utilizó el marco de los derechos humanos para cambiar el eje del debate sobre seguridad social de la responsabilidad personal por la pobreza al derecho a exigir que las necesidades sean cubiertas por el gobierno. Durante las marchas, los miembros de la Unión portaron pancartas en las que señalaban los artículos de los convenios internacionales sobre derechos humanos que respaldaban sus demandas.

- 3) Un marco de derechos humanos crea nuevas alianzas y coaliciones. Por ejemplo, los proponentes de iniciativas de derechos humanos en Nueva York provienen de grupos involucrados en temas de trabajo, reforma educativa, vivienda, mujeres, VIH y violencia doméstica. Así mismo, esta ideología fomenta importantes alianzas con movimientos internacionales. En palabras de Diana Yoon, cuando la sociedad civil adopta el marco de los derechos humanos, arrebató el significado de violaciones a los derechos humanos de manos del gobierno estadounidense.
- 4) El uso de un marco de derechos humanos es respaldado por la experiencia histórica de algunos grupos con los movimientos en favor de derechos. En particular, los afroamericanos tienen una larga historia de lucha por sus derechos, incluyendo los esfuerzos de los años cincuenta y sesenta de utilizar a la ONU para poner en aprietos a los Estados Unidos por su racismo y sus políticas raciales. Con la descolonización y la toma del poder político en África, Latinoamérica y Asia, apelar a los derechos humanos se volvió una forma de incorporar a la discusión a estas regiones. Desde finales de los años setenta los pueblos indígenas han aprovechado las reuniones de la ONU para forjar alianzas y han redactado una Declaración sobre Pueblos Indígenas. Después de dos décadas de trabajo, el Consejo de Derechos Humanos finalmente aprobó la declaración el 29 de junio del 2006.<sup>9</sup> Ahora existe un activo movimiento indígena con participación mundial que ha fomentado una conciencia de retos y metas comunes.
- 5) Por último, apoyar los derechos humanos puede ser una forma de criticar al gobierno de los Estados Unidos, en específico por su supuesto apoyo al derecho y al

<sup>9</sup> El 13 de setiembre de 2007 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (nota de los coords.).

imperio de la ley y por su ineficacia para aplicar estos principios internamente. Entre más se resista el gobierno estadounidense a incorporar este marco, más radical y efectivo se vuelve como arma de confrontación. Después del 11 de septiembre de 2001, han crecido la resistencia y el interés de grupos más radicales por hacer uso de los derechos humanos.

## CONCLUSIONES

Este breve estudio de caso sugiere que los nuevos movimientos sociales encuentran en los derechos humanos una fuente productiva de ideología y un valioso recurso político. Al retomar la normatividad sobre derechos humanos, grupos tan diversos como las tribus nativas americanas, los grupos LGBT, y las mujeres golpeadas buscan movilizar una de las pocas formas de poder que tienen a la mano. La ley, por supuesto, es el espacio de poder, un lugar para confrontar las acciones del Estado y las inequidades de la sociedad. Pero como ideología de justicia social, a pesar de estar fundamentados en una perspectiva radical de la igualdad, los derechos humanos son reformistas y buscan mejorar las instituciones existentes y no sustituirlas. Las aspiraciones de justicia social radical que en el pasado dieron lugar a movimientos revolucionarios como el maoísmo se han convertido hoy en esfuerzos para lidiar con las instituciones más que para dismantelarlas. En el camino, estos empeños refuerzan las ideas de decisión individual y autoridad legal. La normatividad de derechos humanos canaliza el activismo hacia vías más individualistas y enfocadas al Estado que dependen de paradigmas liberales sobre la acción social y la protesta. La lucha se da ahora en el terreno del derecho. En la medida en que los movimientos sociales activan las estructuras legales del Estado, se restringen a moderar el tono de sus demandas y el radicalismo de sus reivindicaciones. Por otra parte, estas iniciativas son mucho menos violentas que los movimientos revolucionarios del pasado.

La aceptación de los derechos humanos puede ser entendida como un signo de debilidad, un abandono del derecho del Estado por una forma de derecho que carece de fuerza a no ser por la presión internacional ejercida por países poderosos. Por lo demás, es también un ataque al significado mismo de derecho. El derecho antiguo puede modificarse gracias a este esfuerzo de utilizarlo fuera de su anticuado marco. A la vez que se adhieren a la fortaleza moral y la legitimidad de la normatividad sobre los derechos humanos, los grupos relativamente débiles pueden cambiar el derecho mismo. El sistema legal no está en condiciones de rechazar estas reivindicaciones y negar esta fuente de su propia legitimidad, así que pronto veremos nuevas leyes surgir de estos movimientos.

## SIGLAS

CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (por sus siglas en inglés)
CPI	Corte Penal Internacional
HRW	Human Rights Watch
LGBT	Grupos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero
NCHRE	National Center for Human Rights Education
ONU	Organización de las Naciones Unidas
WILD	Instituto de Mujeres por el Desarrollo de Liderazgo para los Derechos Humanos

## BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, CAROL

- 2003 *Eyes off the Prize: The United Nations and the African-American Struggle for Human Rights, 1944-1955*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

CAROTHERS, THOMAS

- 2006a "The Rule-of-Law Revival," en Thomas Carothers (ed), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, pp. 3-15.
- 2006b "The Problem of Knowledge", en Thomas Carothers (ed), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, pp. 15-31.

CHAYES, ABRAM Y ANTONIA HANDLER CHAYES

- 1995 *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Harvard University Press.

CUTHBERT, CARRIE; KIM SLOTE, MONICA GHOSH DRIGGERS,

CYNTHIA J. MESH, LUNDY BANCROFT Y JAY SILVERMAN

- 2002 *Battered Mothers Speak Out: A Human Rights Report and Video on Domestic Violence and Child Custody in the Massachusetts Family Courts*, Massachusetts, Wellesley Centers for Women, Wellesley. <[www.wcwoonline.org/title380.html](http://www.wcwoonline.org/title380.html)>.

DEZALAY, YVES Y BRYANT G. GARTH

- 2002a *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago, University of Chicago Press.
- 2002b "Legitimizing the New Legal Orthodoxy", en Yves Dezalay y Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press, pp. 306-334.

GALANTER, MARC

- 1974 "Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change," *Law and Society Review*, 9, pp. 95-160.

GOLDSTEIN, DANIEL M.

- 2003 "In Our Own Hands': Lynching, Justice, and the Law in Bolivia", *American Ethnologist*, vol. 30, núm. 1, pp. 22-43.
- 2005 "Flexible Justice: Neoliberal Violence and 'Self-Help' Security in Bolivia", *Critique of Anthropology*, vol. 25, núm. 4, pp. 389-411.

GREENBERG, JONATHAN D.

- 2003 "Does Power Trump Law?", *Stanford Law Review*, núm. 55, pp. 1789-1821.

## HUMAN RIGHTS WATCH WOMEN'S RIGHTS PROJECT

- 1996 *All Too Familiar: Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons*, Nueva York, Human Rights Watch.

## IGNATIEFF, MICHAEL

- 2001 *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- 2002 "American Exceptionalism and Human Rights", texto inédito proporcionado por el autor, febrero 12 de 2002.

## KAPADIA, KARIN (ed.)

- 2002 *The Violence of Development: The Politics of Identity, Gender and Social Inequalities in India*, Londres, Zed Books.

## KENNEDY, DAVID

- 2001 "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?", *Harvard Human Rights Journal*, núm. 14, pp. 101-125.

## KOH, HAROLD HONGJU

- 1997 "Why Do Nations Obey International Law?", *Yale Law Journal*, núm. 106, pp. 2599-2659.
- 2003 "On American Exceptionalism", *Stanford Law Review*, núm. 55, pp. 1479-1527.

## MALCOM X Y ALEX HALEY

- 1964 *The Autobiography of Malcom X*, Nueva York, Ballantine Books.

## MERRY, SALLY ENGLE

- 2006a *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, Chicago, University of Chicago Press.
- 2006b "Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle", *American Anthropologist*, núm. 108, pp. 38-52.

## MERRY, SALLY ENGLE Y RACHEL STERN

- 2005 "The Female Inheritance Movement in Hong Kong: Theorizing the Local-Global Interface", *Current Anthropology*, vol. 46, núm. 3, pp. 387-409.

## RAJAGOPAL, BALAKRISHNAN

- 2003 *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 2005 "The Role of Law in Counter-hegemonic Globalization and Global Legal Pluralism: Lessons from the Narmada Valley Struggle in India", *Leiden Journal of International Law*, núm. 18, pp. 345-387.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA Y CÉSAR A. RODRÍGUEZ-GARAVITO

- 2005 "Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization", en Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization*

*from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 1-27.

SCHNEIDER, ELIZABETH M.

2000 *Battered Women and Feminist Lawmaking*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.

2004 "Transnational Law as a Domestic Resource: Thoughts on the Case of Women's Rights", *New England Law Review*, vol. 38, núm. 3, pp. 689-724.

SEN, AMARTYA

1999 *Development as Freedom*, Knopf, Westminster, MD.

SMITH, ANDREA

2005 *Conquest*, Boston, South End Press.

SNODGRASS GODOY, ANGELINA

2002 "Lynchings and the Democratization of Terror in Post-war Guatemala: Implications for Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 24, pp. 640-61.

SPIRO, PETER J.

2000 "The New Sovereignists: American Exceptionalism and Its False Prophets", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, vol. 79, núm. 6, pp. 9-25.

THOMAS, DOROTHY Q.

2000 "We are Not the World: US Activism and Human Rights in the Twenty-First Century", *Signs*, núm. 25, pp. 1121-1124.



# Transnacionalización, derechos humanos y mujeres mapuche

*Millaray Painemal y Patricia Richards*

## INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son los límites de las nociones dominantes de “género” cuando se aplican a la realidad de las mujeres indígenas? ¿Es posible hablar de los “derechos de las mujeres indígenas” y simultáneamente ser fiel a la lucha de un pueblo en su conjunto? ¿Cuáles son las posibilidades y límites de las redes transnacionales para las mujeres indígenas que buscan avanzar sus derechos y los de sus pueblos? Este artículo analiza la forma en que las mujeres mapuche en Chile negocian estos dilemas al mismo tiempo que teorizan y afirman sus propias subjetividades como mujeres indígenas.<sup>1</sup>

Era julio de 2003 en Temuco, una ciudad del sur de Chile en el corazón del territorio ancestral mapuche. Alrededor de cien personas, la mayoría de ellas mujeres y varios hombres mapuche, llenaron el salón donde se realizaba un panel titulado “Diversidad Cultural: Los Derechos de las Mujeres Indígenas”. El evento era parte de una conferencia organizada por el Programa de los Derechos Indígenas, un grupo de investigación de una universidad local, que coincidió con la visita de Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la ONU. Stavenhagen había llegado a Chile para investigar los crecientes conflictos entre los mapuche y el

---

<sup>1</sup> Fragmentos de este artículo han aparecido en inglés en Richards (2005). El análisis presentado en este documento se basa en actividades desarrolladas en torno al rol de *insider* de Millaray y el rol de *outsider* de Patricia Richards. La experiencia de Millaray como dirigente mapuche, su vínculo con Anamuri y su participación en reuniones, asambleas, y foros al nivel local, nacional e internacional, le ha permitido conocer en detalle los datos que aquí presentamos. Estas actividades las desarrolló desde el año 1998 hasta diciembre del año 2006. En todos estos eventos observaba y tomaba notas sobre las opiniones de las dirigentes indígenas tanto al interior de la organización como hacia fuera. Por su parte, Patricia Richards condujo entrevistas y observación participante durante 18 meses, entre 1999 y 2001, para su investigación sobre las diferencias de pueblo y de clase en torno a la forma en que las mujeres formulan sus demandas ante el Estado chileno (Richards, 2004). En los inviernos de 2003, 2004 y 2005, y el otoño de 2006 regresó a Temuco y contactó nuevamente a muchas de las mujeres a quienes había entrevistado para preguntarles sobre el estado de sus actividades. Estas conversaciones también forman parte de los datos de este trabajo.

Estado chileno. En conjunto, los ponentes (incluida Patricia Richards) se refirieron al apoyo de las mujeres indígenas a la lucha de sus pueblos contra el Estado, las formas particulares en que son blanco de la violencia estatal y sus esfuerzos por recuperar enfoques de género centrados en nociones de dualidad y complementariedad. Ninguno de los panelistas era mapuche. Había una socióloga estadounidense (Patricia), una chilena no indígena, una aymará del norte de Chile y una mestiza de ascendencia mapuche por parte de madre pero que no era reconocida por muchos en el movimiento como auténticamente “mapuche”, ya que sólo recientemente había empezado a participar de manera activa en la política mapuche. Por consiguiente, no era de sorprender que el panel provocara una discusión sobre la autoridad, la voz y la representación de las mujeres mapuche.

Después de terminar las presentaciones, Oswaldo, un hombre joven mapuche, hizo una intervención. Preguntó a las panelistas si estaban hablando de la cultura mapuche “real” o de la “actual”. Era importante hacer la distinción, dijo, porque los mapuche siempre han honrado a las mujeres, como se evidencia en la reverencia por las *machi* (chamanes mapuche cuya mayoría son mujeres) y el hecho de que en la cosmovisión mapuche el hombre y la mujer juntos forman un díada y actúan en equilibrio y complementariedad. En un discurso corto, Oswaldo retomó varias objeciones que comúnmente se hacen a quienes se dirigen a las mujeres indígenas como un grupo con prioridades y necesidades particulares. En su opinión, era la corrupción de la cultura mapuche por parte de los españoles y chilenos la que había provocado problemas entre las mujeres y los hombres. Era desacertado y equivocado hablar de género porque éste no tiene nada que ver con la cultura mapuche “real”. El género, dijo, es un concepto negativo. Además, él había escuchado el rumor de que se estaba gestando un movimiento feminista mapuche y sentía que esto iba en contra de todo lo que significaba la cultura mapuche. La organización de las mujeres y el hablar de género, concluyó Oswaldo, sólo servirían para dividir a la gente.

Mientras él hablaba, el público se puso inquieto. Algunas de las mujeres se rieron, voltearon sus ojos al techo o movieron la cabeza. Otras simplemente observaron con interés y tal vez con acuerdo implícito. Millaray (coautora del presente artículo), quien recientemente había formado una nueva organización de mujeres mapuche, se retiró del salón y luego comentó que se había sentido demasiado enfadada para quedarse. Aunque algunas en el público pertenecían a organizaciones de mujeres mapuche, ninguna se puso de pie para refutar las declaraciones de Oswaldo. Cuando alguien intervenía, era para apoyar sus opiniones. Isabel, una profesora mapuche de una universidad local, declaró que los académicos que estudian a los mapuche siempre usan conceptos occidentales —tales como género— que no encajan con la realidad mapuche. “El género no existe para los mapuche”, aseguraba al cuestionar la legitimidad del panel.

¿Qué estaba pasando allí? ¿Cómo podía Oswaldo ver los esfuerzos organizativos de las mujeres como una forma de oposición interna cuando todo lo que ellas expresaban iba en apoyo al pueblo mapuche? ¿Cómo podía negar los esfuerzos de las mujeres por restaurar el concepto mapuche de complementariedad a las “actuales” prácticas mapuche si él estaba de acuerdo en que la “real” cultura mapuche había sido corrompida por los españoles y chilenos? ¿Por qué nadie había hablado para oponerse o discrepar con Oswaldo? ¿Y qué quiso decir Isabel cuando dijo que el género no existe para los mapuche?

Esta escena ilustra tajantes divisiones y conflictos que existen entre los mapuche en torno a los asuntos de las mujeres indígenas. También pone en relieve los problemas de representación y autoridad que aparecen de manera prominente en las interacciones de las mujeres mapuche con las feministas no indígenas en Chile y en foros internacionales. En nuestras propias interacciones con mujeres mapuche hemos admirado la clara articulación de su posición particular como mujeres dentro de la lucha mapuche y como indígenas ante los ojos de las mujeres no mapuche y el Estado chileno. De hecho, una de las fundadoras de la Coordinadora de Mujeres Mapuche (una coalición que existió en los años noventa) le comentó a Patricia Richards después de que concluyó la sesión: “Ahora usted entiende por qué la coordinadora terminó disolviéndose”. Otra mujer que había pasado muchos años luchando por los problemas de las mujeres mapuche manifestó su desacuerdo con los comentarios de Oswaldo, pero también confesó sentirse agobiada por la ausencia de mujeres mapuche en el panel, argumentando que eso hacía difícil cuestionar el relato autoritario de Oswaldo acerca de su cultura. Sin una voz o representación formal en el panel, las mujeres mapuche fueron eficazmente silenciadas no sólo por Oswaldo sino también por el panel que trataba “sobre ellas”.

¿Qué ocurre cuando las mujeres indígenas hablan de sus propias demandas? Con frecuencia sus posiciones son marginadas por aquellos que definen los términos del debate sobre derechos humanos. Las feministas no indígenas a menudo intentan subsumir los intereses de las mujeres indígenas dentro de sus propias visiones políticas o las acusan de defender prácticas culturales sexistas. Por otro lado, si bien las mujeres han sido activas en las luchas por los derechos indígenas a lo largo de la historia, por lo regular son marginadas de las posiciones de liderazgo dentro de los movimientos indígenas. Es más, como el discurso de Oswaldo refleja, es común que se acuse a las mujeres indígenas de aceptar las ideologías occidentales feministas, de crear fisuras dentro del movimiento y de distraerlo de las metas colectivas más amplias. Estas presiones crean múltiples dilemas para las mujeres mapuche en su lucha por definir su propia subjetividad. En este artículo exploramos los mecanismos por medio de los cuales las mujeres mapuche en Chile negocian estas tensiones cuando articulan y teorizan sus preocupaciones. Nos concentramos en la manera en que se articula su

subjetividad tanto hacia los movimientos de mujeres chilenas como hacia los movimientos mapuche y los movimientos transnacionales. La negociación de sus múltiples posiciones por parte de las mujeres mapuche muestra las complejidades que existen cuando los discursos universalizados y globalizados chocan con las cosmovisiones particulares y localizadas.

## MUJERES, PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS

Los esfuerzos de las mujeres mapuche por teorizar sus derechos y demandas están enmarcados en debates más amplios sobre los derechos humanos. Muchos estudiosos y activistas consideran los acuerdos sobre los derechos humanos como esenciales para la protección de la dignidad humana en el contexto del orden neoliberal-democrático global (Sjoberg, Gill y Williams, 2001; Stavenhagen, 1996). Sin embargo, algunos críticos han puesto en cuestión el concepto de los derechos como un bien universal. Sostienen que al naturalizar los acuerdos sociales e institucionales, las políticas basadas en los derechos se prestan al reformismo, desvían la atención y los recursos de la posibilidad de transformación social y, finalmente, terminan protegiendo los intereses burgueses (Charlesworth, 1994; Harvey, 2000). Estos autores señalan que enfocarse en el logro de la igualdad de derechos simplifica las relaciones de poder y así “tácitamente refuerza la organización básica de la sociedad” (Charlesworth, 1994: 64). Igualmente, los autores posmodernos cuestionan la universalidad de los derechos como una reliquia de la Ilustración que sirve para justificar la dominación de ciertos valores sobre otros, contribuyendo así a la represión de la diferencia cultural (Harvey, 2000). Los movimientos indígenas y feministas afirman que al asumir que todos los individuos son universalmente iguales en su necesidad de protección, como se esboza en los documentos de derechos humanos, el modelo liberal de derechos humanos ignora diferencias significativas entre distintos grupos sociales.

Los movimientos indígenas hacen hincapié en la importancia de los derechos culturales y colectivos, tales como la autonomía política, control sobre el territorio y los recursos naturales y la preservación de las tradiciones culturales, religiosas y lingüísticas. Argumentan que el sesgo hacia los derechos individuales que se refleja en las Constituciones nacionales y en las convenciones de derechos humanos internacionales ha contribuido a la desaparición de comunidades indígenas y sus modos de vida. En efecto, los derechos colectivos son inconcebibles dentro de los límites impuestos por el discurso liberal de derechos individuales. En Latinoamérica, las élites nacionales y locales silenciaron las demandas indígenas por los derechos colectivos al convertir a los indígenas en “ciudadanos” del Estado nacional y homogenizarlos con los demás

ciudadanos. En el proceso, las exigencias por derechos adicionales basados en una identidad indígena colectiva fueron representados como injustos respecto de otros ciudadanos. Una vez definidos como ciudadanos, sin tener en cuenta si realmente se les habían concedido derechos asociados con ese estatus, los derechos y la cultura de los pueblos indígenas fueron eficazmente suprimidos. Las normas internacionales de los derechos humanos reflejan este sesgo individualista y han privilegiado los intereses de los estados nacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Las organizaciones de mujeres han cuestionado también la idea de que los derechos humanos están universalmente garantizados a todos los individuos, advirtiendo que prejuicios procedentes de la distinción entre las esferas pública y privada se reproducen en el paradigma dominante de los derechos humanos. Mientras los hombres pueden enfrentar violaciones de derechos civiles y políticos en la esfera pública, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres suelen ocurrir en la esfera privada, a menudo a mano de los miembros masculinos de la familia (Bunch, 1990; Charlesworth, 1995). Las feministas han argumentado que el modelo de los derechos humanos dominante ha dejado a las mujeres indefensas en la esfera en la cual muchas de ellas son más vulnerables. También han insistido en que algunos derechos que se presumen como universales, tales como la libertad religiosa o la protección de la familia, pueden ser usados para limitar las libertades de las mujeres (Charlesworth, 1994).

Recientemente ha surgido una crítica a esta perspectiva de parte de un grupo de feministas que se autodenominan “transnacionales”. Ellas arguyen que para comprender la ideología del sexismo y sus efectos en las vidas de las mujeres debemos entender, a su vez, cómo interactúa con, y sustenta, otras formas de dominación, tales como el racismo, el clasismo, el colonialismo y el imperialismo. Sostienen que las otras feministas (a quienes llaman “globales”) han tendido a universalizar a las mujeres en una visión de una “hermandad internacional”, ignorando las maneras en que otras formas de dominación afectan las experiencias de los derechos humanos de las mujeres (Forbis, 2003; Grewal, 1999; Nesiah, 2000; Romany, 2000). La perspectiva de la hermandad global también esconde las diferencias de poder entre las mujeres y el poder casi exclusivo de las feministas del Primer Mundo en la definición de “los derechos humanos de las mujeres”. El resultado es el supuesto neocolonialista de que las mujeres del Primer Mundo deben hacer campañas para ayudar a sus hermanas del Tercer Mundo, que se presume son víctimas pasivas de la opresión masculina y las prácticas culturales arcaicas (Grewal, 1999; Narayan, 1997; Nesiah, 2000). Las feministas transnacionales hacen un llamado no para poner fin a las preocupaciones de las mujeres en distintos lugares del mundo, sino más bien para reconocer los desequilibrios de poder entre las mujeres, y para precisar que el patriarcado se une a otras formas de dominación y afecta las vidas

de las mujeres de maneras diferentes en distintos contextos históricos y geográficos (Grewal y Kaplan, 2000).

En conjunto, las críticas que se resumen aquí parecen ofrecer una valoración adversa del concepto de los derechos universales. Sin embargo, los movimientos indígenas y de mujeres no han abandonado los derechos humanos como una herramienta potencial para alcanzar sus metas. Las feministas han llamado la atención mundial sobre la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos. Los pueblos indígenas de América Latina, con distintos niveles de éxito, han acudido a los documentos internacionales de derechos humanos para obtener el reconocimiento de algunos derechos colectivos en las leyes y Constituciones estatales (Brysk, 2000), y en ciertos casos han recurrido exitosamente al sistema internacional de derechos humanos para defender estos derechos (véase el caso *Awas Tingni* en *Indian Law Resource Center*, 2003). Al formular sus demandas, los movimientos indígenas y de mujeres han cuestionado dos supuestos teóricos clave del paradigma de los derechos humanos: la presunta universalidad de la experiencia vivida de la que se derivan las normas y la preeminencia de la concepción liberal de los derechos individuales. A su vez, las mujeres indígenas han desafiado los postulados esencialistas de estos dos grupos. Ellas hacen demandas por los derechos no en términos excluyentes sino como mujeres indígenas, al mismo tiempo sujetos individuales y colectivos.

#### LAS MUJERES MAPUCHE TEORIZAN SU SUBJETIVIDAD

Al igual que otras mujeres indígenas en América Latina, las mujeres mapuche no separan el género de otros aspectos de su identidad. Para ellas, el género se combina con la raza, la clase y la nación para coproducir los modos particulares de dominación y resistencia que ellas experimentan. Por lo general, no se sienten representadas por los movimientos de mujeres no indígenas y raramente se identifican a sí mismas como feministas. Por otra parte, aunque conceptualizan sus asuntos como parte de la lucha más amplia de su pueblo, las mujeres mapuche se han enfrentado con la acusación de estar creando divisiones en sus pueblos al subrayar los problemas específicos de las mujeres. Las reacciones de estos grupos crean múltiples limitaciones que nos llevan a interrogar: ¿cómo reafirman sus propias subjetividades frente a las mujeres no mapuche, los hombres mapuche, el Estado chileno, el poder corporativo transnacional y la comunidad de derechos humanos internacional? En esta sección, abordamos los esfuerzos de las mujeres mapuche para teorizar su diferencia y posición hacia estos grupos.

Cuando hablan del tema de la mujer, las preocupaciones de las mujeres mapuche se entrelazan con su identidad indígena. Ellas pugnan por avances para las mujeres en

temas de liderazgo y participación, acceso a la tierra, subsidios para la tierra (tradicionalmente reservados para los hombres), protección de la biodiversidad y las plantas medicinales. En áreas donde sus intereses parecen coincidir con los de otras mujeres —poner fin a la violencia doméstica y la discriminación en el mercado de trabajo, por ejemplo— afirman que sus particularidades culturales y experiencias de discriminación hacen que sus preocupaciones y prioridades sean diferentes de aquellas de las mujeres no mapuche. En relación con la violencia doméstica, buscan soluciones que respeten valores y normas mapuche. En el caso de la discriminación en el mercado de trabajo, destacan que las mujeres mapuche con frecuencia experimentan formas de discriminación distintas a las de las no mapuche. Algunas mujeres mapuche también han pedido educación sexual y planificación familiar interculturales, una clínica intercultural ginecológica móvil, y centros interculturales de cuidado de niños. Estas demandas y preocupaciones indican la afirmación de querer mejorar su posición social como mujeres, a la vez que apoyan la lucha del pueblo.

Algunas mujeres mapuche se han movilizado para hacer visibles estas preocupaciones. Buscan hacer escuchar su voz distintivamente indígena en los espacios oficiales que representan los asuntos de las mujeres chilenas, tales como Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) y las conferencias internacionales. Cuando se les preguntó si Sernam o el movimiento de las mujeres chilenas ha respondido a sus inquietudes, la mayor parte de las mapuche entrevistadas expresó ambivalencia o frustración. Carolina Mante, asistente social y cofundadora de la ONG *Aukiñko Zomo* (Voz de la Mujer) comenta: “Ha habido cierta discriminación o cierta despreocupación de muchos movimientos feministas sobre las mujeres indígenas, es decir, no reconocen también que [somos] un segmento social importante y que también [tenemos nuestras] propias particularidades como un grupo social”.

Las mujeres mapuche comparten con otras mujeres indígenas su frustración con las limitaciones del concepto dominante de los derechos de las mujeres. En la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, en 1995, por ejemplo, las mujeres indígenas emitieron una declaración formal en la cual protestaron por la marginalización de sus demandas en el borrador de la Plataforma para la Acción. De hecho, desacreditaron este documento por la falta de atención a los impactos del neocolonialismo, el ajuste estructural y la globalización en los territorios, los recursos, la propiedad intelectual y la herencia cultural de los pueblos indígenas. Describieron los efectos específicos de estos procesos políticos sobre las mujeres indígenas, tales como el incremento migratorio hacia áreas urbanas y otros países en busca de trabajo como trabajadoras domésticas, la imposición de prácticas coercitivas de planificación familiar por los Estados y las agencias de ayuda internacional y la exotización y erotización de sus cuerpos e identidades para el turismo. De esta manera cuestionaron los sesgos culturales, raciales,

nacionales y de clase que aún están profundamente arraigados en el activismo internacional en relación con los derechos de las mujeres.

Las mujeres indígenas también han hecho importantes aportes en el ámbito Latinoamericano. Por ejemplo, el trabajo coordinado por Marta Sánchez (2005) recoge la voz y la experiencia de mujeres indígenas de varios países de la región. Las autoras reflexionan sobre las luchas que a diario deben enfrentar tanto al interior de sus comunidades como hacia el Estado. A diferencia de muchas de las mujeres que mencionamos aquí, varias de estas dirigentes se autoidentifican y definen como feministas indígenas. Esta posición todavía no logra ser comprendida ni por los líderes indígenas hombres ni por algunas vertientes del feminismo renuentes a reconocer que las reivindicaciones de las mujeres indígenas pueden ser consideradas como feministas (Sánchez, 2005: 9).

En estos testimonios las mujeres indígenas de diversos pueblos coinciden en una serie de reclamos y principios. En primer lugar, en la construcción de nuevos liderazgos y acceso a los espacios de toma de decisión. Estos avances irían de la mano con procesos de formación y capacitación de las dirigentes indígenas. Estos testimonios revelan, a su vez, que la lucha colectiva de los pueblos ha sido la experiencia en la que se originó la lucha específica de las mujeres por alcanzar una vida sin discriminación, desigualdad y pobreza, lo que implica afirmar en grado de igualdad los plenos derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres. Estos objetivos se buscan tanto en los ámbitos locales de usos y costumbres como en las políticas públicas, a nivel regional y nacional, y en las políticas internacionales. Así mismo, se observa que las mujeres indígenas evalúan positivamente el establecimiento de alianzas estratégicas con mujeres no indígenas y feministas, reconociéndose su contribución en áreas como la instauración de cuotas para las mujeres en los procesos electorales en algunos países de Latinoamérica. Los testimonios contenidos en el libro de Sánchez (2005) indican que, sin duda, el reto mayor de las mujeres indígenas es lograr la vinculación y el fortalecimiento de la lucha que llevan a cabo mujeres de diferentes pueblos en el continente. Esto facilitaría colocar la agenda de mujeres indígenas, lograr el reconocimiento mutuo en la diversidad y generar interlocuciones y nuevos liderazgos, no sólo como transmisoras de las culturas, sino como voces de las culturas.

El llamado de atención de las mujeres indígenas a las múltiples formas de opresión y las diferencias de poder entre las mujeres sintoniza con la crítica feminista transnacional. Adicionalmente, llama la atención sobre al aspecto colectivo de sus demandas. Por ejemplo, Melissa Forbis sugiere que, al formular demandas para la liberación de las mujeres, las mujeres zapatistas buscan un cambio en las relaciones de género sin desechar completamente sus normas culturales, imaginando “un proceso que debe incluir todos los aspectos de sus identidades y la liberación al mismo tiempo de sus hombres e hijos” (Forbis, 2003: 241). Las perspectivas de las mujeres mapuche difieren



así de aquellas de las feministas no indígenas que tal vez pueden entender la igualdad de género en términos individualistas, en los que los problemas de la mujer se definen por oposición a los intereses familiares o comunales. Por el contrario, las mujeres indígenas buscan teorizar sus derechos como mujeres sin abandonar sus intereses colectivos y comunales.

Algunas mujeres mapuche también argumentan que las normas, expectativas y relaciones de género operan de manera diferente dentro de la cultura mapuche y por eso sus preocupaciones son distintas. Así es que muchas de ellas son renuentes a alinearse con los movimientos de mujeres no indígenas porque tienden a emplear una noción monolítica de género para analizar a los mapuche. De modo que han cuestionado la aplicación uniforme del concepto “género” que las coloca en la misma categoría que a las mujeres no mapuche. Sostienen que las relaciones entre mujeres y hombres mapuche deben regirse por los principios de equilibrio y complementariedad. Algunas feministas pueden pensar que tales principios son inherentemente sexistas. Sin embargo, las mujeres mapuche afirman que el sexismo en su cultura es un producto del colonialismo y sugieren que la reconstrucción de valores ancestrales basados en el equilibrio y la complementariedad entre las mujeres y los hombres se puede utilizar para mejorar el estatus de las mujeres. Rosa Rapiman, directora de la Casa de la Mujer Mapuche<sup>2</sup> señala: “[Hemos trabajado] porque las mujeres se valoran más ahora, entonces piensan de que realmente si están casadas, es su compañero y que ellas no deben ser mozas de los hombres sino ser una compañera. O sea, vivir en el equilibrio que es parte de nuestra cosmovisión”. Cuando las feministas occidentales o chilenas rechazan la posibilidad de que tal estrategia de complementariedad pudiera liberar a las mujeres mapuche, estas últimas perciben un rechazo a la particularidad de su cultura y cosmovisión y un intento neocolonial de intervenir en sus relaciones con los hombres mapuche.

Aunque las mujeres indígenas se identifican con las luchas de los movimientos indígenas por los derechos culturales y colectivos, algunas han cuestionado la dominación de los hombres en estos movimientos, así como los prejuicios culturales contra las mujeres. Por ejemplo, la Declaración de las Mujeres Indígenas en Beijing hizo un llamado para que los derechos consuetudinarios, las tradiciones y los sistemas de justicia indígena fueran entendidos de manera más matizada, de forma tal que aquellos aspectos que “apoyan a las mujeres víctimas de la violencia se reconozcan y refuercen” y los que son discriminadores se erradiquen (*Declaration of Indigenous Women*, 1995:

<sup>2</sup> La Casa de la Mujer Mapuche surge en 1989 por iniciativa de mujeres profesionales ligadas al Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (Cedem) de la capital de Chile. Promueve el rescate de la cultura mapuche a través de la producción y venta de la artesanía textil tanto como la participación organizacional de las mujeres.

párrafo 36). De igual forma, la intervención de Oswaldo en la Conferencia de los Derechos Indígenas fue para nosotras una invitación a reflexionar sobre la posibilidad de atender las preocupaciones de las mujeres mapuche manteniendo fidelidad a la causa colectiva del pueblo mapuche. Las mismas mujeres mapuche han trabajado desde hace mucho tiempo para honrar la cosmovisión mapuche expuesta por Oswaldo, si bien a la vez lo han hecho en relación con sus preocupaciones particulares como mujeres, como lo demuestran sus esfuerzos por reclamar la complementariedad. Aunque la noción mapuche de complementariedad tradicionalmente ha reservado el liderazgo político a los hombres, algunas mujeres mapuche buscan ampliar el significado de dicho concepto para alcanzar una mayor participación política de las mujeres. Rosa Rapiman, directora de la ONG La Casa de la Mujer Mapuche, comenta que tal enfoque puede atraer a las mujeres y a hombres que desean recuperar y reevaluar su cultura común:

Hemos tenido que trabajar con los hombres, sensibilizar a los hombres y también a las mujeres, y dentro de eso, el trabajo ha sido desde nuestra propia cosmovisión mapuche, de que realmente debe existir un equilibrio entre el hombre y la mujer y [con] la naturaleza y todo lo que nos rodea. Porque pasa de que nuestra cultura se ha occidentalizado tanto de que hay muchas diferencias ahora entre hombre, mujer, naturaleza. Entonces eso es lo que estamos logrando ahora, de tratar de reiniciar un proceso de investigación de lo que han sido nuestras tradiciones culturales antiguas. Entonces así lo hemos trabajado y los hombres han ido entendiendo ese proceso y las mujeres también.

Algunos podrían ver la acogida del principio de complementariedad por parte de las mujeres mapuche como la aceptación de la idea de un glorioso pasado mapuche en el que presuntamente las relaciones de género eran simultáneamente igualitarias y auténticamente mapuche. También podrían desacreditar tales movimientos como nacionalistas, culturalistas o tradicionales, desconectados de las ideas modernas sobre los derechos de las mujeres. Aunque puede parecer que los esfuerzos de las mujeres mapuche por reclamar la complementariedad intentan restaurar una época idealizada y reinscribir una representación esencialista del ser mapuche, ellas, de hecho, desafían y resisten ese pasado idealizado al reinterpretar y reimaginar la idea de complementariedad en el contexto de su vida cotidiana contemporánea. Las mujeres mapuche no están siendo manipuladas culturalmente ni son instrumentalistas con metas de corto plazo. La reinterpretación de la complementariedad para mejorar su estatus es simultáneamente un reclamo por los derechos de las mujeres y una reivindicación del pueblo. La complementariedad es una manera tanto de exigir cambios frente a los hombres

mapuche como de afirmar formas de conocimiento diferentes de aquellas de la sociedad dominante.

En las siguientes secciones exploraremos varios ejemplos de los esfuerzos de las mujeres mapuche para negociar sus múltiples subjetividades. Primero revisamos la experiencia de participación dentro de una organización mixta de mujeres indígenas y no indígenas. Después exploramos los esfuerzos de algunas mujeres mapuche que usan el concepto de “derechos humanos de las mujeres indígenas” para promover sus posiciones tanto hacia hombres mapuche como hacia mujeres no mapuche. Finalmente reflexionamos en torno a las posibilidades de las redes transnacionales, así como sobre algunos de los problemas que puede conllevar la solidaridad transnacional. Juntos, los tres casos muestran en detalle cómo las mujeres mapuche negocian varios discursos y presiones en sus esfuerzos de reafirmar su propia subjetividad y maximizar su apoyo para su pueblo.

### ¿TODAS SOMOS MUJERES? EL EXPERIMENTO DE ANAMURI

Es a partir de los años noventa, y en especial luego de la promulgación de la Ley Indígena en 1993, cuando emergieron organizaciones propiamente de mujeres mapuche tanto a nivel urbano como rural como una manera de abordar problemáticas específicas y de acceder a recursos del Estado. Este proceso fue promovido por organizaciones no gubernamentales e instituciones estatales, como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). A través de estas instituciones, las organizaciones de mujeres mapuche iniciaron un proceso de articulación con redes más amplias de representación, como una forma de hacer más visibles sus demandas como pueblo y sus derechos como mujeres. En 1998, por ejemplo, mujeres mapuche, Millaray entre ellas, se vincularon a la Asociación Nacional de Mujeres Rurales, Anamuri,<sup>3</sup> conformada en su mayoría por mujeres campesinas (no indígenas) chilenas. Esta organización se planteó entre sus objetivos “representar los intereses de las mujeres campesinas frente al Estado chileno” (Anamuri, 2007).

En sus inicios Anamuri omitió la “variable” étnica tanto en sus siglas como en sus estatutos. Esto se reflejó durante los preparativos de la Asamblea Constitutiva, cuando mujeres mapuche integrantes de la Red de Mujeres Rurales e Indígenas “plantean su malestar por considerar que en el proyecto de estatutos, de acuerdo con sus realidades como mujeres indígenas no las incluía ni las identificaba” (Anamuri, 2000). Sin embargo, a esta primera Asamblea Constitutiva se convocó a mujeres indígenas pertenecientes

<sup>3</sup> Anamuri es una organización de tipo gremial.

a los pueblos aymará, colla y mapuche de todas las regiones de Chile. Fue aquí donde las mujeres indígenas, nuevamente y por no contar con la aprobación de la Asamblea, quedaron integradas, aunque todavía no en las siglas de esta organización. Esta situación será superada posteriormente durante la realización de la Segunda Asamblea en 2000, cuando el nombre de la organización cambió a Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, Anamuri.

El surgimiento de organizaciones como Anamuri se ha producido en el actual contexto de la globalización. La globalización y la aplicación de políticas neoliberales han profundizado la exclusión de importantes sectores de la población, como los campesinos e indígenas. Frente a esta realidad, las organizaciones indígenas, a través de movilizaciones, se han opuesto y resistido a la instalación de megaproyectos en territorio indígena, como sucede con las empresas forestales y los proyectos hidroeléctricos. En estas movilizaciones las organizaciones de mujeres han jugado un papel significativo en la recuperación de territorios y en la defensa de los recursos naturales y la cultura. Un caso emblemático fue la lucha que enfrentaron las hermanas Quintreman de la comunidad Ralko-Lepoy en contra de la construcción de una represa en el río Bío-Bío (al final, la represa fue aprobada y ya está funcionando).

Una de las motivaciones para vincularse a Anamuri, entonces, era promover la temática de los derechos de las mujeres indígenas frente a instituciones del Estado y al interior del propio movimiento mapuche, en el contexto del no reconocimiento por parte del Estado chileno hacia la realidad de los pueblos originarios y la no ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Anamuri se ha posicionado a través de declaraciones para que estas demandas sean asumidas y se reconozca al pueblo mapuche el estatus de pueblo.

La participación de las mujeres mapuche en Anamuri les ha permitido, por un lado, generar una conciencia respecto a sus derechos como mujeres y como pueblo y enfrentar conjuntamente temáticas relacionadas con la defensa de los recursos naturales y la biodiversidad. Las capacitaciones promovidas por la organización han podido elevar la autoestima entre las mujeres indígenas y desarrollar sus habilidades como dirigentes sociales. Esta situación les ha posibilitado generar propuestas y demandas frente al gobierno e incidir en las políticas públicas. Por otro lado, un elemento que ha provocado tensiones al interior de Anamuri fue la utilización de una idea monolítica de “mujer” y la presuposición de una lucha común frente al “patriarcado”. Esta situación se produce durante la realización de reuniones y asambleas, donde surgen opiniones tales como: “todas somos mujeres, somos iguales” que ponen en evidencia el desconocimiento de parte de mujeres no mapuche respecto a las diferencias existentes entre mujeres indígenas y mujeres campesinas chilenas. En tanto, las mujeres mapuche señalan que las experiencias de discriminación que les afectan son distintas, y se

relacionan porque son mujeres pertenecientes a un pueblo que no es reconocido por el Estado. En general, este aspecto marcará la diferencia entre las mujeres mapuche y las mujeres chilenas en Anamuri.

Otras tensiones se tienen que ver con la utilización de los conceptos de “género” y “desarrollo”. Un caso emblemático del conflicto en torno al género se produjo durante la Asamblea Constitutiva mientras se estaban debatiendo los estatutos de la organización. Éstos precisaban que la misión de la organización sería “contribuir al desarrollo integral de las mujeres rurales e indígenas, y apuntar a las relaciones de igualdad en términos de género, clase y etnia, en un medioambiente equilibrado entre las personas y la naturaleza” (Estatutos Anamuri, 1998). Las mujeres mapuche insistieron, y han seguido haciéndolo, ante la necesidad de buscar elementos propios de su lenguaje para expresar sus inquietudes, y que Anamuri tome en serio elementos propios de la cosmovisión mapuche, como la dualidad y la complementariedad. Sin embargo, los conceptos de género y desarrollo nunca han sido abordados en profundidad por la organización. En el caso de género, esto ha llevado a que las mujeres indígenas no se sientan representadas en el discurso de la organización nacional. No obstante, algunas organizaciones mapuche utilizan el concepto de género de manera estratégica para atraer recursos del Estado y de agencias internacionales. En cuanto al desarrollo, en Anamuri lo asocian al acceso a proyectos económicos, que han podido solucionar en parte su situación. Aunque las mujeres mapuche a veces se han beneficiado de tales programas, muchas son escépticas acerca de políticas de desarrollo, ya que aseguran que estas políticas sólo las han empobrecido más y las han hecho más dependientes de las instituciones del Estado. La participación de las mujeres mapuche en Anamuri pone de manifiesto las dificultades de afirmar la diferencia frente a, y a la vez seguir trabajando con, las mujeres de la cultura dominante. El siguiente caso, en contraste, trata de la búsqueda de un lenguaje que permita que las mujeres mapuche expresen sus propias demandas tanto frente al Estado y la sociedad dominante como frente a sus propios hombres.

#### USANDO “DERECHOS” PARA NEGOCIAR MÚLTIPLES IDENTIFICACIONES

El día después de la Conferencia sobre Derechos Humanos en Temuco, Patricia Richards almorzó con cuatro mujeres de una organización de jóvenes mapuche. Ellas habían empezado un proceso de reflexión formal sobre los asuntos que afectan a las mujeres mapuche. Estaban muy molestas por la violación de los derechos humanos de las mujeres mapuche en el contexto de los conflictos con el gobierno, que consisten en perseguir a líderes mapuche que se oponen a la instalación de empresas forestales

en el territorio mapuche. También estaban preocupadas por la limitada participación de las mujeres en las organizaciones mapuche. Sin embargo, decidieron no usar un marco de “género” para formular sus preocupaciones, dado que en su opinión no se deben aplicar de manera poco crítica ideas occidentales a la realidad mapuche. Las jóvenes decían rechazar ese concepto porque lo asociaban con el feminismo, al que consideran antihombres. Deseaban trabajar conjuntamente con los hombres y escogieron el concepto de “derechos de las mujeres indígenas” como alternativa de “género”, puesto que consideraban que el lenguaje de los derechos tiende a generar menos divisiones entre los mapuche. Francisca, una de las participantes del grupo, agregó que el discurso de “los derechos de las mujeres mapuche” es más consistente con el lenguaje que las mujeres de las comunidades usan para hablar sobre sus asuntos, probablemente porque ya están familiarizadas con el concepto de “derechos indígenas”.

Al rechazar la utilización de esta perspectiva de “género”, estas mujeres son plenamente conscientes de que los conceptos moldean la realidad y que pueden tener efectos colonialistas. Ellas deseaban desarrollar su propio lenguaje y marco de referencia para entenderse a sí mismas y recuperar aspectos de su cultura que se han devaluado. De todas formas, según Francisca, algunas personas, incluyendo mujeres que habían estado activas durante mucho tiempo en el movimiento, habían reaccionado desfavorablemente a sus esfuerzos. Ella se cuestionaba: “A veces me pregunto si estoy mal”. No todas las mujeres mapuche teorizan de manera explícita los “derechos de las mujeres mapuche” como una estrategia potencial para negociar sus múltiples identificaciones, pero muchas emplean el concepto para articular sus preocupaciones. Rosa Rapiman describe la recuperación de la noción de complementariedad como una manera en que la Casa de la Mujer Mapuche puede “trabajar por los derechos de las mujeres mapuche”. Isolda Reuque, quien ha participado en el movimiento mapuche desde la dictadura y después fungió como consejera del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) para Asuntos Indígenas, dice que la exclusión de las mujeres de las posiciones de autoridad la llevó a concentrarse en los derechos de las mujeres dentro de la lucha colectiva mapuche. Comenta que el punto conceptual clave que la hizo decidirse fue un conflicto que tuvo con un líder que la criticó por pronunciar un discurso público:

Yo dije: “Claro, ¿para qué nos quieren? ¿Para que hagamos las cosas, para que estemos siempre segundas, nunca [ocupando] cargos de relevancia?!” Y de ahí partió el desafío a tener un conocimiento mayor de los derechos de las mujeres y ver cómo las mujeres mapuches pueden también tener un grado de participación distinto, siempre con una visión de pueblo, ni siendo enemigo de los hombres, pero con una visión distinta, un objetivo distinto, que apela más a los derechos de la mujer, que apela más a los derechos de participación, derecho al crédito, derecho a trabajar, a una autonomía, una

participación como familia, como lo es en la comunidad [...] Si al interior de la comunidad hay un protagonismo de las mujeres, ¿por qué saliendo fuera de la comunidad uno se pierde?

Reuque identifica la lucha de las mujeres mapuche como diferente a la de las mujeres no mapuche. Para ella la diferencia radica en que la conceptualización de las mujeres mapuche sobre los derechos está enraizada en “la perspectiva del pueblo” y está alineada con los hombres mapuche. Pero el enfoque en las demandas específicas de las mujeres mapuche también es distinto del punto de vista de los hombres. Reuque se refiere al papel central que las mujeres juegan en las comunidades mapuche y critica su desvalorización en el movimiento. Carolina Manque impugna también la ausencia de las mujeres y de sus preocupaciones en la dirección mapuche: “No queremos [...] asumir como estructuras separadas [para hombres y mujeres] porque no creemos que va por otra cultura, pero sí hay que reivindicar los derechos como mujeres”, y reitera que su organización busca cumplir este objetivo con una “visión global” que tenga en cuenta la filosofía mapuche y la lucha del pueblo en su totalidad.

Las prioridades de las mujeres mapuche no se pueden conceptualizar como “intereses del género” exclusivamente. Su visión se extiende más allá de las relaciones entre mujeres y hombres, hasta abarcar las maneras específicas en que los hombres y mujeres mapuche se sitúan cultural y políticamente dentro de las relaciones de poder estatales, nacionales y globales. Un ensayista mapuche anota que “es fundamental el avance en el reconocimiento de los derechos de la mujer mapuche”, e incluye entre esos derechos la protección contra la violencia familiar, los derechos reproductivos, la participación igual en las organizaciones, la justicia, la cultura, la identidad y la protección contra la violencia estatal (Seguel, 2004).

Los derechos también son identificados por algunos como medios para afirmar el poder en la economía global. Por ejemplo, en 2002 Millaray formó una red de colectivos de mujeres agricultoras porque sentía que las preocupaciones de las mujeres mapuche estaban siendo marginadas por organizaciones dominadas por hombres y sobre todo por las organizaciones de mujeres no indígenas. Ella se imagina la red como un espacio en el cual las mujeres mapuche pueden aprender y movilizarse contra los impactos de las instituciones globales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el acuerdo del libre comercio entre los Estados Unidos y Chile, que muy seguramente tendrán efectos negativos sobre ellas en tanto mujeres indígenas. Desde la perspectiva de Millaray, enfocarse en las mujeres es importante para formular las demandas por sus derechos como mujeres y también como miembros de un pueblo. Aunque aún no se ha desarrollado plenamente el concepto de “los derechos humanos de las mujeres mapuche”, y es dudoso que éste vaya a resolver todas sus dificultades,

muchas mujeres mapuche estiman el potencial del concepto para articular sus reivindicaciones. En la sección que sigue revisamos otro recurso al cual han recurrido las mujeres mapuche en los últimos años: las redes transnacionales.

#### LAS REDES TRANSNACIONALES: ABRIENDO OTRO MUNDO

Las organizaciones de mujeres mapuche, en parte a través de su vinculación a instancias de carácter nacional, como Anamuri, han establecido redes con organizaciones campesinas e indígenas a nivel internacional, como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y Vía Campesina. Por un lado, esta situación ha posibilitado el conocimiento sobre posiciones internacionales de los movimientos rurales “antiglobalización” y, por otro, se ha colocado como un referente que trasciende del ámbito de la organización de mujeres. Es a partir de esto que muchas líderes indígenas han participado en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en Brasil y en eventos antiglobalización. Además han asistido a cursos de formación impartidos por el movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra en Brasil. En estos espacios, las mujeres mapuche han adquirido conocimientos respecto a temas como derechos humanos, tratados de libre comercio, género, globalización y soberanía alimentaria.

Esta articulación con instancias transnacionales ha permitido que Anamuri asuma temáticas relacionadas con los derechos humanos. Es así como se creó en 2004 una comisión de derechos humanos, que ha sido una forma de apoyar y hacer públicas situaciones relativas a conflictos territoriales y ambientales en territorios indígenas. De igual manera, Anamuri se involucró en una campaña mundial de defensa y protección de las semillas naturales. El lanzamiento de esta iniciativa se dio en el marco del Foro Social de Porto Alegre, en el año 2003, donde las mujeres indígenas han tenido un papel importante. Además, la articulación a estos espacios globales ha sido posible por el acceso a medios de comunicación, especialmente el internet. Es así como en la actualidad, las mujeres establecen una mayor coordinación apropiándose de la tecnología, aunque sólo mujeres con cierto nivel de estudio y capacitación pueden acceder a la misma y utilizarla.

En estos espacios transnacionales, la imagen que se construye de las mujeres indígenas es, a menudo, que están más cercanas a la naturaleza. Un ejemplo de esto es mencionado en un estudio realizado en Ecuador, “donde en el imaginario, ellas aparecen ligadas al universo de las tradiciones, caracterizadas por la conservación de ciertos hábitos (lengua, vestimenta, adornos y costumbres) y por su asociación con el ámbito rural” (Prieto *et al.*, 2005: 164). En seguida advierte que “la labor de la mujer se la adscribe en directa relación con la naturaleza, una comunión que enfatiza su rol de



cuidado y en la que se encarga el papel de resguardo de lo existente, tarea que implica tanto la prolongación de los seres vivos como de la transmisión de saberes” (Prieto *et al.*, 2005: 165). Esta caracterización está presente en Anamuri y en los foros transnacionales cuando se asigna a las mujeres indígenas el papel de ser cuidadoras de las semillas y plantas medicinales. Es un aspecto que podría acarrear ciertos costos, como estereotipar a las mujeres indígenas como responsables del cuidado del medio ambiente. Es más, implica la folclorización de las costumbres de los pueblos originarios.

Otro problema que surge de repente tiene que ver con la solidaridad transnacional. Si bien la mayoría del tiempo la solidaridad con compañeros y compañeras del Primer Mundo es importante para la supervivencia de las organizaciones del sur, ha habido casos en que la “solidaridad” ocurre sin consulta apropiada ni autorreflexión. En algunas situaciones “los solidarios” avanza su propia agenda sin considerar las prioridades de las comunidades. En otras, privilegian a interlocutores locales a quienes arbitrariamente catalogan de líderes emblemáticas, aun cuando estas personas no representen las demandas e intereses de la gente o no gocen de consenso en la comunidad que dicen representar. Con todo, debe reconocerse que las redes transnacionales han ofrecido oportunidades relevantes a las mujeres mapuche. Estas redes permiten ver cómo otros pueblos hacen uso ventajosamente de conceptos universales como el de los “derechos humanos”, crean espacios en los que puede observarse la manera en que otras mujeres indígenas manejan tensiones semejantes a las que ellas confrontan e introducen opciones de trabajar en conjunto frente a las presiones globalizadoras hegemónicas.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo hemos intentado mostrar las complejidades que enfrentan las mujeres mapuche cuando intentan afirmar sus subjetividades como mujeres indígenas. Como lo hemos discutido, muchas mujeres mapuche piensan que el género representa un discurso homogenizador y universalista, que no refleja las diferencias entre las mujeres y no capta aspectos fundamentales de sus reivindicaciones: su lucha como pueblo, la posibilidad de avanzar la posición de las mujeres desde la cosmovisión mapuche y las formas específicas en que son discriminadas por ser mujeres mapuche. Además, aunque “género” y “derechos” no son mutuamente excluyentes, ellas ven el género como un concepto feminista, central para la mayoría de los análisis de las feministas occidentales y chilenas. Los derechos humanos, por el contrario, son más amplios: pertenecen a todos y su lenguaje se puede adaptar mejor para reiterar los propósitos particulares de las mujeres mapuche.

El uso del lenguaje de los derechos también las ubica decididamente en un terreno familiar a los movimientos indígenas mundiales, porque aun cuando el concepto de derechos está arraigado en una tradición occidental liberal, los movimientos indígenas han hecho adelantos importantes enmarcando sus demandas como derechos humanos. A diferencia del “género”, el lenguaje de los derechos les permite a las mujeres mapuche formular demandas que afirman su diferencia frente a las mujeres no mapuche y también encajar dentro de un marco con el cual los hombres mapuche se identifican. Al apoyarse en la cosmovisión mapuche y en sus experiencias cotidianas, las mujeres mapuche pueden tanto teorizar lo que distingue sus derechos de “los derechos de las mujeres” como articular exigencias de cambio en sus propias comunidades y dentro del movimiento mapuche. Al emplear el concepto de “derechos” junto con su propia cosmovisión, las mujeres mapuche pueden exigir los “derechos de las mujeres mapuche” y simultáneamente luchar al lado de sus hombres por los derechos colectivos del pueblo mapuche. Esto no quiere decir que todos los hombres hayan aceptado sus esfuerzos, algunos lo han hecho, otros no. Los esfuerzos de las mujeres mapuche para teorizar su subjetividad y posición en el movimiento es un proceso en marcha.

Por otro lado, la globalización es percibida por las mujeres como un proceso complejo y ambiguo. Ha impactado fuertemente en los territorios de los pueblos indígenas con la degradación del medio ambiente y los recursos naturales y con consecuencias negativas en la vida de las mujeres. Sin embargo, las mujeres mapuche perciben algunas ventajas, como el acceso de medios de comunicación, que ha permitido ganar visibilidad a los derechos públicos y privados de las mujeres indígenas y la revalorización de sus culturas. De igual manera, la articulación a redes más amplias ha hecho posible su participación en foros mundiales y en jornadas de capacitación. En estos espacios han adquirido conocimientos respecto a los instrumentos internacionales que el Estado chileno ha ratificado a favor de los pueblos originarios (que han sido pocos, ya que no ha ratificado el Convenio 169<sup>4</sup> de la OIT ni ha reconocido a los pueblos en la Constitución) y a favor de las mujeres, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.

A pesar de las luchas que ha significado, el participar en una organización de carácter nacional les ha permitido a las mujeres mapuche acceder a capacitación y desarrollar

---

<sup>4</sup> A comienzos de 2008, el Senado de Chile aprobó el Convenio 169 con una “declaración interpretativa”, que limita su alcance. Hasta el día en que escribimos esta nota (16-04-08), la presidenta Michelle Bachelet no había ratificado el convenio y no está claro si lo hará, dado las protestas de representantes de los pueblos indígenas en reacción a la “declaración interpretativa”.

sus habilidades como líderes sociales, lo que las ha colocado en una posición de generar propuestas y demandas frente al gobierno y la sociedad dominante.

Las mujeres mapuche están forzadas a negociar límites y adscripciones a grupos de una manera en que los hombres mapuche y las mujeres no indígenas quizás no lo están. Las reacciones negativas de estos grupos a la concepción de los derechos por parte de las mujeres mapuche probablemente seguirán siendo la principal limitante de su lucha. Las experiencias de las mujeres mapuche señalan las limitaciones del modelo dominante de los derechos humanos y de las agendas particulares de los movimientos indígenas y de mujeres. No obstante, también muestran que cuando se teoriza desde la perspectiva de las personas involucradas, el marco de los derechos humanos y las redes transnacionales se pueden usar para impulsar la justicia social frente al conflicto local, nacional e internacional.

#### SIGLAS

Anamuri	Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
Conadi	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
Sernam	Servicio Nacional de la Mujer
ONU	Organización de las Naciones Unidas

## BIBLIOGRAFÍA

## ANAMURI

- 1998 "Estatutos de Anamuri", Santiago de Chile, mimeo.  
 2000 *Libro Memoria: Mujeres rurales e Indígenas en marcha hacia un nuevo milenio. Memoria de la asociación*, Santiago de Chile, editado por Margarita Bastias.  
 2007 *Estatutos de Anamuri*, Santiago de Chile, Ventrosa

## BRYSK, ALLISON

- 2000 *From Tribal Village to Global Village*, Stanford, Ca., Stanford University Press.

## BUNCH, CHARLOTTE

- 1990 "Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-vision of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, núm. 12, pp. 486-498.

## CHARLESWORTH, HILARY

- 1994 "What are Women's International Human Rights?", en Rebecca Cook (ed.), *Human Rights of Women*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, pp. 58-84.  
 1995 "Human Rights as Men's Rights", en Julie Peters and Andrea Wolper (eds.), *Women's Rights Human Rights*, Nueva York, Routledge, pp. 103-113.

## DECLARATION OF INDIGENOUS WOMEN

- 1995 Aprobada y firmada el 7 de septiembre, Beijing.

## FORBIS, MELISSA

- 2003 "Hacia la autonomía: Zapatista Women Developing a New World", en Christine Eber y Christine Kovic (eds.), *Women of Chiapas: Making History in Times of Struggle and Hope*, Nueva York, Routledge, pp. 231-265.

## GREWAL, INDERPAL

- 1999 "Women's Rights as Human Rights: Feminist Practices, Global Feminism and Human Rights Regimes in Transnationality", *Citizenship Studies*, vol. núm. 3, pp. 337-354.

## GREWAL, INDERPAL Y CAREN KAPLAN,

- 2000 "Postcolonial Studies and Transnacional Feminist Practices" *Jouvert*, vol. 5, núm. 1, disponible en línea. <<http://social.chass.ncsu.edu/jouvert/v5il/grewal.htm>>.

## HARVEY, DAVID

- 2000 *Spaces of Hope*, Reino Unido, Edinburgh University Press,

## INDIAN LAW RESOURCE CENTER

- 2003 "The Awas Tingni Case -Fifteen Months later: The Challenges to the Implementation of the Decision of the Inter-American Court of Human Rights", disponible en línea. <[www.indianlaw.org](http://www.indianlaw.org)>.

NARAYAN, UMA

1997 *Dislocating Cultures: Identities, Traditions, and Third World Feminism*, Nueva York, Routledge.

NESIAH, VASUKI

2000 "Toward a Feminist Internationality: A Critique of U.S. Feminist Legal Scholarship", en Adrien Katherine Wing (ed.), *Global Critical Race Feminism: An International Reader*, Nueva York, New York University Press, pp. 42-52.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1989 *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT.

PRIETO, MERCEDES *et al.*

2005 "Las mujeres indígenas y la búsqueda del respeto", en Mercedes Prieto (ed.), *Entre las crisis y las oportunidades*, Quito, Conamu-Flacso-Unifem-UNFPA, pp. 155-194.

RICHARDS, PATRICIA

2004 *Pobladoras, Indígenas, and the State: Conflicts over Women's Rights in Chile*, Nueva Brunswick, Rutgers.

2005 "The Politics of Gender, Human Rights, and Being Indigenous in Chile", *Gender and Society*, vol. 19, núm. 2, pp. 199-220.

ROMANY, CELINA

2000 "Themes for a Conversation on Race and Gender in International Human Rights Law", en Adrien Katherine Wing (ed.), *Global Critical Race Feminism: An International Reader*, Nueva York, New York University Press, pp. 53-66.

SÁNCHEZ, MARTA

2005 *La doble mirada: voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas*, México, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir-Unifem.

SEGUEL, ALFREDO

2004 "Mujer mapuche en la lucha territorial: violencia y discriminación en Chile", disponible en línea en la siguiente dirección: <[www.mapuche.info](http://www.mapuche.info)>. Web 20 de noviembre de 2007.

SJOBERG, GIDEON, ELIZABETH A. GILL, Y NORMA WILLIAMS

2001 "A Sociology of Human Rights", *Social Problems*, vol. 48, núm. 1, pp. 11-47.

STAVENHAGEN, RODOLFO

1996 "Indigenous Rights: Some Conceptual Problems", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder, Westview Press, pp. 141-159.

# Etnografía de la justicia estatal: la violación como prisma de las relaciones de género<sup>1</sup>

Rossana Barragán y Carmen Soliz

## INTRODUCCIÓN

Eran las diez de la mañana en el silencioso pueblo cuya vida no parecía extenderse más allá de su plaza principal y unas cuantas cuadras a la redonda; de repente, un destaralado jeep rompió el silencio y de él bajaron dos hombres, uno con una máquina de escribir y el otro con expedientes bajo el brazo [...] Bajándose en plena plaza, se instalaron en una oficina prestada de no más de dos metros cuadrados a la que comenzaron a acudir algunas personas. Unas cortinas de terciopelo rojo marcaban una especie de escenario: el de la Justicia. Una mesa con la balanza de la justicia, escudos y retratos de los presidentes Bolívar y Sucre expresaban de alguna manera una afiliación institucional. Pero más que esos símbolos, fueron el juez y el fiscal, así como la gente, los que marcaban y legitimaban el espacio de lo estatal.

Poco tiempo después se escuchó el testimonio de la madre de una víctima:

“Mi persona no trabaja en algo serio sino me agarro ropa para lavar [...] Me enteré que mi hija estaba embarazada por la directora del Colegio que me indicó que fuera a denunciar. No lo hice porque tenía que hablar primero con mis dos hijos que están concubinados para que sus esposas no les hagan problemas. La esposa de mi hijo me dijo que le perdona y que le ayudaba en todo”.

Más tarde el acusado habló:

“Acepto haber violado a mi hermanita en varias oportunidades... Lo hice porque quería tener experiencia [...] Quiero que mi hermanita me perdone”.

Dos días después, la madre y la víctima pidieron el desistimiento del proceso porque el imputado se había comprometido a un pago económico.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una síntesis de una investigación mayor realizada con la colaboración de Jorge Deric y Paola Barragán, que, a su vez, forma parte de un estudio realizado para la Coordinadora de la Mujer, a cargo de Pamela Calla y que incluyó a otras investigadoras, como Cecilia Salazar, la propia Pamela Calla y Teresa Arteaga. La investigación, auspiciada por el Defensor del Pueblo, la Coordinadora de la Mujer, UNICEF y la Embajada de Dinamarca, buscó analizar la situación de violencia sexual de niñas y niños; de este trabajo se derivaron recomendaciones generales para políticas públicas. Véase Barragán *et al.*, 2005.

Este relato retrata la cotidianidad en la administración de la justicia estatal a la que acude una parte importante de la población boliviana; muestra también, desgarradoramente, a una madre trabajadora en una sociedad profundamente marcada por la desigualdad económica, de género, de discriminaciones étnicas y raciales. Ella expresa en su cuerpo y en su voz un largo aprendizaje: presentarse y verse a sí misma, en el serio escenario estatal, con un trabajo no serio; atrapada entre su condición de género y sus lealtades filiales y culturales, entre sus hijos varones, sus nueras y su propia hija, entre el honor de la familia y las esposas, confrontada con lo que significa una adolescente embarazada de su propio hijo y enfrentada también al escenario de la justicia.

El capítulo se centra en la violación<sup>2</sup> como prisma de las relaciones de género en la sociedad: es a través de ella que buscamos explorar las prácticas, visiones y representaciones de género analizando las modalidades de atención de la agresión sexual y violación a niñas y adolescentes en distintos ámbitos de la justicia estatal desde su denuncia hasta su resolución en pueblos y ciudades intermedias. El universo indígena no es sólo rural; en pueblos y ciudades intermedias confluyen personas del área rural y también prácticas, normas, imaginarios y modalidades de resolución de conflictos que entretejen lógicas jurídicas diversas. Nuestro trabajo constituye entonces un contrapunto a las investigaciones y reflexiones sobre las mujeres y las relaciones de género, la justicia y los pueblos indígenas de áreas rurales, con el convencimiento de que las transformaciones hacia un real pluralismo jurídico e interlegalidad deben abarcar estos otros ámbitos. Consideramos fundamental contribuir, por tanto, a romper el isomorfismo entre un espacio jurídico y otro territorial, ya que no otra cosa significa que las investigaciones que se enfocan en los indígenas lo hagan casi exclusivamente en el espacio rural. Resulta central también analizar los espacios de intersección entre los ámbitos más regulados por la justicia estatal y los regulados más por las comunidades y sindicatos, en la medida en que a través de ellos se influyen y determinan.

Los temas de género y de violencia doméstica contra la mujer han sido preponderantes en Bolivia sobre todo a partir de la década de 1990, lo que ha favorecido el desarrollo de importantes políticas públicas, entre las que se encuentra la Ley de Violencia Contra la Mujer. Sin embargo, las investigaciones no son muy abundantes, y

---

<sup>2</sup> La violación —en el marco de la legalidad estatal boliviana— es parte de los delitos de agresión sexual que atentan contra la integridad física, psicológica y la seguridad y libertad sexual de todo ser humano. Entre ellos se encuentran violación, estupro, abuso deshonesto, rapto, delito contra la libertad sexual y el pudor público. (Código Penal de Bolivia, 1997, arts. 308, 309, 312, 313). El término “violación” es reciente: no tiene más de treinta años. En el siglo xix y durante gran parte del siglo xx se utilizaba el término de “abuso” y de manera más precisa se refería a “abuso deshonesto contra la voluntad de ella”.

temas clave como por ejemplo las concepciones de la familia y el honor son reducidos.<sup>3</sup> Los trabajos sobre la antropología jurídica, el derecho, la justicia y la ley indígena son aún más escasos.<sup>4</sup> Entre los más recientes tenemos el de Marcelo Fernández (2000) sobre el altiplano paceño y el de René Orellana Halker (2004) sobre los valles de Cochabamba. Fernández (2000: 336) plantea que “la ley estatal y la ley indígena se hallan estructuradas con base en distintos principios”, mientras que Orellana sostiene que “El orden jurídico indígena es [...] tanto en su dimensión institucional como discursiva, un constructo interlegal en la medida en que diferentes fuentes de derecho (precoloniales, coloniales, republicanas, globales), entre ellas las de las propias comunidades indígenas han interactuado para configurar formas jurídicas y judiciales muy particulares...” (Orellana Halker, 2004: 321).

Las diferencias entre Fernández y Orellana no deben explicarse porque en un caso se trata de comunidades indígenas aymaras más “tradicionales” que las de Cochabamba, consideradas más campesinas. Se atribuyen más bien a perspectivas diferentes: Fernández busca identificar y contraponer lo “originario” (desde y del periodo prehispánico) con lo occidental. El sindicato, por ejemplo, es presentado por este autor como el “artífice del neocolonialismo jurídico”, mientras que Orellana Halker argumenta que es a través de él que se expresan campos jurídicos con mayor o menor autonomía, construyendo incluso proyectos étnicos (Orellana Halker, 2004: 316-318). En otras palabras, el primero busca delimitar una esfera y sistema jurídico en la que es posible diferenciar los elementos “extraños” recuperando lo que existía, en tanto que el segundo asume que a lo largo de la historia se han dado procesos constantes de interacción con el Estado que implicaron “dinámicas comunales de autoinvención y reorganización permanente” mostrando que el derecho indígena es producto y proceso de dinámicas interlegales.

<sup>3</sup> Más que trabajos de investigación desde las ONG, se han dado políticas y acciones hacia las mujeres. Para un balance de los estudios de género en Bolivia a fines de los noventa véase el trabajo de Spedding (1997). Existen también algunos trabajos sobre relaciones de género y sobre mujeres a través de la historia.

<sup>4</sup> Una de las primeras monografías se remonta a 1994 (CASDEL, 1994). Pocos años después, en relación con el cambio constitucional del mismo año y desde la perspectiva del pluralismo jurídico, bajo el Proyecto Justicia Comunitaria (1997) se impulsó la realización de varios estudios en diversas regiones del país que constituyen, en conjunto, los más importantes aportes hasta la fecha. El proyecto, coordinado por Ramiro Molina Rivero (1999), tuvo el acierto de reunir e involucrar a varias instituciones comprometidas en las diferentes regiones, así como a diversos/as investigadores/as que publicaron varios pequeños volúmenes en la Serie Derecho Consuetudinario. Justicia Comunitaria. Más tarde, el CEJTS (2003) realizó un trabajo en comunidades de los pueblos indígenas de los llanos y tierras bajas de Mojos.



Nuestro trabajo se enmarca en esta última perspectiva, inscribiéndose en lo que denominaríamos una etnografía de la justicia estatal —consideramos el Estado no como un ente compacto y abstracto, sino como un conjunto de relaciones sociales inmersas en estructuras de poder— analizamos cómo se atienden los casos de violación en los escenarios judiciales. Exploramos fundamentalmente las prácticas y los múltiples discursos, percepciones y visiones de lo que se conceptualiza como violencia y justicia entre los propios actores que la enfrentan, la sufren y la negocian, pero también entre las diversas entidades estatales: juzgados, policía, fiscales<sup>5</sup> y abogados que las enmarcan, definen y administran en el ejercicio de sus espacios de poder. En otras palabras, nos interesa la cotidianidad de la interacción y la interrelación de los diversos actores y sujetos.

Para adentrarnos en los pluri-versos (en lugar de los uni-versos) de la violencia y la justicia fue necesario describir primero la territorialidad, densidad y alcances de la justicia estatal. A partir de este contexto, que sitúa la administración de justicia en sus propias posibilidades y limitaciones, en el segundo acápite nos centramos en explorar las violaciones en el conjunto de los delitos, analizando las trayectorias, tiempos y decisiones de los procesos judiciales. En la sección “Del silencio al habla” abordamos los umbrales que marcan el tránsito del ámbito privado al ámbito público y las relaciones de poder subyacentes en un caso de violación. Finalmente, nos acercamos a los universos de la violación enmarcándola como condensación de otras múltiples violencias.

## LA TERRITORIALIDAD DE LA JUSTICIA ESTATAL

La organización de la justicia estatal está lejos de tener una institucionalidad homogénea y compacta, de modo que presenta diferencias de acuerdo con los distintos niveles y jerarquías. Fuera de las ciudades capitales de departamento se abre un amplio espectro de poblaciones con distinta densidad demográfica que podríamos clasificar —aunque toda taxonomía es siempre arbitraria y está sujeta a reajustes— en tres grupos: “ciudades intermedias”, que constituyen importantes centros del poder judicial con oficinas de policía, fiscalía y juzgados, con jurisdicción en el municipio y la provincia, y en algunos casos en provincias aledañas; “poblaciones de ruralidad intermedia”, que se caracterizan

<sup>5</sup> Los fiscales son clave en la estructura judicial y de manera particular en las violaciones, porque son la instancia encargada de los delitos de acción pública y están incluso obligados a hacerlo cuando las víctimas son menores de edad, según el Código de Procedimiento Penal (arts. 16, 17 y 19). La Fiscalía es la instancia encargada de todos los delitos de acción pública (Código de Procedimiento Penal, 1999, art. 277).

por una escasa presencia estatal y al mismo tiempo débil presencia de la autoridad comunal y, finalmente, “comunidades de alta ruralidad”, con mecanismos propios de arreglos de conflictos, tal vez debido a una insignificante presencia estatal.

A pesar de que las capitales de provincia están encargadas de dirimir los conflictos en un vasto territorio, el trabajo de campo mostró que en ningún caso la policía o la Fiscalía contaban con vehículos que les permitieran desplazarse, lo que significa que los casos que se atienden son los circunscritos al radio de acción urbana. Las condiciones del Estado para atender sus casos son también bastante precarias: viejos inmuebles, destantaladas máquinas de escribir y estantes maltrechos descubren el escenario de la justicia. Fuera de las capitales de provincia, las condiciones en los pueblos son aún más precarias. Un caso que resulta paradigmático en este sentido es el de Pucarani, localidad cercana a la ciudad de La Paz, en la que el fiscal<sup>6</sup> debía atender casos que provenían incluso de otra provincia aledaña. De ahí que atienda sólo dos días a la semana en cada pueblo. La Fiscalía parece ser, entonces, una oficina nómada montable y desmontable que se instala allí donde se encuentra el fiscal. La frase tan conocida de “vuélvase mañana” ha cedido el paso al “vuélvase la próxima semana” para aquellos desafortunados que osan acudir a la justicia del Estado para resolver sus controversias. Frente a estas debilidades institucionales, la resolución de conflictos que abarca un espectro tan variado que va desde riñas, robos, lesiones, hasta asesinatos y violaciones, puede ser también atribución de autoridades tan diversas como los párrocos, funcionarios de ONG, etcétera. Fuera de los pueblos, son las comunidades las que dirimen una amplia gama de conflictos al margen de la jurisdicción estatal. El Estado no es, por tanto, el mismo ni para todas las personas ni para todos los lugares,<sup>7</sup> y son precisamente estas distintas características y modalidades de la presencia estatal las que son determinantes para que los casos de violación se denuncien. El Estado mismo no es una abstracción: está encarnado, y frecuentemente lo olvidamos, en servidores públicos por medio de los cuales el Estado ejerce sus decisiones, dirige conflictos y establece lo permitido, lo justo y lo legal.

<sup>6</sup> Dentro de la legislación boliviana, el fiscal es el “garante del Estado y de la sociedad”. Dentro de un proceso penal, como es el caso de un juicio por agresión sexual, el fiscal es el encargado de proseguir con la acción penal (por ser delito de acción pública), principalmente cuando se trata de víctimas menores de edad (Código de Procedimiento Penal, 1999, arts. 16, 17, 19, 277).

<sup>7</sup> Véase también el trabajo de Franz von Benda-Beckman (2000: 997-1008).

## DEL SILENCIO AL HABLA: LOS CASOS EN SUS TRAYECTORIAS, TIEMPOS Y RESOLUCIONES

Para la revisión de los casos de violencia nos concentramos en primer lugar en los registros policiales de las ciudades intermedias y los pueblos que constituyen las instancias iniciales de denuncia de todo delito. Las denuncias más frecuentes corresponden a los delitos de robo con 27%; las agresiones físicas, lesiones y riñas, con 26% y los de agresión sexual,<sup>8</sup> entre los que se encuentra la violación, con 9%. En este contexto, las violaciones no representan ni 3% de las denuncias. De un total de 64 casos de violación,<sup>9</sup> 60% corresponde a delitos contra menores de 14 años y 9% contra menores de 6 años. Los violadores tienen, en cambio, más de 20 años de diferencia con sus víctimas y son, por lo general, padrastros, padres y familiares (36%) y vecinos y conocidos (33%), correspondiendo sólo 9% a personas desconocidas.

La corta edad de las víctimas, el embarazo y daños físicos en las niñas son las principales razones que llevan a traspasar el umbral que va del ámbito privado y familiar al ámbito público de las instancias estatales y jurídicas (véase cuadro 1). Sin embargo, sólo en siete casos (de un total de 64) fueron las víctimas las que rompieron el silencio. Cuando la violación se verbaliza, el violador no es, por lo general, miembro de la familia. En los casos en que los violadores son familiares, las víctimas sólo denunciaron porque sus hermanas menores estaban siendo violadas. Es como si al enfrentarse otra vez a esa experiencia, en la piel y en el cuerpo de sus hermanas se pudiera romper el congelamiento del habla. Una causa que empuja a cruzar el umbral hacia el dominio público es el embarazo (véase el cuadro 1). De los 14 casos, ocho corresponden a violaciones, cuatro a estupro y violación y dos a abandono de mujer embarazada.

<sup>8</sup> Delitos de agresión sexual son violación, estupro, abuso deshonesto, rapto, delito contra la libertad sexual y el pudor público, maltrato físico y psicológico.

<sup>9</sup> Además de los casos registrados en la Policía, esta investigación incluyó el examen de los expedientes y cuadernos de investigación provenientes de Juzgados y del Ministerio Público. Para hacer un contraste con lo local y ver el seguimiento de los casos, tiempos y etapas, analizamos también casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que permiten tener un análisis más completo del que se puede realizar analizando un caso sólo en las primeras instancias. De los casos analizados, 37.5% corresponde a las ciudades de Montero, 21.88% a Llallagua, 17% a Copacabana y 17% a los que se encuentran en la Corte Suprema. En estos últimos hay una mayor disparidad respecto de su origen, pues incluyen también casos en escenarios urbanos.

Pero ni siquiera los embarazos conducen automáticamente a la denuncia, ya que se los oculta hasta que finalmente son “detectados” por profesoras o familiares. Otra causa para recurrir a la justicia es el “descubrimiento” por parte de las madres de que algo ha pasado con sus hijas: una infección vaginal, un examen médico, arañazos en el cuerpo, o sangre.

CUADRO 1  
Quiénes denuncian casos de violación

Denuncias de las víctimas o de las madres pero por relato de ellas	7
Menor que habla	3
Hermana mayor	3
Descubrimientos	10
Sangre	3
In fraganti	1
Muertes	3
Embarazo	14
Denuncias de otras personas	14
Otros	6
TOTAL	64

Fuente: Elaboración propia.

Las violaciones que han llegado a la denuncia son, por tanto, casos extremos: corresponden a lo más cercano a lo inadmisibles y al tabú, como es la violación de padres y padrastros a hijas e hijastras; o las violaciones que implican una nueva vida, que exige necesidades económicas concretas para la futura madre y para la familia. Si el silencio habla por lo que explicita pero también por lo que esconde, es claro que toda violación que no produce desangramiento, o no produce vida, es la que “no” se denuncia; por tanto, las violaciones fuera de este ámbito (es decir a mujeres mayores y violaciones que no han derivado en embarazos) son las que la sociedad permite y tolera, y finalmente pueden “arreglarse” de otra manera.

Pero ¿qué pasa una vez que se verbalizan los casos y se presenta la denuncia? Para analizar la atención de los casos realizamos un análisis de las etapas y tiempos de la justicia con base en los expedientes judiciales. El expediente, que incluye cada uno de los trámites a partir de la denuncia, permite reconstruir la experiencia de litigar en un

juicio. De alguna manera, es como re-vivir o re-hacer toda la travesía de las personas denunciantes, examinando las situaciones y decisiones que se tomaron en el camino. Es la cotidianidad del Estado en el ámbito de la justicia, así como la experiencia de las normas de la estatalidad.

De acuerdo con las normas, en todo proceso judicial es importante distinguir dos etapas que, según el Código Penal vigente, no deberían durar más de tres años. La primera se inicia con la denuncia de violación ante la policía, la Fiscalía (Nuevo Código de Procedimiento Penal, arts. 284, 288 y 289) o en su caso ante el subprefecto o corregidor.<sup>10</sup> A partir de esta denuncia comienza la “etapa preparatoria”, en que se reúnen las pruebas para promover la acusación (denuncia, declaraciones de acusado, testigos, certificado médico). Concluida esta etapa, el fiscal puede decidir la “suspensión del proceso” o el “sobreseimiento”, cuando es evidente que el hecho no existió, el acusado no participó en el hecho o cuando no existen suficientes indicios. La segunda etapa comprende la preparación del juicio, momento en que la parte demandante y la defensa deben presentar pruebas. Concluida esta fase, fiscal, abogado querellante y abogado defensor formulan sus conclusiones en forma oral; luego de la deliberación, el juez dicta sentencia (Nuevo Código de Procedimiento Penal, art. 357).

De un total de 54 procesos analizados en cuatro ciudades intermedias,<sup>11</sup> detectamos que ni siquiera una tercera parte llega a la etapa preparatoria. De manera aún más concreta encontramos 19 abandonos, ocho desistimientos y dos sobreseimientos.<sup>12</sup> El abandono tiene además la particularidad de darse muy rápidamente. En nueve (82%) de 11 casos en Copacabana no se continuó el proceso y sólo tres de ellos llegaron a la etapa preparatoria, mientras que en Montero 13 de 25 casos no continuaron, sólo ocho llegaron a la etapa preparatoria y tres fueron sobreseídos.

---

<sup>10</sup> Subprefecto y corregidor son autoridades del nivel provincial dependientes del Poder Ejecutivo.

<sup>11</sup> Para el trabajo nos concentramos en el estudio de denuncias y procesos legales de cuatro capitales de provincia: Llallagua (76 254 habitantes), distrito minero que se encuentra al norte del Departamento de Potosí; Montero (142 786), una ciudad importante en la región oriental del país, en el departamento de Santa Cruz; Copacabana (22 892), en las orillas del Lago Titicaca y frontera con el Perú, y Pucarani (69 636) población cercana a la ciudad de La Paz.

<sup>12</sup> Decisión del fiscal de no acusar por insuficiencia de pruebas.

CUADRO 2  
Destino de los procesos judiciales

<i>Destino</i>	%
Sentencia	14.8
Continúan	25.9
Abandono	33.3
Desistimiento	14.8
Sobreseimiento	11.1
Arreglo explícito	9.3
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia

¿Cuales son las razones que llevan a abandonar el proceso después de la denuncia? Una de éstas parece estar asociada a los recursos económicos, no sólo por lo que cuesta seguir un trámite judicial sino porque muchas veces encarcelar al violador implica quedarse sin los recursos que aporta a la familia. Otra está relacionada con los desequilibrios que la acusación puede generar en las relaciones familiares, comunales, barriales, sindicales y laborales. Por último, una razón no menos importante tiene que ver con el tiempo que implica seguir un proceso judicial, porque a pesar de que el nuevo Código de Procedimiento Penal (1999) supone mayor agilidad, los juicios aún pueden durar años. Así, en uno de los lugares el tiempo promedio transcurrido entre la denuncia y la decisión del fiscal para que se inicie el juicio fue de dos meses, mientras que en otro fue de cinco meses y en el último entre dos y nueve meses.

Los desistimientos, muchos de los cuales son por abandono de las madres para no seguir el proceso contra sus esposos-violadores, expresan las encrucijadas frente a las que se sitúan las niñas y las madres. Encrucijadas en la familia donde la madre y los-las hermanos-as se encuentran ante la disyuntiva de denunciar al padre-padrastró por la violación y la violencia, u olvidarse de la denuncia frente a la necesidad de los recursos económicos que aporta el proveedor masculino. Encrucijada también para el Estado, que se enfrenta a la obligación y deber que las leyes y la normativa vigentes le asignan de continuar el proceso si se trata de menores, a pesar del desistimiento de la familia. Ambos, finalmente, están ante un dilema, y al final parece optarse por “la familia” al precio del sacrificio de uno de sus miembros. El bien preciado, cuidado y valorado, por encima de todo, es la sobrevivencia de la familia mientras que la víctima resulta ser una niña, víctima de toda la cadena de la pobreza estructural.

## EL ENTRAMADO DE LAS RELACIONES DE PODER

Si las relaciones de género son relaciones de poder, las formas en que se ejercen son las que varían e informan sobre el posicionamiento de los sujetos, sobre su interacción y sobre los modos de ejercicio del poder, que pueden implicar violencia física pero también coerciones de otra índole. Los diversos casos que analizamos nos permiten precisamente entrever relaciones de poder intrínsecas a las estructuras familiares, a la institucionalidad escolar y a las relaciones jerárquicas y de clase. En todos ellos, sin embargo, hay un orden social que responde a una lógica patriarcal donde el bien preciado es claramente la figura masculina que se expresa en la jerarquía de los esposos sobre las esposas; del padre y hermanos sobre la esposa y la madre; de hijos y hermanos mayores sobre hijas y hermanas menores; de maestros sobre niñas, de jóvenes hijos de patronos sobre “criadas”.

### Detrás de la familia: el poder masculino y su preservación

En la medida en que las violaciones fueron cometidas en gran parte de los casos por padres y padrastros, el poder masculino que ejercen se asienta precisamente en el parentesco, en su repetición y en la violencia que irrumpe en la vida cotidiana:

Esto pasó en mi casa por las noches cuando mi mamá me decía que duerma con él [...] porque sólo habían tres camas, en una dormía mi hermana con mis hermanitos, en la otra mi madre con mi hermanita y yo dormía con él [...] Él esperaba que se duerman todos y empezaba a sacarme mi pantalón [...] y abusaba sexualmente de mí. La última vez que abusó sexualmente de mí [...] yo tenía 11 años. (Defensoría del Niño, Niña y Adolescente, DNYA, Montero, caso 20)

Me agarró a la fuerza y me bajó mi calzón y me abrió mis piernas y se echó encima de mí y me metió a la fuerza [...] y después me quedé llorando y [...] se fue a tomar [alcohol] al otro cuarto. (Corte Suprema, caso 8)

Desde enero del año pasado es cuando mis hermanos abusaron de mí [...] En varias oportunidades, más o menos eran 20 o 30 veces que me hacían lo mismo [...] Tengo embarazo de siete meses. (Corte Suprema, caso 7)

Este último relato corresponde además a un caso revelador de las razones que llevan a las madres a desistir. La adolescente de un barrio popular en la ciudad de La Paz (caso que se encuentra en la Corte Suprema), violada frecuentemente por sus dos hermanos, quedó embarazada, y fue entonces que la directora de la escuela convocó a

la madre para realizar la denuncia, pero ella adujo que primero tenía que hablar con sus hijos y sus esposas. No conocemos las razones que encubren esta escueta explicación, tampoco sabemos cuáles fueron los arreglos internos, pero es claro que la madre preservó la vida familiar de sus hijos, ya que la madre y el padre desistieron porque llegaron a un acuerdo privado<sup>13</sup> con uno de los hijos, es decir, una compensación económica para la hija y el bebé. En otro caso, el desistimiento de violación a una niña se atribuyó también al parentesco existente:

Sucede señor juez, que [...] mi persona realizó una denuncia ante la policía fronteriza de la localidad [...] sobre una violación que mi hermana [...] habría sufrido por parte de mi cuñado [...]; por tratarse de un pariente mío y muy cercano [...] presento desistimiento de toda acción legal que planteé. (Copacabana, caso 1)

Es posible, por tanto, que la razón para la alta frecuencia de abandonos y desistimientos sea que las denuncias son utilizadas como medios de presión para concretar un acuerdo, generalmente económico. En otro caso, el poder masculino y familiar se aprecia cuando vemos que la investigación no se encaminó hacia la averiguación de la violación, sino hacia la culpabilidad de la mujer. Una peluquera migrante que vivía en Llallagua denunció encontrarse embarazada producto de haber sido violada varias veces por su compañero de estudios. Cuando el imputado fue interrogado, afirmó que las relaciones habían sido consensuadas. No es posible concluir si se trataba o no de una violación. Lo que resulta insólito fueron las solicitudes del imputado y de la gente del barrio para que la señora sea expulsada de la localidad, ¡porque ella sabía que el hombre era casado y no debía haberse involucrado con él! En otras palabras, una movilización barrial contra una mujer y lo que se consideró “una mala conducta reñida contra la moral y las buenas costumbres”.

<sup>13</sup> La transcripción del acta dice lo siguiente: “Conste por el presente documento privado de acuerdo transaccional y que a sólo reconocimiento de firmas tendrá la calidad de público: Nosotros [Padre víctima y Madre víctima] hacemos notar que en el Juzgado Décimo de Instrucción en lo Penal existe una acción penal en contra del [imputado] por el delito de estupro y violación cometido en contra de la menor [víctima]. Al presente por así convenir a nuestros legítimos intereses en nuestra calidad de padres de la menor y con el pleno consentimiento de la misma y sin que medien precios ni vicios realizamos el presente acuerdo a favor de [imputado]. Recibimos del mencionado Señor una compensación económica, dinero que servirá para la atención médica y psicológica de la víctima”.



## El poder de los(las) maestros(as), los contrapoderes y los discursos sobre la “emotividad”

Otro caso permite acercarnos al poder de un maestro frente a una alumna adolescente que ganó el juicio amparándose en el Código del Niño, Niña y Adolescente (1999) invocando el término de “maltrato psicológico”. La argumentación de la Defensoría sobre el trauma emotivo causado por el acoso permitió ganar el juicio, pero expresa también las limitaciones de conceptualizar un chantaje sexual en estos términos.

El caso involucró a un profesor de física que había prometido dar la nota de aprobación a cambio de relaciones sexuales. Para la demanda de la adolescente se debieron presentar innumerables “pruebas”, desde certificados de nacimiento hasta “certificado de buenos antecedentes de la Policía Nacional” e informe psicológico de la Defensoría de la Niñez. Por su parte, el profesor intentó descalificar la demanda resaltando su carrera profesional y honor. Es decir, que la manera de negar la acusación fue erigirse como un hombre de familia, profesional, dedicado a la enseñanza de una materia dura, la física.

El juez emitió la sentencia a favor de la víctima basado principalmente en los argumentos de la Defensoría de la Niñez provenientes del Código del Niño, Niña y Adolescente y en el daño emotivo<sup>14</sup> lo que ilustra la visión sobre las mujeres:

menciona (la niña) que desde esa vez en las noches no puede conciliar el sueño, tiene sobresaltos, siempre está pensando que alguien la persigue y no es como antes, está constantemente triste. [...] las niñas [...] sufren mayor violencia pues no solamente

<sup>14</sup> La sentencia establece lo siguiente: “Que, según el parágrafo primero del art. 100 del Código Niño, Niña y Adolescente, el niño, niña o adolescente tiene derecho a la libertad, al respeto y a la dignidad como personas en desarrollo [...] conforme previene el art. 105 del mismo Código, el respeto consiste en la inviolabilidad de la integridad física, psíquica y moral del niño, niña o adolescente, abarcando además la preservación de la imagen, la identidad, los valores, las opiniones, los espacios y objetos personales y de trabajo. De otra parte, el art. 106 [...] establece que es deber de todos velar por la dignidad del niño, niña o adolescente, ampararlos y ponerlos a salvo de cualquier tratamiento inhumano, violento, deshumanizante, vejatorio o represivo, así como denunciarlos ante la autoridad competente en los casos de sospecha o confirmación de maltrato [...] El art. 112 numeral 2 [...] establece que todo niño, niña y adolescente, tiene derecho a ser respetado por sus educadores. [...] El art. 108 [...] dispone que constituye maltrato todo acto de violencia ejercido por padres, responsables, terceros o instituciones, mediante abuso o supresión [...] Que, el art. 219 [...] establece las medidas a imponerse en caso de que los derechos de los menores fueren amenazados o violados, por maltrato, faltas, abuso, supresión u omisión”. Argumento esgrimido por el Defensor del Niño, Niña y Adolescente en Llalagua.

son las mayores víctimas de abuso sexual en sus diferentes acepciones, sino particularmente las que sufren en carne propia las fuerzas culturales mismas que soportan el sometimiento femenino (escrito del defensor del DNYA, 29 octubre de 2004)

La propuesta de la relación sexual por parte del maestro a cambio de la nota no fue presentada ni considerada en ningún momento como el nudo central o como lo inadmisibles, dado que el profesor estaba en una relación privilegiada de poder. Por otra parte, el discurso apeló fuertemente a la emotividad: a los llantos y sollozos de la niña para que se tuviera pena de ella considerándola como víctima y no como una persona con derechos ciudadanos.

### Las relaciones de clase y subalternizadas

Un caso en el que se expresa con crudeza el poder de las diferenciaciones económicas y sociales es el de Chocloca, en Tarija. Se trataba de una familia de escasos recursos económicos. Entre declaración y declaración nos enteramos de que el propio padre de la niña la violó cuando tenía cinco años y al parecer fue ésta la razón por la que la madre decidió dejarla con su madrina, pues tenía miedo que la situación se repitiera con el padrastro. La madrina era una señora muy conocida en el pueblo, casada y con dos hijos y la familia acogió a la ahijada como una “criadita”. Al parecer, cuando su madre la fue a visitar la encontró “con los ojos pintados”, con su cuerpo “morado” y vomitando sangre. La niña, de apenas 13 años, afirmó que le pegaban y que los hermanos “se acercaban” a su cama todas las noches.

La defensa de los imputados se basó en varios documentos, testimonios y declaraciones sobre su conducta. La Parroquia de la Inmaculada Concepción certificó que los “Señores” (padres del imputado) eran un hogar ejemplar cristiano, para lo cual se exhibió un documento con 50 firmas que apoyaban su “ejemplar conducta”. El caso de Chocloca nos muestra el poder local y las diferenciaciones sociales entre los familiares de la niña y sus “patrones”. Algunos testigos describieron a la madre de la niña y a la víctima como “criadas”, otros afirmaron que el violador era el padrastro o que se inventó el hecho de la violación para sacar dinero a la familia del imputado. Otra testigo relató la visita a la casa de la familia:

me encontré a la señora [...] afligida, [...] y me encuentro en su casa con una mujercita y la mujercita le decía a la señora de que le dé dinero de los tres años que había servido su hija y que ellos lo habían hecho por venganza para sacarle dinero... por eso le habían calumniado de que su hijo la había violado, pero no es la mujercita, ella

estaba arrepentida porque el marido le había enseñado de que diga que le ha violado... porque la mujer lo único que quería era el dinero para irse a su pueblo. (Corte Suprema de Justicia, caso 8)

Las presiones fueron seguramente muy grandes, de tal manera que la madre se retractó de la denuncia después de un acuerdo económico. A partir de entonces los padres de la niña desaparecieron y la dejaron en un hogar a cargo de un sacerdote.<sup>15</sup> La sentencia en la Corte Superior de Tarija se fundamentó en gran parte en la inexistencia del delito por el desistimiento de los padres y porque no se disponía de pruebas suficientes. El caso llegó a la Corte Suprema de Sucre y al Tribunal Nacional de Honor del Colegio Nacional de abogados por denuncia del sacerdote, quien decidió asumir la defensa del caso, así como a la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, lográndose que se suspendiera al abogado defensor de la niña por haber llegado a transacciones con la familia. La Corte Superior de Chuquisaca finalmente impuso al violador la pena de seis años de prisión y el pago de resarcimientos civiles. Dado que la sentencia no fue satisfactoria para ninguna de las partes, se apeló a la Corte Suprema, donde el caso esperaba la última decisión.

El relato de este caso expresa los múltiples rostros de la violencia: no sólo es la violación y la violencia física que ejercen los “patrones” hacia la niña, es también la violencia verbal expresada de manera “natural” en cada uno de los relatos: “la criadita”, “la chica”, “la mujercita” son palabras que más allá del lenguaje retratan una representación del orden social que parece incluso legitimar la violación. Pero la violencia que sufrió la niña de Chocloca no provenía solamente de los “patrones”, sino también del seno de su propia familia, ya que su padrastro le hizo hablar “a chicotazos”. El conjunto de los casos que relatamos resultan sin duda paradigmáticos de la violencia que caracteriza la vida de muchas menores: la violencia patriarcal, ya se trate de la familia, del maestro o de los hijos de una patrona. Pero igualmente dramático es que los estrados judiciales reproduzcan la violencia y la estructura social.

<sup>15</sup> “En razón de la falsa declaración de la madre presuntamente presionada para negar el hecho, no obstante el drama que volverá a revivir la niña a objeto que su probidad tome convicción de la gravedad del delito, solicito que en audiencia reservada sólo con la presencia de su autoridad, el señor fiscal y mi persona como tutor legal reciba la declaración de la niña”, Demanda del sacerdote Donahue (Corte Suprema de Justicia, caso 8).

## LOS PLURI-VERSOS (Y NO UNI-VERSOS) DE LA VIOLENCIA Y LA VIOLACIÓN

La violación es, en sí misma, la expresión máxima de una violencia que sólo es posible porque se acompaña de otras violencias que hemos denominado pluri-versos de la violencia. Probablemente esta violencia sea menor respecto de otras realidades latino-americanas, debido a que existen aún importantes lazos sociales que permiten una mayor cohesión social que administra y contiene la violencia. Sin embargo, no podemos ocultar el hecho de que estos lazos abrigan un orden que está lejos de ser igualitario: el bien preciado es la figura masculina que se expresa en la jerarquía de esposos sobre esposas, de padres sobre hijos o de maestros sobre niñas. El sustento de este orden implica también prácticas de violencia cotidianas toleradas y legitimadas. La lectura de los relatos permite entrever que las niñas y adolescentes sufren violencia física de parte de sus padres y madres; las madres son objeto de violencia física y en muchos casos son ellas las que no denuncian la violación de sus hijas, ignorándola, lo que es indudablemente una forma de tolerarla, porque pone en riesgo su integridad física en unos casos, la subsistencia precaria de la familia en otros, o porque se llega a acuerdos y transacciones que poco se conocen pero que son fundamentales. De ahí también que una de las razones por las que no se denuncia o por las que un caso se abandona tiene que ver con todo lo que implica esta situación para toda la familia:

Ahora que mi padre está detenido, me siento mal al ver que mis hermanos les falta para comer y mi madre, cada vez que la veo, me hace sentir culpable y dice que por mi culpa no hay plata para que mis hermanos coman. Que dentro de poco tendrán que vender la casa y que mis hermanos quedarán en la calle.

Yo me siento mal porque mi hermanito también me ha dado la espalda, me botó de la casa. Yo le conté que papá me había violado y me dijo que eso no importaba, que lo que importaba era que me había dado de comer, lo mismo me decía mi madre cuando yo le reclamaba lo de mi padre. (Montero, caso 20)

Otras violencias corresponden a la de los propios violadores, que logran privar a las víctimas de su libertad sexual a partir de la violencia física, amenazas y amedrentamiento que acompañan la propia violación. Pero la violencia está presente también en los argumentos que se desarrollan en los juicios, en el mismo proceso que busca la sanción y la justicia. Son argumentos que vulneran la dignidad de las mujeres, sobre todo en el caso de niñas y adolescentes. Varias razones esgrimen los violadores frente a la justicia. En primer lugar, el alcohol, a fin de alegar la no racionalidad de los sujetos y la enajenación: estar ebrio, es decir sin la razón, busca justificar lo injustificable y perdonar lo imperdonable. En segundo lugar, cuando se trata de adolescentes y jóvenes,

se aduce que ellas los provocaron o que estuvieron ya antes con otros hombres y que no mostraron resistencia o que sólo lo hicieron una vez y que la violación no llegó a la penetración.

Muy cerca al planteamiento de la violación como provocación se encuentra la afirmación de que las relaciones fueron consensuadas. Las normas y prácticas culturales pueden ser además hábilmente utilizadas para esconder o argumentar la inexistencia de la violación, que es esgrimida incluso por los propios abogados. Así, un abogado defensor, frente a las denuncias de una víctima, alegaba que fue:

Acto de aceptación consensuada de una relación sexual propia de la voluntad, se establece que en dichos jalones propios del enamoramiento y relación entre personas de este lugar el cual no representa [...] acto de forcejeo y mucho menos de violencia física. (Copacabana, caso núm. 6)

No son raras las declaraciones de los violadores que señalan que sólo “fue una vez” o que las víctimas recibieron algo a cambio, como si esto constituyera un elemento que pudiera disculparlos. Así, en todos estos argumentos se atribuye la culpa a las propias víctimas. Por último, los abogados defensores a menudo dicen que los acusados son personas “conocidas”, “de bien” y trabajadoras, como si estas características constituyeran razones *per se* que los exculparan de sus delitos.

Igualmente violentas resultan algunas prácticas de la policía y de la propia justicia. Un ambiente inquisitivo, poco acogedor y muchas veces hasta agresivo en las preguntas que formulan no sólo no favorece la denuncia de violaciones sino que representa un poderoso freno que proviene esta vez de la sociedad y no del violador. A una adolescente de 14 años violada por su padre se le preguntó en la agencia de policía: “Diga Ud. si su persona antes de que haya sido violada por su padre había tenido relaciones sexuales con otra persona”. Resalta en este caso no sólo la impertinencia de la pregunta sino los preconceptos que comparten las autoridades y la propia sociedad: “en un himen perforado no hay violación”. También en el marco de la justicia, el propio lenguaje cargado de referencias a artículos de los códigos, en el caso de los abogados, así como de tecnicismos característicos de los médicos forenses, conforma una nueva manera de ejercer violencia con un lenguaje críptico que en lugar de explicar los hechos y proporcionar elementos de juicio para ejercer justicia parecería tener por objetivo el diferenciarse y distanciarse de las personas que claman por ella.

No menos violentos resultan los callejones sin salida, pues cruzar el umbral del silencio no es garantía de acabar con la violencia. Uno de los casos estudiados muestra a una menor abusada físicamente por su padrastro que a partir de las acciones tomadas por la Defensoría de la Niñez fue destinada a un hogar de menores. Resulta dramático

que a pesar de la violencia que su padrastro ejercía contra ella y del abandono materno, la niña haya preferido volver a su casa antes que permanecer en el hogar que el Estado le había asignado.

Este panorama nos obliga a pensar que para combatir la violencia de la violación y más aún hacia niñas y adolescentes, no es suficiente enfocarnos y limitarnos al análisis de los hechos en sí, de los culpables y de las víctimas en un momento y en una circunstancia particulares. Es preciso además entender cómo la violación es parte de una violencia que se ejerce en forma extrema, y que se enmarca en una violencia que nos rodea.

## CONCLUSIONES

Los casos de violación encontrados tienen una intensidad preocupante sustentada en la permisividad del ejercicio de la violencia física y la violación cometida por padres y padrastros hacia sus hijas e hijastras menores de edad. Es uno de los rostros más perversos de la violencia, que se agrava si se toma en cuenta el silencio, por un lado, y la repetición de la violación, por otro. Recordemos a su vez que los casos que llegan a la justicia estatal son los que conllevan embarazo y los que han implicado daños y sangre para las niñas. Son éstos, por tanto, los que la sociedad no tolera, los que marcan la frontera entre el ámbito privado y el ámbito público. Resulta pertinente en este sentido destacar las confluencias y convergencias entre los valores e imaginarios de los diversos actores de la sociedad y la de los propios funcionarios de la justicia estatal. Desde la sociedad sólo se denuncia si hay sangre o embarazo. En contraposición, en el actuar de la justicia, el certificado médico forense busca verificar si hubo o no penetración a través de la “perforación del himen”, la presencia de daños o el certificado de embarazo. Todo esto significa, con las limitaciones tecnológicas vigentes, que los exámenes se reducen a atestiguar la virginidad o no de la persona violada, lo que supone, en última instancia, que la violación llega a concebirse en la práctica de la justicia cuando es evidente que se ha perdido la virginidad. Basta estar en la pubertad para que la sospecha recaiga sobre las adolescentes y jóvenes como una guillotina. Y es precisamente en los argumentos desplegados en gran parte gracias a los abogados defensores, en los que encontramos también ejercicios de violencia y verdaderos atentados contra las víctimas, cuando aluden a provocaciones o a relaciones admitidas.

A las múltiples razones por las que las violaciones no se denuncian, incluyendo la atención y trato en las distintas instancias judiciales, se añaden “los tiempos de la justicia”, que conllevan continuas e interminables erogaciones monetarias. En Bolivia, al igual que en otros países de América Latina, se han realizado esfuerzos —con recursos externos— por introducir reformas al Código Penal y al Código de Procedimiento

Penal a fin de lograr mayor accesibilidad, rapidez y eficiencia en los procesos judiciales. Los resultados de estas reformas en el continente son, sin embargo, escasos y criticables (Pásara, 2004; Vargas, 2004; Buscaglia, 1997; Hammergren, 1999).

Una de las primeras medidas tuvo que ver con el incremento de tribunales y presupuesto al Poder Judicial. Pero el aumento de tribunales no se acompañó de mejoras de las otras instituciones que forman parte del proceso de juzgar: departamentos de apoyo psicológico, médicos forenses, abogados en las defensorías de la niñez, etcétera. Por otra parte, aunque algunas estadísticas de las últimas décadas, principalmente en el caso de Colombia (Pásara, 2004; y Hammergren, 1999), registran un mayor número de causas resueltas (sentencias), la resolución de las sentencias deja mucho que desear, pues como muestran los juicios provenientes de la Corte Suprema que analizamos, las víctimas debieron esperar años para que la justicia declarara un fallo final que restituyera sus derechos.

En los casos que revisamos, a pesar de los cambios introducidos en el año 2001 en el nuevo Código de Procedimiento Penal, los juicios podían prolongarse durante años. Así, en uno de los lugares, el tiempo promedio transcurrido entre la denuncia y la decisión del fiscal sólo para iniciar el juicio fue de dos meses, mientras que en otro fue de cinco meses, cuando de acuerdo con las reformas y cambios introducidos no debiera exceder de 20 días (Áñez, 2002).

En muchos de los casos se ha observado que en las decisiones emitidas se preserva la autoridad patriarcal y masculina asociada al proveedor. Pero importante también para resaltar en el marco escolar es el discurso de la Defensoría de la Niñez que considera a la víctima como sujeto de un “trauma” emotivo, sin cuestionar nunca la relación de poder o de chantaje. Finalmente, analizamos otro caso en el que se vinculan grupos socialmente distintos, en los que median relaciones de compadrazgo desigual y de “servidumbre”. Así, las relaciones de género que son a la vez generacionales (una niña y sus patrones) están acompañadas o más bien estructuran las relaciones de clase y subalternidad.

Las violaciones que examinamos son en todo caso una muy pequeña muestra, porque como vimos al iniciar este trabajo, la justicia estatal tiene control de limitados espacios territoriales, de modo que los casos que llegan a la justicia estatal provienen de sólo algunos lugares, que son apenas pequeñas partes del territorio nacional. Es claro, por tanto, que podríamos plasmar en un mapa densidades diferenciales, existiendo aureolas territoriales a partir de determinados centros (ciudades, capitales provinciales, etcétera), puntos de atención articulados que no implican necesariamente territorialidades continuas sino discontinuas y, finalmente, puntos más o menos amplios y más o menos densos. Lo que escapa a la administración de la justicia estatal no sólo corresponde a lo que se denomina “justicia comunitaria”, razón por la cual el

término resulta extrapolante y equívoco. Es decir, que los amplios espacios sociales y territoriales que “se hacen justicia” son mucho más amplios y expandidos que el de las “comunidades”. En la policía y los juzgados tenemos casos que provienen de familias de clases populares y pobres, y por tanto hay dos grandes grupos poco representados: la población indígena de las comunidades de alta ruralidad, por una parte, y la población de las clases medias-altas, por la otra. Esto implica que ambos tienen sus propios “arreglos y avenencias”, sus “usos y costumbres”. Lo que supone también que hay un heterogéneo campo de justicia no estatal.

Ahora bien, Bolivia, como otros países latinoamericanos, ha sido testigo de la emergencia de una creciente demanda por parte de los líderes de pueblos indígenas del reconocimiento de la justicia comunitaria como un ámbito autónomo de la justicia estatal. Estas demandas parecen potenciarse no sólo por el favorable contexto político nacional e internacional de las demandas indígenas, sino también por las evidentes limitaciones e ineficiencias del sistema judicial estatal. Sin embargo, frente a estas nociones de ver en la justicia comunitaria una esfera paralela y separada de la justicia estatal, el trabajo de María Teresa Sierra y Victoria Chenaut (2002), entre otros en México,<sup>16</sup> y el de René Orellana Halker (2004) en Bolivia plantean no sólo las conexiones y articulaciones entre ambas, sino su constitución mutua. Otro elemento central al que apuntan estos trabajos es que lo indígena abraza una pluralidad de usos, costumbres y prácticas difícilmente reducibles a una sola esfera.

Nuestro trabajo concentrado en la justicia estatal subraya la imposibilidad de hablar de un Estado o de una justicia estatal homogéneos y abstractos que se expanden sobre su territorio de manera uniforme, ya que existen distintas densidades encarnadas en rostros concretos que están en relación e interacción con otros individuos, hombres y mujeres de la sociedad. El énfasis en las prácticas concretas y cotidianas, en diversos niveles e instancias de impartición de justicia, permitió finalmente visibilizar los múltiples cuellos de botella en los procesos judiciales, lo que consideramos debería ayudar a pensar reformas y políticas de género que vayan más allá de cambios en términos de leyes y normas generales. Se olvida que es en la cotidianidad de las rutinas, rituales y procedimientos, así como en su aplicación diaria por parte de las personas, donde pueden hacerse efectivas estas modificaciones. Debemos también recordar que la ciudadanía y los derechos ciudadanos se ejercen fundamentalmente en la cotidianidad de las relaciones de poder en las que se enmarcan las relaciones de género.

---

<sup>16</sup> Véase además los capítulos de diferentes autoras en Sierra (ed.) (2004). En Sierra (2004) se cuestionan asimismo narrativas ahistóricas, homogeneizantes, primordialistas que entrapan las reivindicaciones de las mujeres y las diferencias de género en el marco de contextos multiculturales como polos opuestos y mutuamente excluyentes.



## BIBLIOGRAFÍA

ÁÑEZ, GUIDO

- 2002 “Nuevo Código de Procedimiento Penal. Fortalezas y debilidades”, en *Noche parlamentaria. Nuevo Código de Procedimiento Penal. Seguridad ciudadana: fortalezas y debilidades*, La Paz, Bolivia, Konrad Adenauer-Fundappac.

BARRAGÁN, ROSSANA

- 1999 *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia (siglo XIX)*, La Paz, Bolivia, Fundación Diálogo-Embajada de Dinamarca.
- 2002 “La igualdad ausente: Patria Potestad, violencia legitimizada y sus continuidades en Bolivia en el siglo XX”, en Marco Calderón Mólgora, Willem Assies y Tom Salman (eds), *Ciudadanía, cultura, política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, Colegio de Michoacán, pp. 59-85.

BARRAGÁN, ROSSANA; CARMEN SOLIZ, JORGE DERPIC Y PAULA BARRAGÁN

- 2005 “La violación como prisma de las relaciones sociales y el entramado estatal en el ámbito jurídico. Etnografía y hermenéutica de la justicia”, en Pamela Calla (coord.), *Rompiendo silencios: una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia*, La Paz, Bolivia, Coordinadora de la Mujer-Defensor del Pueblo, pp. 47-199.

BENDA-BECKMANN, FRANZ VON

- 2000 “On the Reproduction of Law: Micro and Macro in the Time-Space Geography of Law”, en *XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal. Desafíos en el Tercer Milenio*, Arica, Chile, Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas, Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal, pp. 997-1008.

BUSCAGLIA, EDGARDO

- 1997 “A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America”, *International Review of Law and Economics*, vol. 17, núm. 2, New York, Elsevier Science.

CASDEL (CENTRO DE ASESORAMIENTO LEGAL Y DESARROLLO SOCIAL)

- 1994 *Rodeo Chico. Individuo y comunidad en la cultura aymara*, La Paz, Bolivia, Juventud.

CEJIS (CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL)

- 2003 *Sistema jurídico indígena. Diagnóstico en comunidades de los pueblos Chuiquitano, Mojeño-Ignaciano y Túcana*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

FERNÁNDEZ, MARCELO

- 2000 *La Ley del Ayllu. Práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia (Justicia Mayor y Menor) en comunidades aymaras*, La Paz, Bolivia, PIEB.

HAMMERGREN, LINN

1999 “Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y porque no hemos progresado más”, en Alfredo Fuentes Hernández (ed.), *Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Santa Fe de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia.

MOLINA RIVERO, RAMIRO

1999 *El derecho consuetudinario en Bolivia. Una propuesta de Ley de Reconocimiento de la Justicia Comunitaria. Justicia Comunitaria*, 9, La Paz, Bolivia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Banco Mundial.

ORELLANA HALKER, RENÉ

2004 *Interlegalidad y campos jurídicos. Discurso y derecho en la configuración de órdenes semiautónomos en comunidades quechuas de Bolivia*, Cochabamba, Bolivia, Huella Editores.

PÁSARA, LUIS

2004 “¿Lecciones aprendidas o por aprender?”, en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Perú, Consorcio Justicia Viva.

SIERRA, MARÍA TERESA

2004 “Diálogos y prácticas interculturales: derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad”, *Desacatos*, núm. 15-16, México, CIESAS, pp. 126-147.

SIERRA, MARÍA TERESA (ed.)

2004 *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.

SIERRA, MARÍA TERESA Y VICTORIA CHENAUT

2002 “Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas”, en Esteban Krotz (ed.) *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona y México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, pp. 113-170.

SPEDDING, ALLISON

1997 Investigaciones sobre género en Bolivia: un comentario crítico”, en Denise Y. Arnold (comp.), *Más allá del silencio. Las fronteras de género en los Andes*, La Paz, Bolivia, CIASE-ILCA.

VARGAS, JUAN ENRIQUE

2004 “Eficiencia en la justicia”, en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Perú, Consorcio Justicia Viva.

## LEYES

## CÓDIGO DEL MENOR

1993 *Código del Menor. Decreto Supremo 23469, 7 de abril de 1993, Ley núm. 1403 del 18 de diciembre de 1992*, Cochabamba, Bolivia, Serrano.

## CÓDIGO PENAL

1997 *Código Penal, Ley 1768 de 10 de marzo de 1997*.

## CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

1999 *Nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley 1970 del 25 de marzo*.

## CÓDIGO DE FAMILIA

1996 *Código de Familia. Ley 996 del 4 de abril de 1988, 4ª ed., supervisada por Jaime Moscoso Delgado*, La Paz, Bolivia, Librería Editorial Juventud.

## LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO

2001 *Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley 2175 del 13 de febrero de 2001*.

## LEY DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL

1993 *Ley de Organización Judicial, Ley 1455 del 18 de febrero de 1993*.

## LEY DEL CÓDIGO DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE

1999 Ley núm. 2026 del 27 de octubre.

# Violencia y delitos sexuales entre los totonacas de Veracruz, México

*Victoria Chenaut<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo me propongo mostrar algunos aspectos que conciernen a las relaciones entre género y derecho en el medio indígena, en forma particular entre los totonacas del estado de Veracruz, México. El recurso al derecho en casos de violencia sexual por parte de las mujeres indígenas o mestizas ha sido documentado por diversas investigaciones en el campo de la antropología jurídica en México y América Latina. Los estudios revelan la asimetría de género que se da en la vida social y la existencia de ideologías patriarcales de género de subordinación de las mujeres, que se manifiestan también en las prácticas de los funcionarios judiciales en los distintos ámbitos de la administración de justicia estatal, que por lo general tienen concepciones que tienden a desvalorizar a las mujeres indígenas. En estos casos, por lo general sucede que a los prejuicios relacionados con la pertenencia étnica se suman los de clase, debido a la situación de pobreza, marginalidad y analfabetismo que viven la mayoría de las indígenas.

A pesar de esto, en un estudio comparativo sobre la justicia en varias regiones indígenas del país las autoras constatamos que las mujeres indígenas acuden asiduamente a las autoridades judiciales (indígenas o estatales) para denunciar las ofensas y agravios de que son objeto, así como para reclamar los derechos que consideran han sido lesionados en aspectos que conciernen a su vida sexual y reproductiva, y en su condición de miembros de una familia y comunidad (Sierra, 2004). Asimismo, en la investigación que realicé sobre prácticas jurídicas entre los totonacas de Veracruz pone de manifiesto la capacidad de agencia de las mujeres indígenas para presentar sus quejas en las instancias del derecho estatal (Chenaut, 1999, 2004).

Para exponer las manifestaciones de la violencia sexual hacia las mujeres totonacas me he basado en el análisis de expedientes judiciales y en mis observaciones y entrevistas durante el trabajo de campo, que llevé a cabo en diversos periodos entre los años

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de María Teresa Sierra y Héctor Ortiz Elizondo a una versión preliminar del presente texto.

1996 y 2001.<sup>2</sup> El capítulo tiene dos partes: en la primera, se hace referencia a los argumentos esgrimidos por las mujeres que fueron objeto de algún ataque sexual y por sus familiares, a través de las denuncias que realizaron en 23 expedientes de Averiguaciones Previa de la Agencia del Ministerio Público (en adelante AMP), que se complementan con mi propia etnografía. En esta parte me propongo analizar las modalidades y situaciones que propician la agresión sexual hacia las mujeres.

En la segunda, me refiero a los discursos que formularon hombres de la región, detenidos por violación en la cárcel de Papantla, a quienes entrevisté para realizar un análisis de la violencia sexual desde la perspectiva de género. Se trata de 14 hombres que seleccioné por ser indígenas hablantes de español y por estar reclusos (algunos cumpliendo ya sentencia) acusados del delito de violación, lo que me permitiría complementar el análisis de las prácticas que implican violencia y trasgresión contra las mujeres, y que son denunciadas como tales ante la justicia estatal. La mirada a los discursos de género arroja resultados que a primera vista aparecen como contradictorios en cuanto a la índole de la relación que mantienen los agresores y las mujeres agredidas, como se indica más adelante. A pesar de eso, estimo que los datos obtenidos proporcionan elementos para ilustrar algunos de los valores y prácticas sociales que, en situación de interlegalidad, sustentan el entramado normativo que construyen estos hombres y mujeres indígenas que viven en una región multicultural de México. En el tratamiento de esta doble perspectiva parto de la consideración de que el género es un concepto que implica una relación social construida entre dos sexos, por lo que se debe realizar un abordaje complementario que permita obtener una visión de conjunto desde las diferentes posiciones que presentan.

El argumento central del trabajo reside en plantear que el honor es un valor que incide en la decisión femenina de realizar una denuncia judicial por agresión sexual. La utilización del concepto de honor en el análisis de estos casos es relevante porque los totonacas históricamente se han preocupado por la virginidad de sus mujeres, como se describe más adelante (Chenaut, 1999; Francisco Velasco y Francisco Francisco, 1985;

---

<sup>2</sup> En los estudios de antropología jurídica los expedientes judiciales constituyen un venero de información importante para conocer los argumentos que se esgrimen y el *continuum* procesal por el que transitan los actores sociales en su recurso a la legalidad del estado. Pero es necesario tener en cuenta que están contruidos desde la óptica del derecho estatal, lo que implica la imposición de categorías jurídicas, conceptos y procedimientos judiciales. Además, las declaraciones de los implicados en el caso se encuentran atravesadas por el filtro de escribientes y abogados. Por estos motivos someramente expuestos, considero que es necesario analizarlos considerando el contexto etnográfico que proporciona el trabajo de campo, recuperando la voz y la perspectiva de los actores sociales.

Vallejo Casarín, 2002). El cambio social acelerado propiciado por la globalización, la escuela y las dinámicas migratorias, entre otros factores, está provocando modificaciones en la vida social y familiar de los indígenas, que tienden a desarticular patrones de funcionamiento y de establecimiento de alianzas matrimoniales que estuvieron vigentes entre los totonacas hace 25-30 años o más. Por tanto, se han redefinido los roles de género, lo que trajo consigo la reducción en cierta medida de la dependencia de las mujeres indígenas respecto del control ejercido por sus familias, aunque las ideologías patriarcales siguen permeando tanto a los indígenas como a los mestizos. En las últimas décadas ocurrieron cambios entre los totonacas que remiten a modificaciones en la concepción del honor femenino. Por ejemplo, entre los totonacas de la Sierra de Papantla ya casi no se realiza la comprobación de la virginidad durante la ceremonia de matrimonio, pero la preocupación por la reputación femenina es importante a la hora de denunciar un delito de violación o rapto. La problemática del honor en cuanto sistema de valores que articula y enlaza a los géneros posee un carácter histórico, situacional y socialmente construido, y se encuentra presente en los códigos morales en tanto define las conductas que se consideran apropiadas en las relaciones entre los géneros.

Unni Wikan (1984) ha cuestionado el uso en ciencias sociales de los conceptos de honor y vergüenza, por calificarlos de apriorísticos, etnocéntricos y analíticamente imprecisos. Sin embargo, en América Latina se han realizado diversos estudios históricos y antropológicos que abordan esta perspectiva de investigación, porque permite analizar las relaciones entre los géneros de acuerdo con los valores e ideologías cambiantes en la sociedad de la época estudiada, y las jerarquías de raza y clase que los permean (véase entre otros los textos de Seed, 1991; Lavrin, 1991; Stolcke, 1992; Putnam, Chambers y Caufield, 2005). De esta manera, ya sea en las leyes o en las prácticas sociales, por medio de las sanciones legales o informales, las cuestiones de honor se relacionan con las jerarquías de género, el rol del patriarcado, el derecho y los derechos de las mujeres, como lo han mostrado las investigaciones citadas. Estos temas deben comprenderse como parte de dinámicas históricas y de situaciones contextuales, que permitan ubicar la problemática del honor en el contexto etnográfico que le otorga sentido, ya que, como sostienen Putnam, Chambers y Caufield (2005), hay múltiples usos del honor, ya sea invocado en las calles, en los códigos o en los juzgados, y por tanto puede reforzar o cuestionar las jerarquías sociales.

## LA REGIÓN Y LAS FUENTES

La región de estudio está constituida por 11 municipios que conforman el Distrito Judicial de Papantla, ciudad donde se ubica la cabecera distrital, con la AMP, el Juzgado

de Primera Instancia (civil y penal) y la prisión regional; a su vez, cada cabecera municipal tiene una AMP y un Juzgado Municipal. Los encargados de impartir justicia en las comunidades rurales son denominados “jueces de comunidad”, que dependen del Juzgado Municipal y tienen atribuciones conciliatorias entre los vecinos, además de poner a los responsables de haber cometido delitos a disposición de la AMP municipal.

Esta demarcación judicial se asienta sobre una región marcada fuertemente por la presencia étnica totonaca, caracterizada por una subdivisión regional: la planicie costera y la Sierra Madre Oriental (también denominada Sierra de Papantla), que tiene mayor marginalidad que la primera. La región forma parte del vasto territorio que se conoce como Totonacapan, que ocupa parte de los estados de Puebla y Veracruz; con población indígena desde los tiempos prehispánicos, en la actualidad los totonacas de Veracruz habitan en una región interétnica, en la cual la ciudad de Papantla fue durante la Colonia y el siglo XIX el centro cultural, económico y político, ligado a la exportación de la vainilla, que era producida y cosechada por los indígenas.

La cercana ciudad de Poza Rica, que surgió como consecuencia del *boom* petrolero de las primeras décadas del siglo XX, en la actualidad es el centro del poder económico y político regional, polo de atracción de población migrante para trabajar en las instalaciones petroleras, en comercios y servicios. Como consecuencia de las dinámicas históricas regionales, se acentuaron los patrones diferenciales entre los totonacas de la costa y los de la Sierra. Por tanto, en esta última subregión existe una más alta concentración de población indígena, de monolingüismo y analfabetismo, y una mayor tensión entre mestizos e indígenas, siendo aquéllos denominados con el colonial término de “gente de razón”. La cabecera municipal de Coyutla, la más importante de la Sierra de Papantla, constituye un centro que ofrece servicios, comercios e instituciones de educación a los habitantes de los municipios adyacentes, la mayoría de los cuales son campesinos e indígenas dedicados a las actividades agrícolas.

Los casos de agresión sexual que se analizan en este capítulo se encuentran en 23 expedientes de Averiguaciones Previas por diferentes delitos sexuales, de los cuales seis se iniciaron en la AMP de Coyutla, y el resto pertenecen a la AMP Itinerante para Asuntos de los Indígenas de Papantla.<sup>3</sup> En estos expedientes se denunciaron 30 delitos (en algunos casos las denuncias fueron por dos o tres delitos), de los cuales la violación (o el intento de) ocupa el primer lugar, con 15 casos, seguido por raptó (cinco casos) y en menor número estupro y abusos deshonestos; algunos de ellos tuvieron lugar junto

<sup>3</sup> La AMP Itinerante Especializada en Asuntos de los Indígenas fue creada en el estado de Veracruz en el año 1993, con el objetivo de adecuar el orden jurídico estatal a las modificaciones realizadas en el año 1992 al artículo cuarto de la Constitución, reconociendo la composición multicultural de México.

con los delitos de robo, asalto, homicidio y lesiones. En su mayor parte, estos expedientes fueron turnados por las AMP de las cabeceras municipales al AMP Itinerante de Papantla, donde se dictaminaron 16 expedientes, en la mitad de los cuales se encontraron elementos para ejercitar acción penal.

Dado que estos expedientes se refieren a una etapa del procedimiento en que se define si el hecho constituye o no delito, no es de mi conocimiento la resolución que tuvieron varios de los casos una vez que fueron turnados al Juzgado de Primera Instancia de Papantla. Para los fines de este trabajo, que consiste en conocer los discursos y argumentaciones de las partes, este escollo no parece insalvable, ya que los documentos que consulté permiten extraer las narrativas y entrever el tejido de relaciones del cual surge el conflicto, lo que se complementa con mi etnografía.

#### LAS MUJERES INDÍGENAS ANTE EL DERECHO

Los casos de agresiones sexuales a las mujeres indígenas nos abren una serie de interrogantes acerca de las características y modalidades de los ataques, algunas de las cuales intentaré detallar en esta sección. Los expedientes consultados indican que en la gran mayoría de estos casos no hay relación de parentesco entre las víctimas y los agresores, quienes son desde un grupo de desconocidos hasta vecinos. Esto permite entrever que las violaciones que raramente se denuncian son las que cometen en el interior de las familias los padres, padrastros y hermanos, que constituyen incesto, una práctica más o menos frecuente en el medio rural, aunque los totonacas tienen especial cuidado en que no trascienda más allá de la familia, por lo que resulta importante que un hombre fuera del grupo reconozca al hijo de una mujer embarazada.

La mayoría de las mujeres agraviadas (69.56%) se encontraba en el rango de edad entre los 10 y 19 años, lo que sugiere que, en buena medida, las prácticas relacionadas con la agresión sexual están ligadas con el reconocimiento de la sexualidad de las jóvenes mujeres, y por lo tanto, con la problemática de la virginidad. Es necesario analizar estos datos teniendo en cuenta la preocupación de los totonacas acerca de la virginidad femenina, la que se comprueba como parte de la ceremonia de boda.<sup>4</sup> En la planicie costera, a fines de la década de 1940 una mujer que no resultaba virgen era rechazada y sus padres tenían que reemplazarla por una hermana o devolver el dinero que había

<sup>4</sup> En la planicie costera, donde eventualmente se practica la comprobación de la virginidad en la actualidad, ésta se lleva a cabo por medio de la prueba de la sábana o la ropa interior. En la Sierra de Papantla, donde prácticamente ha desaparecido, residía en el baile ritual del guajolote (pavo), y dependiendo de la conducta del animal se deducía si la mujer era virgen o no.



erogado la familia del novio, situación que ocasionaba “vergüenza y desprestigio a todos los afectados” (Viqueira y Palerm, 1954: 13). En la actualidad, ante los altos costos de las ceremonias de boda, puede ocurrir que cuando los novios se fugan para iniciar una vida en común, de todas maneras se lleve a cabo la comprobación de la virginidad aunque no haya ceremonia de boda (Vallejo Casarín, 2002).

Años atrás, cuando la mayoría de las jóvenes totonacas de la Sierra de Papantla se casaban o unían con un hombre a la edad de 13-14 años se acortaba el tiempo de vigilancia de los padres para controlar la sexualidad de las mujeres de la casa, y era más factible que éstas fueran vírgenes al contraer matrimonio. Hoy en día, con todo y que estos matrimonios a edad temprana todavía se realizan, la edad de casamiento o unión libre de las mujeres ha aumentado, debido entre otras razones a la escolaridad, y por tanto los años de vigilancia paterna son más largos, y los riesgos para las mujeres parecen ser mayores.

Es necesario tener en cuenta que entre los totonacas serranos los roles de género destacan la hombría y virilidad masculina, que se exalta con el consumo del alcohol y un sentido del honor masculino que responde agresión con agresión y afrenta con afrenta, mientras que las mujeres han estado asociadas al ámbito del hogar y de las tareas domésticas. La boda tradicional totonaca implicaba matrimonios concertados a temprana edad por los padres, en muchas ocasiones contra la voluntad de las mujeres. En el presente, los jóvenes tienen mayor autonomía para elegir la pareja, pero se valora la castidad de las mujeres solteras y la fidelidad de las casadas, aunque éste es un ideal de conducta a seguir, y como tal es transgredido. Una práctica común en la región para eludir las costosas ceremonias de boda consiste en la fuga concertada de los novios, práctica usual en el medio rural (D'Aubeterre Buznego, 2000).

En congruencia con los datos arriba presentados acerca de la edad de las mujeres víctimas de violencia sexual, se aprecia que la mayoría de ellas son solteras, mientras que casi la mitad de los hombres están casados; existe una disparidad de edades entre ambos, que permite deducir la violencia masculina que se ejerce sobre ellas, a veces tratándose de varios hombres, y quizás bajo los efectos del alcohol. Los casos relacionados con una circunstancia de noviazgo o de consentimiento de la mujer son mínimos, predominando las situaciones de imposición, fuerza y dominación sobre su cuerpo y su voluntad.

Cuando las mujeres agredidas son menores de edad, las denuncias son realizadas por miembros de la familia (padres, abuela, hermana), quienes como grupo familiar buscan que se repare el daño material o moral ejercido sobre uno de sus miembros. Pero lo que se demanda como castigo depende de la situación y el contexto en que se produjo la agresión. Está presente, como en la investigación sobre virginidad que realizó Ana Amuchástegui (2001), la idea de que el casamiento de la mujer con el

agresor restaurará el honor perdido por la hija, noción que prevalece tanto en las representaciones populares como en las leyes.<sup>5</sup> Por ejemplo, en la comunidad de Vicente Herrera (municipio de Papantla), una joven fue violada por un hombre de su comunidad, por lo que ella y su padre presentaron una denuncia en la AMP Itinerante, solicitando que se casara con su hija, porque ella era “señorita” cuando se la llevó a la fuerza. El padre de la joven exponía en su denuncia explicando que es costumbre en las comunidades que una ofensa de este tipo se arregle con el matrimonio.

Cuando por algún motivo esto no es posible, se pide que el hombre reconozca al hijo, pague los gastos de embarazo, parto, etcétera. En la muestra hubo cinco casos de embarazo, y en la mayoría de ellos esta solicitud consta en la denuncia, en el sentido de que el agresor asuma su responsabilidad como padre. En la mitad de los casos analizados, sin embargo, sólo se pide que “se castigue”<sup>6</sup> al agresor, “que se haga justicia de acuerdo con la ley, o de acuerdo a derecho”. Esto puede significar que los actores dejan en manos del Estado la decisión de cómo hacer justicia, o que no conocen los laberintos del procedimiento judicial y no están en condiciones de formular sus demandas, o simplemente que el expediente judicial se convierte en un filtro de los deseos y aspiraciones de los declarantes, y por lo tanto, sus reclamos no son asentados.

La gran mayoría de las agresiones sexuales aquí analizadas ocurrieron en los caminos vecinales de las comunidades, o en las calles del pueblo o cabecera municipal, lugares donde es probable que haya espectadores, aunque sabemos que el medio rural propicia las agresiones sexuales hacia las mujeres por las situaciones de aislamiento en que muchas veces se encuentran. Esto es coherente con el hecho de que en esta muestra la relación predominante de agresor-víctima no es de parientes, por lo que las agresiones no se efectuaron en el interior de las casas (salvo dos casos). Es el camino, el arroyo, el río, el cuerpo femenino expuesto y visible en un lugar público el que atrae las miradas masculinas, y se constituye en peligro para las mujeres. Por ello es tan importante que ellas salgan a la calle acompañadas para evitar sospechas, habladurías, y posibles agresiones, aunque a veces esta práctica no es suficiente, como le sucedió a una muchacha que fue raptada a pesar de que iba en compañía de su madre.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que no siempre estos casos implican el uso de la violencia, dado que se realiza la fuga de común acuerdo por parte de la pareja.

<sup>5</sup> El Código Penal de Veracruz de 1980, vigente cuando ocurrieron estos casos (década de 1990), establecía en su art. 157 que en casos de estupro, “si el delincuente contrae matrimonio con la mujer ofendida, se extinguirá la acción penal o la sanción impuesta”. En caso de violación, la pena era menor cuando se contraía matrimonio con la víctima (arts. 152, 153). El actual Código Penal de Veracruz del año 2003 ha derogado estas disposiciones.

<sup>6</sup> En adelante, las palabras entre comillas remiten al expediente judicial consultado.

Tal es el caso tipificado como “rpto” de una pareja de novios de Coyutla que se fueron a otra población; la madre de la joven denunció la desaparición de la hija de 14 años, solicitando que se efectuara el matrimonio civil entre ambos, ceremonia que se llevó a cabo, por lo que la madre se presentó a retirar la denuncia adjuntando el acta de matrimonio. Pero prevaleció la primera declaración y se libró orden de aprehensión en contra del muchacho. Aunque se supone que en este caso la joven se fugó de común acuerdo con el novio, este tipo de situación ha ocasionado que varios hombres indígenas se encuentren presos por violación, como se verá más adelante.

### Honor y virginidad

En la mayoría de los casos, de forma implícita o explícita, la virginidad aparece como un aspecto determinante en la afectación del honor y la reputación de la mujer agredida. Conviene aquí mencionar brevemente que existe una asociación entre las formas de transacción matrimonial y la valoración otorgada a la virginidad antes del matrimonio (Schlegel, 1991, citada por D'Aubeterre Buznego, 2000). Esta última autora describe la siguiente situación para la población que estudió en el estado de Puebla (2000: 287-288): la transacción matrimonial establece que los bienes circulan de la familia del novio a la de la novia, a la que se entregan presentes como comida y bebida; la tierra se reparte por línea masculina y el patrón de residencia posmarital es patrivilocal. Dado que los bienes se transmiten por línea masculina, los hijos de las mujeres que nacieron fuera del matrimonio sin haber sido reconocidos por su padre no son incluidos en los mecanismos de transmisión de la tierra y los bienes; existe una relación entre el control de la sexualidad de las hijas y la necesidad de procurar que sus hijos cuenten con el reconocimiento paterno para ser considerados miembros de la familia paterna, y por tanto, sujetos de derecho a la herencia, especialmente en regiones donde la tierra es escasa y está fragmentada.

Estimo que este planteamiento puede aplicarse en líneas generales entre los totonacas de Veracruz, pero cabe agregar que aquí el estatus familiar, el prestigio asociado y las formas de transacción matrimonial han estado históricamente ligados no sólo con la tierra, sino también con la abundancia económica derivada de la producción de vainilla llevada a cabo por los indígenas (Viqueira y Palerm, 1954). Si bien esta producción se ha reducido en las últimas décadas, en la planicie costera todavía tiene alguna importancia: en cambio, en la Sierra de Papantla la vainilla dejó de producirse casi totalmente. El hecho de que en la sierra se cultive muy poca vainilla y que el estatus y la economía de las familias se resintieran ante esta situación puede explicar en parte

que los rituales de comprobación de la virginidad en la sierra casi hayan desaparecido, a pesar de que en esta zona existe un grado menor de aculturación que en la costa.

El que las prácticas de comprobación de la virginidad se mantengan con una relativa vitalidad en la subregión de la planicie costera, más aculturada y con mayor estatus socio-económico, parece indicar que la virginidad no debe ser analizada en relación con la dicotomía tradición/modernidad y que no desaparece en zonas que registran mayor proceso de aculturación (Parla, 2001). Se puede postular que en la región de estudio la comprobación de la virginidad se encuentra relacionada con el intercambio de bienes y el prestigio que implican las transacciones matrimoniales entre los totonacas de la costa, en función de la necesidad de garantizar la transmisión de la tierra por línea paterna.

Otro aspecto que aparece en el material aquí analizado, así como en los datos de campo, es que estos expedientes judiciales constituyen casos especiales, pues las agraviadas evitan en lo posible la acusación judicial por la publicidad y daño a su reputación que implica. En mis pláticas con los lugareños esta cuestión aparece como una constante, en el sentido de la presión social que sobre las conductas femeninas ejerce la sanción informal del chisme y la habladuría, lo que motiva la necesidad de proteger la reputación femenina mientras los daños no sean irreparables. Tal es el caso de un intento de violación que, como no se llevó a cabo, “no se hizo la denuncia para no deshonrarla” según me explicó un vecino, aclarando que el agresor recibió un castigo de varios golpes que le propinaron los familiares de la muchacha, ejerciendo justicia en forma privada. Se destaca la relevancia de evitar que la agresión se haga pública y que se ponga en evidencia el carácter de sujeto sexuado de la mujer que ha sido objeto de la misma. Aparece una línea divisoria, que puede cambiar totalmente la vida de una mujer, en caso de que se dé a conocer una agresión sexual contra su persona, incluso si no ha llegado a materializarse. Esto implica que debemos preguntarnos acerca de las características de los casos que se denuncian.

Con base en las evidencias encontradas, estimo que los casos de violencia sexual que se denuncian son aquellos en los que hubo espectadores, y al realizar la denuncia la mujer está dejando en claro que no propició la agresión, que no la incitó de ninguna manera. Así ocurrió con una muchacha de 18 años de una comunidad del municipio de Coyutla, a la cual un hombre intentó raptar cerca de su casa. En la AMP de Coyutla firmaron un “acta de conciliación”, en la cual ella expresa que “en ningún momento le ha dado motivo al individuo para que la molestara e intentara golpearla, ya que bien sabe ella que él es casado y mucho menos trataría de decirle algo, como lo vuelve a repetir él es casado, que deje de molestarla y que desde este momento se comprometa a respetarla”. Por su parte, el agresor manifiesta que “se compromete a no faltarle al respeto a la señorita Tomasa y pide que lo disculpe tanto ella como sus padres, ya que

son vecinos de dicho lugar y que si llegare a seguir molestando, que se proceda en mi contra y que se me remita a Papantla”.

Me parece que, al igual que en los casos planteados por Laura Nader (1998), este tipo de denuncias y acuerdos judiciales sirven para restablecer el equilibrio social que se había visto alterado por la agresión. De esta manera, la muchacha dejó en claro que es una persona honorable, y él, reconociendo a la familia de ella en calidad de vecinos, ofreció disculpas y prometió mantenerse dentro de los límites del comportamiento adecuado. Este caso es también un llamado de atención y una amenaza para el transgresor, dado que la reiteración de su conducta puede implicar que se le atribuya un delito, y la posibilidad de perder la libertad, por lo que la legalidad estatal funciona simbólicamente como una amenaza y como medio de control social.

También sucede que la denuncia judicial se realiza cuando la mujer tiene novio o un compromiso matrimonial, y es necesario dejar en claro que ella no provocó la agresión. Tal es la situación de una muchacha que declara: “Yo nunca he dado motivos para que éste crea que quiero algo con él, porque además de todo yo ya tengo novio y pronto me voy a casar, y lo único que pido es que se le castigue”. De esta manera, presentar la denuncia se convierte en una forma de reafirmar la honra, haciendo público que ella no provocó los hechos, caso contrario el novio cuestionaría su reputación. Cuando se trata de mujeres casadas, ante la murmuración y el chisme pueblerinos, es así mismo indispensable presentar una denuncia que pondrá freno a las dudas del marido sobre la posible infidelidad de la mujer. También se denuncian los casos que tienen consecuencias negativas para la integridad física y moral de la mujer, que implican lesiones, violencia extrema, la agresión de desconocidos y especialmente, cuando ella queda embarazada (véase capítulo de Barragán y Soliz en este volumen). En suma, los datos apuntan a señalar la importancia de la opinión pública en lo que concierne a las honras y las buenas o malas famas, como señaló Pitt-Rivers (1979) al sostener que la reputación se pierde ante los ojos de los iguales en la sociedad.

Hay que destacar el elemento de “pena” o “vergüenza” que aparece en las declaraciones de las mujeres, que llevó a varias de ellas a no comentar a sus padres la violación, quienes se enteraron cuando se hizo evidente su embarazo y las llevaron con curanderas que realizaron el diagnóstico. Así, por ejemplo, una muchacha violada declaró que tuvo “pena o vergüenza de que van a saber de que ya no soy señorita”, insistiendo en el “miedo al escándalo que pudiera hacerse”. Éste es el único caso de la muestra que ocurrió entre una joven mujer indígena y su patrón, un hombre mestizo y casado. Aquí aparece además la dimensión de los prejuicios de clase del agresor, quien en sus declaraciones buscó desvalorizar a la mujer y mercantilizar la relación.

Entre los totonacas de Coyutla, las palabras “vergüenza” y “deshonra” se dicen de la misma manera (*lanka limaxanat*)<sup>7</sup>; esta evidencia puede servir de guía para comprender las reiteradas declaraciones de las mujeres violadas, en el sentido de la vergüenza que esta situación les ocasionaba, no comentando el hecho a los padres, aun teniendo ya varios meses de embarazo. En sociedades en pequeña escala, los códigos morales y sistemas de sanciones sociales informales son de fundamental importancia, porque son valores compartidos en mayor o menor medida por los miembros del grupo, que se elaboran, construyen y definen estableciendo los contenidos normativos de las relaciones entre los géneros. Es interesante apreciar que en Coyutla, a pesar de que ya no se lleva a cabo la ceremonia de comprobación de la virginidad a través del baile del guajolote, la virginidad sigue siendo un ideal de conducta femenina. En términos coyutecos, eso se traduce en la siguiente aseveración de un vecino: “[una mujer] sea o no señorita, es un desprestigio andar en la boca de la gente, y jamás vuelve a tener un pretendiente, porque es que la gente ya se supone”, y me explica que la deshonra puede ser provocada por algunas de las siguientes situaciones: “que la jaloneen y que la violen”, lo que también es sancionado por el derecho estatal.<sup>8</sup>

Por último, en algunos casos de agresión sexual la mujer es llevada a vivir a la casa del hombre como una estrategia para no ser acusado de violación. Es posible que las mujeres que han internalizado la desvalorización que implica el haber sido agredida sexualmente elijan permanecer en casa del agresor. Entre los totonacas se toleran las relaciones poligínicas (forma de matrimonio en la cual un hombre convive en la misma o diferentes casas con dos o más mujeres), por lo que puede suceder que la mujer violada sea incorporada como consorte a la unidad doméstica del agresor. En un rapto que ocurrió en la comunidad de Las Lomas, un hombre violó a una muchacha de 13 años, y luego la llevó a su casa, donde vivía con su mujer. La joven perdió la virginidad, luego de lo cual, según consta en el expediente, “ella ya no se jaloneó, y le siguió dócilmente pensando que ya nada haría por resistirse”.

En estos casos ellas son, por lo general, incorporadas sin el ritual del perdón y consiguiente matrimonio, lo que constituye una fuente de conflictos por la tensión que su presencia genera en la familia (D'Aubeterre Buznego, 2000). Así se manifiesta en un caso de violación que ocurrió en la comunidad de Vicente Herrera (municipio

<sup>7</sup> Agradezco a Crescencio García Ramos por esta observación.

<sup>8</sup> De acuerdo con el Código Penal vigente en el estado de Veracruz, que entró en vigor el 1 de enero de 2004, los delitos contra la libertad y la seguridad sexual son los siguientes: violación, estupro, abuso erótico-sexual y acoso sexual. Véase el análisis que realiza Ivonne Sasz (2010) de los códigos penales mexicanos, y la concepción de relaciones de género y sexualidad presente en ellos.

de Papantla), en que la joven, al perder la virginidad, se negó a irse a su casa, y se quedó con la familia del muchacho, donde —según sus declaraciones—, le dieron trabajo en la cocina, “lavando trastes, lavando la ropa de las personas e iba a leñar, en esa casa todos me maltrataban y no me querían”, por lo que al final decidió acudir con sus padres y hacer de su conocimiento lo sucedido.

Al realizar su declaración judicial, los actores sociales exponen versiones que los favorezcan, como aparece en las narrativas de los agresores y las víctimas de delitos sexuales. Entre las mujeres se reitera el argumento de que hubo violencia, amenazas, empleo de la fuerza. Aunque es indudable la violencia y el efecto de poder que se ejerce en los delitos sexuales contra las mujeres, también ocurre que en sus declaraciones éstas se adhieren a los roles femeninos socialmente aceptados (Findlay, 2005). Ellas tienen que poner el énfasis en el uso de la violencia, en su no provocación de los hechos, en su pasividad, para ser creíbles por parte de las autoridades, quienes por lo general son hombres, que a su vez tienen ideologías patriarcales sobre el género (Hernández Castillo, 2004; Sierra, 2010). Por tanto, si bien el derecho estatal se convierte en un espacio donde las mujeres indígenas ventilan sus asuntos y reclaman sus derechos, estas prácticas se llevan a cabo en el marco y dentro de los límites que impone la legalidad estatal y la violencia simbólica del Estado, que permea las prácticas jurídicas, dado que la asimetría de género también se encuentra presente en las leyes y en las ideologías de los funcionarios judiciales.

## LA DIMENSIÓN MASCULINA

En el caso de los hombres entrevistados, ninguno reconoció ante mí haber empleado la violencia hacia las mujeres. Hubo quienes aceptaron haber realizado el acto sexual, pero con acuerdo de la mujer; otros se asumieron como seducidos, y retados en su hombría por las insinuaciones femeninas. Tal es el caso de aquel que declaró que ella lo provocó y le dijo: “Si no me cumples, no eres hombre”; cuestionada así su virilidad, encontró un justificativo para su acción. En las declaraciones masculinas, el eje de la seducción por lo general se desplaza del hombre a la mujer, quien es presentada como que “ya no era señorita”, que anduvo con varios hombres, que ella lo buscaba en su domicilio y le insistía, etcétera. Uno de los hombres incluso presentó un certificado médico en el que se asentaba que la muchacha no era virgen. De esta manera, se pretendió eludir la acusación, con la idea de que el delito sólo se constituye cuando la mujer es virgen.

En la actualidad, la costumbre de las uniones a temprana edad no ha desaparecido totalmente en la región, y en las comunidades se practica el “robo” de la novia, por

medio del cual las muchachas se trasladan a vivir a la casa del joven sin mediar la ceremonia del matrimonio, evitando así los costosos gastos que la transacción matrimonial implica para la familia del novio. Esto propicia que, en algunas ocasiones los hombres sean denunciados por el delito de violación, en especial cuando sus suegros consideran que ellos no han cumplido con ciertos compromisos. De los 14 hombres indígenas que entrevisté en la prisión de Papantla, seis son oriundos de la Sierra de Papantla y ocho del municipio de Papantla, ubicado en la planicie costera. Las entrevistas se complementan con varios expedientes carcelarios que consulté, en los que se encuentran sus sentencias o autos de formal prisión, así como los resultados de algunas pruebas psicológicas que se les aplicaron. Este material me permite destacar algunos aspectos que conciernen a la posición de los hombres ante el derecho del Estado en lo que respecta al delito de violación.

Haciendo un recuento de todos los casos entrevistados, se observa que las relaciones sociales implicadas en el delito sexual fueron las siguientes: la agraviada era su esposa o compañera (tres casos); no había ninguna relación de por medio (tres casos); era su hija (dos casos); su sobrino varón (dos casos); su parienta (dos casos); su comadre, o eran novios (un caso cada uno). Se concluye que en diez casos (71.42 %) había un parentesco consanguíneo, por afinidad o ritual con la persona agraviada, y sólo en cuatro (novios o ninguna relación) no lo había. Aquí se revela que la violación, como práctica o como argumentación, se incrusta en el tejido de las relaciones domésticas y familiares, en mayor medida que entre no parientes. Estos datos parecen contradecir la información presentada en la primera sección del capítulo, en el sentido de que la relación entre el agresor y su víctima indica que los ataques sexuales que se denuncian no se dan en el seno de la familia. Esta aparente contradicción puede deberse al reducido tamaño de las muestras, pero en su conjunto la información por género llega a captar tanto los casos que ocurren fuera de la familia como dentro de ella. Es posible que el sistema jurídico otorgue mayor credibilidad a las acusaciones contra parientes, y por tanto, a través de filtros procesales seleccione estos casos y termine sentenciándolos a prisión. Los hombres que están cumpliendo una pena en la cárcel constituyen la punta de un *iceberg*, la más visible y estridente, de múltiples casos y situaciones cotidianas de violencia que se ejerce contra las mujeres en diversos ámbitos de la vida social.

Puede ocurrir que los acusadores sean conscientes del hecho de que el delito de violación es muy penado, y lo utilizan para alejar durante varios años a un hombre con el cual se tienen problemas. Por tanto, este delito aparece en buena medida relacionado no sólo con las costumbres de matrimonio, sino con los usos y la manipulación del derecho, fuertemente impulsados por el sentimiento de envidia, que en este medio rural está motivado principalmente por la propiedad y posesión de tierras, casas y solares.



De los 14 indígenas presos por violación que entrevisté, hubo siete que negaron haber cometido el delito, aduciendo que la acusación se armó sobre mentiras y manipulaciones; en seis casos lo negaron, pero aceptaron haber tenido relaciones sexuales con la persona ofendida, y uno de ellos negó haber tenido la relación sexual, pero aceptó haber sostenido contacto físico. Estos hombres aseguran que no sabían que estaban cometiendo un delito, e insisten sobre la existencia de prácticas en su comunidad de casarse o vivir en unión libre desde que la muchacha tiene 13 o 14 años, y en el hecho de que estos casos no se denuncian. En suma, varios de los entrevistados aceptaron haber tenido la relación sexual, pero no el haber cometido la violación. Conviene interrogarse sobre esta cuestión.

Es posible suponer que se negaron a develar su intimidad, aceptando haber cometido un acto reprobable, ante una foránea que llega a la prisión a interrogarlos. Debo aclarar, sin embargo, que estas pláticas se realizaron sin presencia de terceros ni del personal de la prisión. No asumo que todo lo que los presos me dijeron sea la verdad del caso, que resulta difícil de determinar, pero considero que estas historias constituyen al menos parte de sus argumentaciones social y culturalmente situadas. Es necesario comentar que ellos consideran que la violación es delito cuando ocurrió a la fuerza, lo que se contrapone al contacto físico que tiene lugar en forma voluntaria entre las partes, independientemente de la edad de la muchacha. Relacionado con esto, se encuentra la manifestación de su desconocimiento de la gravedad del delito de violación, en el que se juegan tantos años de encierro en la vida de un hombre. Estos elementos tienen que ver con las prácticas matrimoniales o de unión de los indígenas a una edad temprana de las mujeres, lo que para el derecho penal puede ser tipificado como “delito sexual”. Es el caso de la muchacha que se fugó con el novio que se tipificó como “rapto”.

En lo que concierne a los roles de género, estos hombres negaron haber utilizado la violencia en su relación con las mujeres, y desde el punto de vista masculino la violación deshonrosa y que produce vergüenza sería la que se realizó de esta manera. El sentido de la masculinidad que ellos presentaron ante mí es el de hombres que no utilizan la fuerza, pero en este medio rural el estereotipo de hombría masculina está ligado a la violencia y el machismo; por ello, las agresiones sexuales contra las mujeres pueden interpretarse como parte de los patrones de conducta que incitan a demostrar la virilidad y el estatus masculino ante los otros hombres, como ha señalado Rita Segato (2003) en su estudio sobre hombres presos en Brasil. Los testimonios que recabé pueden haber sido objeto de una fuerte manipulación en las entrevistas que realicé en la prisión, lo que motiva que se construya un estereotipo de género estrictamente apegado a los intereses legales de los actores sociales. Y el interés que prima, por sobre todas las cosas, es obtener la libertad.

A pesar de la manipulación de los discursos masculinos, me pregunto qué es lo que se puede identificar como la problemática de las y los jóvenes totonacas en relación con el delito de violación. Un elemento importante que aparece en la etnografía y en los testimonios recabados concierne a la temprana edad en que las mujeres pueden iniciar una vida en común con un hombre, ya sea mediante casamiento o el robo de la novia. Según Soledad González Montes (1999) ésta es una de las prácticas comunes de las costumbres matrimoniales en los pueblos indígenas de México. La autora sostiene que “las bajas edades al matrimonio son características de las sociedades donde el inicio de la unión no significa la constitución de un nuevo hogar, sino que la pareja continúa conviviendo con una de las familias de origen” (González Montes, 1999: 90). Esto es lo que ocurre entre los totonacas, donde el patrón de residencia posmarital es patrivirilocal, lo que constituye una característica que suele distinguirlos de las dinámicas familiares de los mestizos urbanos, donde usualmente la nueva pareja reside en casa aparte.

Como consecuencia, existen tensiones entre las prácticas matrimoniales de los indígenas y la legislación penal. El Código Penal vigente en el estado de Veracruz establece la edad que debe tener la mujer para que se tipifique el delito sexual: en el caso del “estupro” (cuando se obtiene el consentimiento de la mujer para realizar el acto sexual “por medio de la seducción o engaño”) el hombre comete el delito cuando la mujer se encuentra en el rango de edad mayor de 14 y menor de 16 años (art. 185), que es la edad en que muchas mujeres indígenas han iniciado su vida sexual. Como plantea Szasz (2010) estos límites de edad son arbitrarios e incluso se contradicen con la legislación civil. Así, en la mayoría de los códigos civiles de México (incluido el de Veracruz) las mujeres pueden contraer matrimonio a los 14 años, y aún antes, si obtienen una autorización del gobierno estatal (Código Civil, art. 86).

Es necesario analizar el delito de violación entre los indígenas teniendo en cuenta este contexto, en el cual en una trama compleja se insertan elementos que conciernen a la violencia y la coerción física y moral que ejercen los hombres sobre las mujeres; las ideologías patriarcales y la asimetría de género que atraviesa la vida social; los usos y manipulación del derecho por parte de los actores sociales, por lo cual es posible acusar de violación a un enemigo o competidor, que de esta manera es apartado del escenario local durante varios años, y la no correspondencia que existe entre las leyes y las prácticas sociales, como ocurre en matrimonios o uniones conyugales que tienen lugar en regiones indígenas del país que todavía se realizan con o sin el consentimiento de las mujeres siendo éstas muy jóvenes.

## REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de la segunda mitad del siglo xx en las regiones indígenas de México han tenido lugar importantes procesos de cambio social, relacionados con las migraciones, la inserción en el trabajo asalariado no agrícola y el incremento de la escolaridad (González Montes, 1999). La región de estudio no ha sido ajena a estas tendencias y en las últimas décadas se ha incrementado el flujo migratorio de hombres y mujeres hacia las ciudades de México, Poza Rica y a los Estados Unidos en busca de trabajo asalariado. Las dinámicas regionales han promovido cambios en las concepciones de los roles de género, en los arreglos domésticos y en las prácticas matrimoniales. Como ejemplo de ello cabe citar el hecho de que las mujeres indígenas que tuvieron que salir fuera a trabajar ya no pudieron ser sometidas a los rígidos controles familiares sobre su comportamiento y sexualidad. Además, las que permanecen en el hogar ante la migración de los hombres han tenido que asumir nuevas tareas, como buscar trabajo remunerado, hacerse cargo de la economía del hogar y de la educación y crianza de los hijos.

Como consecuencia, en la actualidad se observa en la región un incremento en la edad de hombres y mujeres para contraer matrimonio, y el hecho de que los arreglos matrimoniales implican mayor capacidad de decisión de los jóvenes para elegir pareja, ya que las prácticas tradicionales relacionadas con los rituales del matrimonio han sido erosionadas por la modernidad. Sin embargo, el discurso sobre el honor de las mujeres sigue presente como un valor que articula los géneros. En este capítulo he intentado mostrar algunas de sus manifestaciones en el caso de aquellas que han sido objeto de agresión sexual y deciden presentar una denuncia ante las instituciones del derecho estatal.

El mayor deshonor lo constituyen el incesto y la violación, especialmente la que produce pérdida de la virginidad y embarazo. Es aquí donde aparece continuamente en las pláticas con los lugareños la palabra “vergüenza” asociada a “deshonra”, y la familia se convierte en la primera alternativa para propiciar un arreglo con el agresor de acuerdo con las costumbres locales, pero cuando esto no es posible es necesario acudir a la arena pública acudiendo ante las autoridades judiciales. El material expuesto en este capítulo indica que la problemática de la violación en la región de estudio debe analizarse en el contexto de las prácticas matrimoniales tradicionales de los totonacas que, insertas en procesos de cambio social, siguen presentes en la memoria popular. La costumbre de la unión conyugal de las mujeres a la temprana edad de 13-14 años permite apreciar la tensión que existe entre estas prácticas y las leyes del Estado que las criminaliza, por lo que el hombre de una pareja que se ha unido con fines conyugales puede ser acusado de violación. Pero también hay que considerar que hay múltiples situaciones en que no hubo consentimiento de la mujer, dominando la fuerza y el poder masculino.

En los casos de esta muestra se aprecia la afectación al honor femenino que implica la agresión. Hay que destacar la importancia que para el derecho estatal tiene el honor-virtud, derivado de una conducta virtuosa, que motiva a las mujeres a adaptar sus declaraciones judiciales a los roles de género que sustentan la imagen de la mujer pasiva, que no ha provocado la situación. A su vez, los hombres entrevistados negaron de manera reiterada haber cometido el delito, y cuando lo aceptaron sostuvieron que fue la mujer quien los provocó sexualmente. En las declaraciones masculinas las mujeres aparecen como las provocadoras, con lo que se invierten los roles de género, ya que en los delitos sexuales la mujer es la agraviada. Esta manipulación de los argumentos que esgrimen los hombres en las entrevistas, que presenta a hombres seducidos, pone de manifiesto la necesidad de adecuar sus discursos a los roles de género dominantes y a la concepción del derecho estatal que sanciona fuertemente la violencia sexual.

Ésta es una estrategia que bien puede ser utilizada por los hombres mestizos en su afán por obtener la libertad en casos de violación. Me parece que la diferencia entre unos y otros es la manera en que se establecen y construyen las relaciones entre los géneros. A lo largo del capítulo he destacado una serie de elementos que apuntan a las especiales características que otorgan los totonacas a las formas de transacción matrimonial, ligadas al estatus, el prestigio y el honor de los grupos familiares, centradas en el control de la sexualidad y la virginidad de las mujeres. La construcción de las relaciones de género se ha realizado a partir de esta serie de valores y prácticas que se comparten en mayor o menor medida, que no se han hecho extensivas al medio mestizo. El hecho de que entre los mestizos no se realice la comprobación de la virginidad de las mujeres es uno de los elementos más interesantes para mostrar la peculiaridad de las formas que asume el honor entre los totonacas y de sus implicaciones en lo relativo a las relaciones sexuales, matrimoniales y domésticas.

La prueba de virginidad entre los totonacas es una manifestación de la jerarquía masculina en las dinámicas familiares y del control ejercido sobre la sexualidad femenina ligado a la necesidad de garantizar la transmisión de la herencia. El honor se convierte en un capital simbólico (Bourdieu, 1968) que se articula con las concepciones de género, sexualidad y familia. En el caso de los totonacas de la planicie costera esta prueba, que implica mostrar la sangre femenina en la prenda íntima de la mujer —luego de la primera relación sexual de la pareja—, constituye de hecho una prueba de la virilidad del hombre ante la sociedad. Esto no se expresa en los testimonios que he recabado ni en la escasa bibliografía sobre el tema, que no menciona la posibilidad de que la mujer no salga airosa de la prueba por una limitación masculina. El hecho de que se dé por sentado que el hombre cumplirá, y que se ponga el peso de la prueba en la mujer, es muestra de una jerarquía de género que no cuestiona la virilidad masculina. Es sugerente que la prueba de la sangre aparezca entre los totonacas de la costa, y tenga

aquí cierta permanencia en la actualidad, ya que ellos tienen mayor bienestar económico, y por tanto necesitan garantizar la transmisión de la herencia.

También se advierte en el material recabado la importancia que tienen los códigos morales en las comunidades indígenas y la presión que ejercen sobre las mujeres las normas que rigen las relaciones entre los géneros. Dado que la reputación se pierde ante los ojos de los iguales en la sociedad (Pitt-Rivers, 1979), por eso es tan relevante que se hagan públicas las transgresiones a estos códigos. Los sistemas de sanciones morales y de reproducción de valores en una comunidad se encuentran atravesados por jerarquías asimétricas de género, y pueden propiciar situaciones que atentan contra la integridad de las mujeres, como sucedió en alguno de los casos relatados en el texto, y que ellas acepten la alternativa de convivir con el hombre que las violó, que contraigan matrimonio con él o que consideren que como personas han perdido todo valor al perder la virginidad. Cuestionando el machismo y poder masculino en sus comunidades, desde la década de 1990 las mujeres indígenas de México que pertenecen a organizaciones indígenas han levantado su voz contra las costumbres que lesionan su dignidad y sus derechos como mujeres, como es el caso de la violencia social y sexual que viven en sus comunidades (Palomo Sánchez, 2006). De esta manera, la problemática de los derechos de género de las mujeres indígenas se ha posicionado en la agenda de numerosos foros como una muestra de la tensión que existe entre sus derechos de género y los derechos colectivos que ellas reivindican, a su vez, como miembros de los pueblos indígenas.

Un análisis de los expedientes aludidos en este capítulo constata que la afectación del honor femenino orienta el hecho de realizar la denuncia ante las autoridades judiciales. Así, la presencia o ausencia de espectadores puede ser un indicador central para presentar o no la queja. También incide si la mujer es virgen, soltera o casada, y el castigo que se pide para el agresor depende de la situación y el contexto del caso. Aquellos en que hubo lesión, agresión física y embarazo parecen ser los casos límite, en los que es más probable que se presente la denuncia. Estos elementos remiten al planteamiento de Pierre Bourdieu (1968) en el sentido de que el honor tiene un carácter situacional, y que un mismo código de honor puede prescribir conductas opuestas, dependiendo del contexto. Por lo tanto, estos códigos son dinámicos, y motivan a una mujer tanto a denunciar ante las autoridades como a no hacerlo, y permiten apreciar las diferentes consideraciones sociales que merecen la mujer soltera y virgen, la casada y fiel y la que ha sido violada. En todos los casos se pone de manifiesto que el honor tiene muchas caras, en relación con los contextos y situaciones dadas (Johnson y Lipsett-Rivera, 1998). Se deduce asimismo que la problemática del honor puede ser legitimadora de la jerarquía de género, como es el caso de la comprobación de la virginidad que se realiza a las mujeres, pero igualmente puede ser reparadora cuando una

mujer con valentía se decide a presentar una denuncia judicial demandando el castigo al culpable. En estos casos el derecho se convierte en una arena de negociación y en un espacio en el que las mujeres reivindican su honor, reclaman derechos y negocian roles de género, en una dinámica continua en la cual las normas locales y del derecho estatal se moldean mutuamente como parte de los procesos interlegales.

## BIBLIOGRAFÍA

AMUCHÁSTEGUI, ANA

- 2001 *Virginidad e iniciación sexual, experiencias y significados*, México, Edamex-Population Council.

BOURDIEU, PIERRE

- 1968 “El sentimiento del honor en la sociedad de Cabilia”, en J. G. Peristiany, *El concepto del honor en la sociedad mediterránea*, Barcelona, Labor, pp. 175-224.

CHENAUT, MARÍA VICTORIA

- 1999 *Honor, disputas y usos del derecho entre los totonacas del Distrito Judicial de Papantla*, tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán.
- 2004 “Prácticas jurídicas e interlegalidad entre los totonacas en el Distrito Judicial de Papantla”, en María Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Cámara de Diputados-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 237-298.

D'AUBETERRE BUZNEGO, MARÍA EUGENIA

- 2000 *El pago de la novia. Matrimonio, vida conyugal y prácticas transnacionales en San Miguel Acuexomac, Puebla, Zamora, Michoacán*, El Colegio de Michoacán-Universidad Autónoma de Puebla.

FINDLAY, EILEEN J.

- 2005 “Courtroom Tales of Sex and Honor: *Rapto* and Rape in Late Nineteenth-century Puerto Rico”, en Sueann Caufield, Sarah C. Chambers y Lara Putnam (eds.), *Honor, Status and Law in Modern Latin America*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 201-222.

FRANCISCO VELASCO, DOMINGO Y SALVADOR FRANCISCO FRANCISCO

- 1985 *Latamat (Vida). Una comunidad totonaca*, México, Dirección General de Culturas Populares.

GONZÁLEZ MONTES, SOLEDAD

- 1999 “Las ‘costumbres’ de matrimonio en el México indígena contemporáneo”, en Beatriz Figueroa Campos (coord.), *México diverso y desigual: enfoques sociodemográficos*, México, SOMEDE-El Colegio de México, pp. 87-105.

HERNÁNDEZ CASTILLO, R. ÁIDA

- 2004 "El derecho positivo y la costumbre jurídica: las mujeres indígenas de Chiapas y sus luchas por el acceso a la justicia", en Marta Torres Falcón (comp.), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*, México, El Colegio de México, pp. 335-377.

JOHNSON, LYMAN L. Y SONYA LIPSETT-RIVERA

- 1998 *The Faces of Honor: Sex, Shame and Violence in Colonial Latin America*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

LAVRIN, ASUNCIÓN (coord.)

- 1991 *Sexualidad y matrimonio en la América hispánica, siglos XVI-XVIII*, México, Conaculta-Grijalbo.

NADER, LAURA

- 1998 *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*, México y Oaxaca, Instituto Oaxaqueño de las Culturas-Fondo Estatal para la Cultura y las Artes-CIESAS.

PALOMO SÁNCHEZ, NELLYS

- 2006 "Las mujeres indígenas: surgimiento de una identidad colectiva insurgente", en Natalie Lebon y Elizabeth Maier (coords), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Latin American Studies Association-Unifem-Siglo XXI.

PARLA, AYSE

- 2001 "The 'Honor' of the State: Virginity Examinations in Turkey", *Feminist Studies*, vol. 27, núm. 1, pp. 65-88.

PITT-RIVERS, JULIAN

- 1979 *Antropología del honor o la política de los sexos. Ensayos de antropología mediterránea*, Barcelona, Crítica-Grijalbo.

PUTNAM, LARA, SARAH C. CHAMBERS Y SUEANN CAUFIELD

- 2005 "Introduction: Transformations in Honor, Status and Law over the Long Nineteenth Century", en Sueann Caufield, Sarah C. Chambers y Lara Putnam (eds.), *Honor, Status and Law in Modern Latin America*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 1-24.

SCHLEGEL, ALICE

- 1991 "Status, Property, and the Value of Virginity", *American Ethnologist*, vol. 18, núm. 4, pp. 719-734.

SEED, PATRICIA

- 1991 *Amar, honrar y obedecer en el México colonial. Conflictos en torno a la elección matrimonial, 1574-1821*, México, Conaculta-Alianza.

SEGATO, RITA

- 2003 *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

SIERRA, MARÍA TERESA

- 2004 “Hacia una interpretación comprensiva de la relación entre justicia, derecho y género: los procesos legales en regiones indígenas”, en María Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-56.
- 2010 “Mujeres indígenas ante la ley y la costumbre: Las ideologías de género en la práctica de la justicia”, en Helga Baitenmann, Victoria Chenaut y Ann Varley (eds.), *Los códigos del género. Prácticas del derecho en el México contemporáneo*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM-UNIFEM, pp. 177-199.

STOLCKE, VERENA

- 1992 *Racismo y sexualidad en la Cuba colonial*, Madrid, Alianza.

SZASZ, IVONNE

- 2010 “Pecados, anormalidades y derechos: género y sexualidad en los códigos penales mexicanos”, en Helga Baitenmann, Victoria Chenaut y Ann Varley (eds.), *Los códigos del género. Prácticas de derecho en el México contemporáneo*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM-UNIFEM, pp. 107-129.

VALLEJO CASARÍN, ALMA GLORIA

- 2002 *Estilos de paternidad y conflictos de autoridad entre padres y adolescentes totonacas en el medio rural*, tesis de doctorado en Psicología, México, UNAM.

VIQUEIRA, CARMEN Y ÁNGEL PALERM

- 1954 “Alcoholismo, brujería y homicidio en dos comunidades rurales de México”, en *América Indígena*, vol. XIV, núm. 1, pp. 7-36.

WIKAN, UNNI

- 1984 “Shame and Honour: a Contestable Pair”, *Man*, vol. 19, núm. 4, pp. 635-652.

LEYES

Código Civil del estado de Veracruz, 15 de septiembre de 1932.

Código Penal del estado de Veracruz, 13 de septiembre de 1980.

Código Penal del estado de Veracruz, 7 de noviembre de 2003.



## Que cada pueblo teja los hilos de su historia. El pluralismo jurídico en diálogo didáctico con legisladores

*Rita Laura Segato*

### SOPORTES Y LÍMITES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ARGUMENTO DIFÍCIL

En agosto de 2007 fui convocada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados del Congreso Nacional Brasileño para presentar un argumento de cuño antropológico que clarificase a los parlamentarios sobre el tema del infanticidio practicado por varias sociedades indígenas en Brasil. La explicación era necesaria para que pudieran decidir su posición ante la inminente votación de una ley que criminalizaba la práctica. En este artículo detallo el conjunto de consideraciones y conocimientos que cercaron la preparación de mi argumento, expongo el texto con que cuestioné la aprobación del Proyecto de Ley, así como las conclusiones de alcance teórico que surgieron en el proceso de su elaboración. De hecho, como explicaré, al finalizar el ejercicio retórico cuya elaboración describo aquí, las categorías “pueblo” e “historia” se habían impuesto como las únicas capaces de permitir la defensa de un proceso de devolución de la práctica de la justicia a la comunidad indígena por parte del Estado nacional.

Cuando recibí la invitación percibí que tendría que tejer mis planteamientos de manera compleja, obedeciendo el principio que yo misma había sentado al hablar de una antropología cuyo lema debería ser, a partir de ahora, permanecer disponible a la demanda de sus sujetos de estudio (Segato, 2006: 228). El primer problema era que me encontraba escindida entre dos discursos diferentes y opuestos, ambos provenientes de mujeres indígenas, y de los cuales tenía conocimiento. El primero era el repudio que en la Primera Reunión Extraordinaria de la recién creada Comisión Nacional de Política Indigenista, realizada los días 12 y 13 de julio de 2007, la Subcomisión de Género, Infancia y Juventud había manifestado respecto de esa ley.<sup>1</sup> El segundo era la queja de una indígena, Edna Luiza Alves, Yawanawa de la región fronteriza entre

---

<sup>1</sup> “tramita el proyecto de ley en el Congreso Nacional que trata de la práctica de infanticidio en esas comunidades, habiendo tenido lugar ya dos audiencias sin la participación de mujeres indígenas, que están siendo criminalizadas, siendo que hay además una campaña nacional contra el infanticidio y la Subcomisión puede asumir una posición y exigir participación en las audiencias” (Ministério da Justiça Funai, 2007: 35, la traducción es mía).

Brasil y Perú del estado de Acre, quien, durante el taller de Derechos Humanos para mujeres indígenas que asesoré y conduje en 2002 para la Fundación Nacional del Indio (Funai), había descrito el infanticidio obligatorio de uno de los gemelos entre los yawanawa como fuente de intenso sufrimiento para la madre, por eso también víctima de la violencia de esta práctica. Ésta era, en su experiencia, una de las contradicciones de difícil solución entre el derecho a la autonomía cultural y el derecho de las mujeres (Segato, 2003: 31). Tenía, por lo tanto, frente a mí la tarea ingrata de argumentar contra esa ley, pero a su vez me veía obligada a hacer una apuesta a favor de la transformación de la costumbre.

Dejando de lado estos dos apoyos y, al mismo tiempo, contenciones para mi argumento, debía construirlo a partir de consideraciones y evidencias que fueran aceptables para el Congreso de un Estado nacional de fuerte influencia cristiana, heredero del Estado colonial, formado en su inmensa mayoría por hombres blancos, muchos de ellos terratenientes en localidades con presencia indígena y, en el caso de esta ley, representados por la agresiva “bancada” de parlamentarios evangélicos, muy articulados y actuantes en la política brasileña. Era precisamente un miembro de este “Frente Parlamentario Evangélico”, el diputado federal del PT por el estado de Acre y miembro de la Iglesia Presbiteriana del Brasil Henrique Afonso, el proponente del Proyecto de Ley núm. 1057 de 2007 en discusión.

Me amparaban, por una parte, la Constitución brasileña de 1988 y la ratificación en 2002 por Brasil del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, por la otra, la defensa de la vida se presentaba como un límite infranqueable para cualquier intento de relativización del derecho. Efectivamente, la Constitución de 1988, en especial en el artículo 231 y en el conjunto de sus artículos 210, 215 y 216, reconoce y garantiza la existencia de diversidad de culturas dentro de la nación y el derecho a la pluralidad de formas particulares de organización social. A partir de esa visión constitucional pluralista en el orden cultural, intérpretes como Marés de Souza Filho (1998) y de Dantas (1999) afirman que la Carta de 1988 sienta las bases para el progresivo ejercicio de derechos propios por parte de las sociedades indígenas en Brasil. Así mismo, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2002 fue un paso adelante en el camino del reconocimiento de las justicias propias, aunque la norma consuetudinaria allí, a pesar de adquirir estatus de ley por su inclusión en la legislación a partir del proceso de constitucionalización del instrumento jurídico internacional, sigue limitada por la obligatoriedad del respeto a las normas del “sistema jurídico nacional” y a los “derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

No obstante, por razones que no es posible examinar aquí, a pesar de contar hoy con aproximadamente 220 sociedades indígenas y un número total de aproximadamente ochocientos mil indígenas (0.5% de la población), Brasil se encuentra muy

lejos de un efectivo pluralismo institucional y más distante todavía de la elaboración de pautas de articulación entre el derecho estatal y los derechos propios, como existe en Colombia o Bolivia. Las comunidades indígenas no exigen del Estado una devolución del ejercicio de la justicia con el mismo empeño con que demandan la identificación y demarcación de sus territorios, ni tienen claro lo que significaría esa restitución en el proceso de reconstrucción de sus autonomías. No hay suficiente investigación al respecto, pero este subdesarrollo en lo concerniente a las justicias propias podría atribuirse a la inexistencia, en el derecho colonial portugués, de la figura de los cabildos indígenas, depositarios, en toda América hispánica, de la administración de justicia cuando la infracción no afectaba los intereses de la metrópoli o de sus representantes. Por otro lado, en Brasil se ha avanzado más en la identificación y demarcación de territorios indígenas. Sin embargo, en tanto que esos territorios no se comportan como verdaderas jurisdicciones, la devolución de tierras no fue acompañada por un proceso equivalente de reflexión y reconstrucción de las instancias propias de resolución de conflictos, grados crecientes de autonomía institucional en el ejercicio de la justicia indígena y recuperación paulatina de la práctica procesual. La figura de la tutela, vigente hasta hoy en el Estatuto del Indio, a pesar de su revocación parcial en el nuevo texto constitucional, contribuye a reducir a cada persona indígena, en su individualidad, al régimen ambivalente de subordinación-protección por parte del Estado nacional.

A los cuidados ya expuestos debo agregar que mi exposición no podría centrarse en un análisis de las diversas razones cosmológicas, demográficas o higiénico-prácticas que rigen la permanencia de la práctica del infanticidio en una variedad de sociedades. Mucho menos intentar invocar la profundidad de la diferencia de las concepciones de “persona”, “vida” y “muerte” en las sociedades amerindias. El paradigma relativista de la antropología, en su siglo de existencia, no ha impactado la conciencia pública, incluida la de los parlamentarios, como para permitir el debate en estos términos dentro del campo jurídico estatal. Eso me colocó directamente ante la cuestión central de mi tarea: ¿con qué argumentos quienes defendemos la deconstrucción de un Estado de raíz colonial podemos dialogar con sus representantes y abogar por las autonomías, cuando éstas implican prácticas tan inaceptables como la eliminación de niños? Nos encontrábamos, indudablemente, frente a un caso límite para la defensa del valor de la pluralidad.

Esta dificultad se agudizaba por la cantidad de material periodístico de diversos tipos que las organizaciones religiosas habían divulgado respecto a niños rescatados de la muerte, estrategia que culminó con la interrupción de la Audiencia Pública para permitir la entrada de un contingente de diez de ellos, con algunas madres, muchos con deficiencias de varios niveles de gravedad, para dar muestras de gratitud a la organización que los había salvado de morir a manos de sus respectivas sociedades. “Atini.

Voz por la vida”, una ONG evangélica local pero con ramificaciones internacionales en radios y sitios de internet en inglés,<sup>2</sup> estaba detrás de este despliegue de comunicación social y poder mediático y llegó incluso a producir un pequeño manual o cartilla llamada *O direito de viver. Serie Os Direitos da Criança* (“El derecho a vivir. Serie Los Derechos del Niño”). El folleto, “dedicado a Muwaji Suruwaha, mujer indígena que enfrentó las tradiciones de su pueblo y la burocracia del mundo de fuera para garantizar el derecho a la vida de su hija Iganani, que sufre de parálisis cerebral” (traducción mía), incluye los siguientes subtítulos, representativos de los casos en que diversas sociedades indígenas pueden valerse de la práctica de infanticidio: “Ningún niño es igual a otro, pero todos tienen los mismos derechos”, “El derecho del niño es más importante que su cultura”; “Es deber de la comunidad proteger a sus niños”; “Los gemelos tienen derecho a vivir”; “Hijos de madre soltera tienen derecho a vivir”; “Niños con problemas mentales tienen derecho a vivir”; “Niños especiales, que nacen con algún problema, tienen derecho a vivir”; “Niños que los padres no quieren criar, o no pueden criar, tienen derecho a vivir”; “Niños cuyo padre es de otra etnia tienen derecho a vivir”; e informa también sobre la legislación vigente de protección de la vida infantil (la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas; el Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil; y la cláusula 2 del artículo 8 del Convenio 169 de la OIT, que establece límites a la costumbre).

Tanto las noticias plantadas por esta organización en diarios y revistas de amplia distribución nacional como la conmovedora entrada en el auditorio del Congreso en que se desarrollaba la sesión resultan naturalmente en una imagen de las sociedades indígenas como bárbaras, homicidas y crueles para con sus propios e indefensos bebés, imagen contrapuesta a la de un movimiento religioso que afirma “salvar a los niños” de pueblos que los asesinan. La legítima defensa de la vida de cada niño y el deseo de una buena vida para todos se transformaba así en una campaña proselitista antiindígena y en la prédica de la necesidad de incrementar la supervisión de la vida en las aldeas. El fundamento era la supuesta necesidad de proteger al indio de la incapacidad cultural del indígena para cuidar la vida. De la individualidad y particularidad de cada caso se pasaba, a partir de una perspectiva cristiana, a una política general de vigilancia de la vida indígena y al menoscabo de su modo de vida propio, con las bases cosmológicas que lo estructuran. La misión se presentaba así como indispensable para el bienestar de los incapaces “primitivos” y la erradicación de sus costumbres salvajes —en otras palabras, para su salvación no sólo celeste sino también mundana—. La ley que se proponía era, así, el corolario de un proyecto de iglesias que se promovían como “sal-

<sup>2</sup> <voiceforlife.glorifyjesus.com>.

vadoras del niño” indígena (intencionalmente parafraseo aquí el irónico título de la obra ya clásica de Anthony M. Platt, 1969).

En julio de 2008, las fuerzas e intereses representados por el Frente Parlamentario Evangélico no habían conseguido aprobar esta ley, así como tampoco impedir la liberalización de otras leyes referidas a la gestión de la vida humana. La embestida legislativa contra el aborto, las uniones homosexuales, la experimentación con células troncales, etcétera, permite entrever la dimensión biopolítica de la intervención religiosa contemporánea en la esfera pública (Segato, 2008). Como parte de este intervencionismo biopolítico, el director de Hollywood David Cunningham (cuyo padre, Lauren Cunningham, es uno de los fundadores de la entidad misionera Youth with a Mission / Jocom) acaba de lanzar la película *Hakani: Buried Alive-A Survivor's Story*. Esta cinta transmite la falsa impresión de que se trata del registro documental del entierro de dos niños vivos, ya crecidos, por indios de una aldea Suruwaha. La película, interpretada por actores indígenas evangelizados y rodada en una propiedad de la misión, es severamente perjudicial a la imagen de los pueblos indígenas del Brasil y de los Suruwaha en particular.<sup>3</sup>

#### EL PROYECTO DE LEY, SU INSPIRACIÓN Y LA COINCIDENCIA DE AGENDAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los autores del Proyecto de Ley núm. 1057 de 2007 le asignaron el nombre de Ley Muwaji, honrando a una madre suruahá que salvó a su bebé que padecía parálisis cerebral.<sup>4</sup> No me dedicaré aquí a hacer una crítica del Proyecto de Ley en términos jurídicos. Baste decir que he insistido de manera reiterada en que esa ley ultracriminaliza el infanticidio indígena porque, por un lado, repite la sanción que pesa sobre acciones ya debidamente encuadradas en la Constitución y el Código Penal y, por el otro, incluye en la acusación no sólo a los autores directos del acto sino a todos sus testigos reales o potenciales, es decir, a toda la aldea en que el acto ocurre, y otros testigos como, por ejemplo, el representante de la Funai, el antropólogo o agentes de salud, entre otros posibles visitantes.

<sup>3</sup> Según información remitida por David Rodgers a la lista: <[http://br.groups.yahoo.com/group/Nuti\\_Pronex](http://br.groups.yahoo.com/group/Nuti_Pronex)>, esta película puede ser bajada de la página <http://www.hakani.org/en/premiere.asp> y su trailer se encuentra en <[http://br.youtube.com/watch?v=RbjRU6\\_Zj0U](http://br.youtube.com/watch?v=RbjRU6_Zj0U)>.

<sup>4</sup> Para leer el texto del Proyecto de Ley véase la página <[www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=459157](http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=459157)>.

Los principales argumentos a favor de la ley provenían de los esposos Edson y Márcia Suzuki, una pareja de misioneros actuantes entre los suruahá que aparecieron en medios escritos y televisivos de altísima audiencia por haber rescatado de la muerte a la niña Ana Hakani, condenada a muerte por una disfunción hormonal congénita severa y que cursa hoy estudios primarios en una escuela privada de alto padrón en Brasilia. En dos notas consecutivas de página entera en el principal periódico del DF (*Correio Brasiliense*)<sup>5</sup> intituladas respectivamente: “La segunda vida de Hakani” y “La sonrisa de Hakani”, profusión de fotografías muestran a la niña en su nuevo medio y hacen uso de su imagen con fines de propaganda de la acción misionera. Luego de un repugnante manoseo de la historia, el cronista afirma que la acogida de Hakani por parte de sus colegas de escuela primaria “aparta con un puntapié cualquier sospecha de prejuicio”, pues según el testimonio de una de ellas, Hakani “es igualita a nosotras. Yo ni me acuerdo de que es india” (traducción mía). El periódico detalla el rechazo sufrido por la niña en su medio originario, pero no ofrece ningún tipo de información contextual capaz de tornar lo relatado inteligible a los lectores del periódico.

Coincidentemente, poco después de mi presentación en la Audiencia Pública, recibí un mensaje indignado de mi amiga y colega Vicki Grieves, activista, antropóloga y profesora universitaria aborígen. En el texto, Vicki intentaba informar a la comunidad internacional sobre una nueva ley promulgada en su país, Australia, diciendo: “Queridos amigos: ustedes ya deben estar al tanto de las ultrajantes incursiones en las comunidades aborígenes de los Territorios del Norte bajo el disfraz de “salvar a los niños” (traducción mía). El tropo de la supuesta salvación de los niños era invocado simultáneamente en Australia, alegando la necesidad de protegerlos de padres abusadores. Nos enteramos así de que la intervención en los territorios del norte australiano era justificada en nombre de la lucha contra una supuesta epidemia de “abuso infantil”. Precisamente el 17 de agosto de 2007, 19 días antes de la Audiencia Pública en que participé, el Parlamento del Commonwealth “pasó sin enmiendas un paquete de medidas que implementaban nacionalmente la respuesta urgente del gobierno federal al *Ampe Akehyernemane Meke Mekarle*, el Informe “Los niños pequeños son sagrados”. La nueva legislación hacía posible todo tipo de intervención en los territorios, disminución de los derechos y libertades, y la suspensión de la ley consuetudinaria (Davis, 2007: 1). En una conferencia magnífica, Jeff McMullen devela las fallas y los intereses detrás de las acciones en “defensa de los niños”:

<sup>5</sup> Miércoles 3 de octubre de 2007 y jueves 4 de octubre de 2007. < [www.correioweb.com](http://www.correioweb.com) >.

Este dramático asalto por parte del Gobierno Federal de más de setenta comunidades remotas que son propiedad del pueblo aborigen en el Territorio Norte comenzó con palabras equivocadas y sin consulta a sus propietarios tradicionales. Todo líder indígena afirmará que se trata de una de las más serias ofensas. (Mc Mullen, 2007: 4)

Es significativo el paralelo de la coartada intervencionista en Brasil y en Australia. De la misma forma, los contraargumentos tendrán que ser del mismo tipo: la única solución posible será la consulta, el respeto a las autonomías y la delegación de responsabilidades a los pueblos junto con los medios necesarios para resolver los problemas. En conversaciones subsecuentes con activistas de esa región del mundo, concordamos en que parecían coincidir las agendas tendientes a abrir los territorios indígenas, en uno y otro continente, a un Occidente intervencionista y colonizador. Una nueva sorpresa fue constatar que el Proyecto de Ley brasileño se encontraba —algo poco común incluso para la legislación vigente— traducido al inglés y disponible en internet.<sup>6</sup>

#### BREVE PANORAMA DE LA PRÁCTICA EN SOCIEDADES INDÍGENAS BRASILEÑAS

Tomo la información que permite comprender el caso de Hakani —utilizado por el Frente Parlamentario Evangélico para dar publicidad al Proyecto de Ley— del ensayo final para la Cátedra UNESCO de Bioética de la Universidad de Brasilia presentado por Saulo Ferreira Feitosa, vicepresidente del Centro Indigenista Missionário (Cimi), Carla Rúbia Florêncio Tardivo y Samuel José de Carvalho (Dantas, 1999). Los autores se valen, para su esclarecedora síntesis, de dos estudios que son probablemente los únicos en la bibliografía brasileña que abordan el tema del infanticidio (Kroemer, 1994; Dal Poz, 2000). De acuerdo con estas fuentes, los suruahá, de lengua del tronco arawac, que habitan en el municipio de Tapauá, estado de Amazonas, a 1 228 kilómetros por vía fluvial de la capital, Manaus, se mantuvieron aislados voluntariamente hasta fines de la década de 1970. Tuvieron su primer contacto con misioneros católicos de un equipo del Cimi, que al percibir que se trataba de “un pueblo capaz de garantizar su autosustentabilidad y mantener viva su cultura, desde que permaneciese libre de la presencia de invasores”, comprendieron que “debían adoptar una actitud de no interferencia directa en la vida de la comunidad”, apenas en lucha por la demarcación y protección de su territorio, lo que no demoró en concretarse. Ese equipo se limitó, entonces, a acompañar al grupo a distancia, a mantener una agenda de vacunación y respetar su voluntario aislamiento. Sin embargo, cuatro años más tarde, la Misión

<sup>6</sup> Ver <[www.voiceforlife.blogspot.com/](http://www.voiceforlife.blogspot.com/)>.

Evangélica Jocum de los misioneros Suzuki decidió establecerse entre los suruahá de forma permanente (Feitosa *et al.*, 2006: 6, traducción mía).

El grupo intervenido por dos equipos misioneros de Jocum tiene las siguientes características, vistas de forma muy sintética: constituyen una población de 143 personas en la cual entre 2003 y 2005 “ocurrieron 16 nacimientos, 23 muertes por suicidio, dos infanticidios y una muerte por enfermedad”; “la edad media de la población, en 2006, era de 17.43 años” (Feitosa *et al.*, 2006: 6). Los autores nos informan también que, entre los suruahá, “por detrás del vivir o del morir, existe una idea, una concepción de lo que sea la vida y la muerte”, es decir, de cuál es la vida “que vale la pena vivir o no”. Por eso, citando a Dal Poz, agregan: “Las consecuencias de ese pensamiento son percibidas en números. ‘Los factores de la mortalidad entre los suruahá son eminentemente sociales: 7.6% del total de muertes son causadas por infanticidio y 57.6% por suicidio’” (Feitosa *et al.*, 2006: 7; Dal Poz, 2000: 99). En ese medio tiene sentido vivir cuando la vida es amena, sin excesivo sufrimiento ni para el individuo ni para la comunidad. Por eso se piensa que la vida de un niño nacido con defectos o sin un padre para colaborar con la madre en su protección será demasiado pesada como para ser vivida. De la misma forma, “para evitar un futuro de dolor y desprestigio en la vejez, el niño convive desde pequeño con la posibilidad de cometer suicidio”.

Comprobamos, a partir de las citas, que en el fondo del problema se encuentran las propias ideas sobre la muerte entre los suhuará, sustantivamente diferentes de los significados que le otorga el pensamiento cristiano. Constatamos asimismo que se trata de una visión compleja, sofisticada y de gran dignidad filosófica, que nada debe al cristianismo. Evidencia de la ineficacia secular de la antropología es, justamente, no haber conseguido formar en Occidente una imagen convincente de la cualidad y la respetabilidad de ideas diferentes sobre temas tan fundamentales.<sup>7</sup> Por eso mismo, el retrato que de este grupo divulgan los misioneros en los medios crea la percepción de ignorancia y barbarie, así como la certeza de su incapacidad para cuidar de la vida de sus hijos.

Como mencioné, son escasas en Brasil las etnografías que tratan el tema del infanticidio, porque revelar esa práctica podría causar grandes perjuicios a las comunidades y dejarlas expuestas a la intervención policial o a embestidas más intensas por parte de misioneros de las diversas iglesias cristianas. A pesar de eso, se sabe, por la comunicación oral de varios etnólogos, que dentro de la categoría “infanticidio” reunimos prácticas que, cuando son sometidas a un escrutinio más riguroso, se muestran muy diversas, tanto en su sentido y papel dentro del grupo como en lo que respecta al significado que podrían adquirir dentro del campo de los derechos. Por ejemplo, en

<sup>7</sup> Sobre la complejidad de las diferencias que circundan la práctica del infanticidio y una crítica de esta denominación véase Holanda (2008).



algunas sociedades es la regla cosmológica obedecida por la comunidad la que determina la eliminación de un recién nacido, como ocurre en algunos casos con los gemelos. En otras, la comunidad, la familia o la madre, dependiendo del grupo de que se trate, tiene a su cargo la decisión, sujeta a consideraciones sobre la salud del infante, las condiciones materiales de la madre o del grupo para poder cuidarlo o la ausencia de una figura paterna para colaborar en su cuidado.

Dependiendo de sobre quién recaiga la decisión, cambia la manera en que los derechos humanos pueden ser accionados, pues si es la comunidad la que decide, la madre podrá sentirse lesionada en su derecho de conservar a la criatura. Cuando es la madre quien debe decidir, la lesión de derechos particulares será percibida en relación con el niño o niña. En diferentes sociedades, razones cosmológicas o pragmáticas sobre las posibilidades de sobrevivencia del infante o del propio grupo, o el cálculo evaluativo de la madre o de los parientes inmediatos orientan la decisión de acoger o no una nueva vida. Veamos algunas características y significados que afectan esta práctica en dos sociedades, a cuyo conocimiento tuve acceso por la comunicación oral de dos antropólogos.

Durante el Seminario Interamericano sobre Pluralismo Jurídico que organicé en Brasilia en noviembre de 2005 en la Escuela Superior del Ministerio Público de la Unión (ESMPU) y en colaboración con la Sexta Cámara de Minorías de la Procuraduría General de la República, el antropólogo Iván Soares, actuante en aquel momento junto al Ministerio Público del Estado de Roraima en la frontera norte del Brasil, de numerosa población indígena, hizo públicos detalles importantes sobre la práctica de infanticidio entre los yanomami. Su propósito era responder a un procurador que defendía el imperio universalista de los derechos humanos en todos los casos. Para ese fin, relató que las mujeres yanomami tienen poder total de decisión respecto de la vida de sus recién nacidos. El parto acontece en el bosque, fuera de la aldea; en ese ambiente de retiro, fuera del contexto de la vida social, la madre tiene dos opciones: si no toca al bebé ni lo levanta en sus brazos, dejándolo en la tierra donde cayó, significa que éste no ha sido acogido en el mundo de la cultura y las relaciones sociales, y que no es, por lo tanto, humano. De esa forma, desde la perspectiva nativa, no se puede decir que ha ocurrido un homicidio, pues eso que permaneció en la tierra no era una vida humana. De modo que entre los yanomami el nacimiento biológico no es la entrada a la humanidad, pues para que esto último ocurra tendrá que haber un “nacimiento posparto”, es decir, producido en la cultura y dentro del tejido social. Tal concepción está presente entre muchos otros pueblos originarios del Brasil (Viveiros de Castro, 1987), y permite contraponer las concepciones amerindias con la biopolítica de los Derechos Humanos, conduciendo a dilemas como los examinados por Giorgio Agamben en su obra sobre el *Homo* (Agamben, 1998).

Por su parte, Patrícia de Mendonça Rodrigues (2008), etnógrafa de los javaé, habitantes de la Ilha do Bananal en el estado de Tocantins en el Brasil central, me relató lo que creía estaba detrás de la práctica de infanticidio en ese grupo. Para los javaé, el recién nacido llega al mundo como una alteridad radical, un otro no humano que debe ser humanizado ritualmente por medio del cuidado y la nutrición a cargo de sus parientes. Llega al mundo contaminado y con el cuerpo abierto porque su materia se compone de la mezcla de sustancias de sus progenitores. La tarea social es humanizarlo, es decir, trabajar para que su cuerpo se cierre y lo constituya como sujeto individual y social. Por tanto, su extinción tampoco aquí es entendida como un homicidio.

El hecho de que nace como un extraño absoluto, según creo, justifica la práctica del infanticidio. Los javaé no lo dicen abiertamente, pero todo indica que la justificación consciente para el infanticidio, en la mayor parte de los casos, es que el bebé no tiene un proveedor (sea porque la madre no sabe quién es el padre, sea porque el padre la abandonó, o por otra razón) no sólo para sustentarlo económicamente sino, y sobre todo, para hacerse cargo de lo requerido por los largos y complejos rituales que lo identificarán nuevamente con sus ancestrales mágicos, confiriéndole su identidad pública de cuerpo cerrado. Cabe al padre, principalmente, la responsabilidad social por la transformación pública del hijo de cuerpo abierto en un pariente de cuerpo cerrado, esto es, un ser social. Un hijo sin padre social es el peor insulto posible para un javaé y un motivo plenamente aceptable para el infanticidio. (De Mendonça Rodrigues, comunicación oral, traducción mía)

Constatamos una vez más que no es la ignorancia lo que se esconde detrás de la diferencia en el tratamiento de la vida de un recién nacido en sociedades originarias del Nuevo Mundo, sino otra concepción de lo que es humano y de las obligaciones sociales que lo conforman. A pesar de que los antropólogos, de una forma o de otra, hemos sabido de esto ya hace mucho tiempo, cuando dialogamos con el Estado a través de sus representantes no podemos invocarlo. Tendremos que meditar profundamente en algún momento acerca de las razones por las cuales esto no es posible, sobre por qué las otras concepciones de vida, en la radicalidad de su diferencia y en la inteligencia de sus términos, no entran en el imaginario estatal, cuya estrategia de control cae cada día más en lo que Foucault denomina “biopolítica” y “biopoder” (Foucault, 2000, 2006 y 2007) y, consecuentemente, se distancia progresivamente de las nociones indias y comunitarias de vida humana.

Si bien no deberían faltar argumentos a favor de una concepción de la vida humana como responsabilidad social y no biológica, Esther Sánchez Botero asume —y no podría ser de otra forma— que frente al Estado es necesario hablar el lenguaje del

Estado, ya que éste no se abre a la diferencia radical. En su última obra, *Entre el juez Salomón y el dios Sira. Decisiones interculturales e interés superior del niño*, identificó claramente la estrategia jurídica clásica: es necesario conocer en profundidad la letra de la ley para poder argumentar desde su interior (Sánchez Botero, 2006). Esta impresionante obra, destinada a aportar argumentos favorables a la preservación de la jurisdicción indígena en querellas que la amenazan, extrae y sistematiza la experiencia acumulada en una cantidad de casos judiciales a la luz de una discusión conceptual de gran aliento, tanto en el campo del derecho como en el de la antropología.

La autora afirma que no son los mínimos jurídicos —estrategia elegida por el derecho colombiano para enfrentar los dilemas del pluralismo jurídico— los que deben pautar el juicio de lo que desde Occidente se lee como una infracción al principio de “interés superior del niño”, establecido por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y del Adolescente. Para la autora, este principio “es una extensión de los principios de Occidente y no necesariamente constituye una idea realizable en todas las culturas y para todos los casos”, porque el “interés superior” se refiere al niño como “sujeto individual de derecho” y no acata el “reconocimiento constitucional a las sociedades indígenas como nuevo sujeto colectivo de derecho”. Por esa razón, la “aplicación generalizada, no selectiva e impositiva de este principio, además de inconstitucional, puede ser etnocida, al eliminar valores culturales indispensables a la vida biológica y cultural de un pueblo” (Sánchez Botero, 2006: 156).

Aprendemos así que cada decisión debe cumplir un “test de proporcionalidad” y solamente “los fines admitidos por la Constitución y reconocidos por la interpretación de la Corte como de mayor rango podrían limitar el derecho fundamental del pueblo indígena” a ser pueblo. En suma, para la autora, los derechos de los niños “no prevalecen sobre el derecho del pueblo indígena a ser étnica y culturalmente distinto” (Sánchez Botero, 2006: 170). Se desprende que en casos que impliquen una infracción al interés superior del niño será menester considerar y sopesar los derechos que se encuentren en contradicción: el derecho a la vida del sujeto individual y el derecho a la vida del sujeto colectivo, así como también el derecho a la vida de la madre y el derecho a la vida del recién nacido. Frente a estas duplas contradictorias, deberá decidirse cuál de los términos saldrá perdedor, en razón de un derecho superior. Si la madre no puede hacerse responsable por una nueva vida humana, así como sucede en el campo médico, se debe dar prioridad a la vida de la madre frente a la del bebé, pues de ella dependen los otros hijos. De igual forma, si la inclusión de un niño en determinadas condiciones compromete la supervivencia de la comunidad en cuanto tal, es la comunidad la que tendrá prioridad, pues de su capacidad para continuar existiendo dependen todos los miembros de la misma. Para Sánchez Botero, sólo el contexto sociocultural de cada caso particular permite realizar esa evaluación.

## DECISIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DE MI ARGUMENTO

Si bien la lectura de la obra de Sánchez Botero me brindó certezas respecto del carácter defendible, siempre en función de las circunstancias, de una práctica límite como el infanticidio, aún no solucionaba el problema de cómo argumentar ante los legisladores. En parte porque en Brasil no ha habido todavía un debate oficial sobre jurisdicciones o autonomías indígenas que pudiera servir de referencia para mi exposición; en parte, porque los destinatarios de mi argumento no eran jueces interesados en resolver casos de infracción al interés del niño sino miembros de una casa que se encontraban en vísperas de votar una ley general sobre el tema. Tendría entonces que tomar decisiones *sui generis* que me permitiesen tornar convincente el punto central de mi prédica: que criminalizar específicamente el infanticidio indígena en ningún caso era deseable para la nación y sus pueblos.

Algunos datos eran necesarios para la exposición, así como encontrar un lenguaje que les confriera eficacia: 1) el crecimiento demográfico de las sociedades indígenas posterior a la dictadura militar había sido notable, y eso probaba la capacidad de los indios de cuidar particularmente bien de sus proles; 2) el Estado, que intentaba encuadrar a las sociedades indígenas en la ley, era él mismo, susceptible de encuadramiento y juicio;<sup>8</sup> 3) la eficacia penal y el énfasis del Estado en la criminalización como forma de control, recursos a los que esta ley apelaba, habían sido cuestionados por estudiosos de gran prestigio; 4) la ley era innecesaria porque legislabo lo ya legislado; 5) al destacar el derecho individual de los niños a la vida, la ley no se detenía a considerar el respeto y la protección igualmente debidos —a partir de diversos compromisos contraídos por Brasil en el campo de los derechos humanos— a los derechos de los sujetos colectivos; 6) el Congreso Nacional no tenía legitimidad para votar una ley de intervención en la aldea indígena sin la presencia de los representantes de los pueblos afectados en su deliberación —lo que vino a confirmarse días después, el 13 de septiembre de 2007, cuando Brasil fue uno de los firmantes de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la ONU;<sup>9</sup> experiencias semejantes mostraban que

<sup>8</sup> Abdullahi Ahmed An-na'im, en su búsqueda por hallar puntos de encuentro entre el discurso de derechos humanos y la perspectiva islámica, había ya hecho notar que, aunque cruel a los ojos de Occidente, "La ley coránica requiere que el Estado cumpla su obligación de asegurar la justicia social y económica y garantizar un estándar de vida decente para todos sus ciudadanos antes de hacer cumplir los castigos [a los infractores]" (An-na'im, 1992: 34, traducción mía).

<sup>9</sup> Días después de mi presentación, exactamente el 13 de septiembre de 2007, la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de las

la pretensión de legislar ultracriminalizando el infanticidio y a sus testigos, es decir, la aldea y todas las presencias dentro de ella, era peligrosa, pues en una época marcada por estrategias fundamentalistas la reacción desatada podría transformar esa práctica en emblema de identidad étnica (Segato, 2007).

También era menester sopesar bien qué podría decirse respecto del papel del Estado, así como evaluar opciones que sustituyesen la ley examinada, ya que oponerse a su promulgación no significaba necesariamente aprobar la práctica del infanticidio —en fidelidad a la queja de la mujer yawanawa, ya mencionada—. A pesar de los reclamos constantes de los indígenas al Estado por territorio, salud, educación, entre otros, y en vista de los enormes desequilibrios causados por su actuación colonial y disruptiva, no era deseable que el Estado se retirase dejando, por ejemplo, a los poderes internos dentro de las aldeas, en muchos casos inflacionados precisamente por su papel mediador entre la aldea y las instituciones estatales, controlar las decisiones sobre la costumbre. Por el contrario, el Estado tendría que transformar su función y concentrarse en proteger y vigilar para que la deliberación interna pudiese ocurrir.

Esa era una entre tantas tareas de devolución que un Estado reparador debería tener a su cargo dentro de un proyecto nacional pluralista. Lo que en este caso tendría que ser restituido, concluí, era la capacidad de cada pueblo de deliberar internamente. Con la devolución de la justicia propia y la recomposición institucional que eso involucraba, sobrevendría naturalmente la devolución de la historia propia —pues deliberación es marcha, es movimiento de transformación en el tiempo—. Con la devolución de la historia, las nociones de cultura (por la inercia que le es propia) y grupo étnico (que necesariamente refiere a un patrimonio cultural) perdían su centralidad y dejaban paso a otro discurso, cuyo sujeto era el pueblo, como sujeto colectivo de derechos y autor colectivo de una historia, aunque ésta fuera narrada en forma de mito, que no es otra cosa que un estilo diferente de decantación y condensación de la experiencia histórica acumulada por un pueblo. Muestro, a continuación, el resultado de estas ponderaciones.

El texto que se transcribe a continuación pertenece a la exposición realizada por la autora el 5 de septiembre de 2007 en la Cámara de Diputados de Brasil.

---

Naciones Unidas vendría a refrendar esta línea argumental: “Artículo 18° —Los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en las tomas de decisiones en materias que pueden afectar sus derechos, por medio de representantes elegidos por ellos mismos de acuerdo con sus propios procedimientos, así como también mantener y desarrollar sus propias instituciones para la toma de decisiones”.

Que cada pueblo teja los hilos de su historia: En defensa de un Estado restituidor y garantista de la deliberación en foro étnico (leído en la Audiencia Pública realizada el 5 de septiembre de 2007 por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados sobre el Proyecto de Ley núm. 1057 de 2007 del diputado Henrique Afonso sobre la práctica del infanticidio en áreas indígenas)<sup>10</sup>

Excelentísimas señoras y señores diputadas y diputados, asesoras y asesores, y respetable público:<sup>11</sup>

*La escena del Estado y la escena del indio*

Es de la mano de dos escenas en manifiesto contraste que comienzo esta exposición. Dos escenas que componen una viñeta de la nación en que vivimos y revelan el papel del Estado y el significado de la ley.

La primera escena fue retirada del diario que leo todas las mañanas, el *Correio Brasiliense*, el principal de la capital federal, aunque podría haber sido retirada de cualquier periódico, cualquier día. Es la escena del Estado, de la salud pública, de la seguridad pública, de la protección y de las garantías para la vida:

Brasilia, martes 28 de agosto de 2007. Cuaderno Brasil:

En cinco días, 11 bebés muertos en [maternidad pública de] Sergipe.

Y hoy mismo al despertarme:

Brasilia, miércoles 5 de septiembre de 2007. Titulares y Cuaderno Ciudades (refiriéndose a las ciudades del contorno del Distrito Federal):

Vera Lúcia dos Santos [...] tuvo dos hijos asesinados. Todavía lloraba la muerte de Franklin, 17, cuando el menor, Wellington, 16, fue ejecutado con dos tiros en la nuca. [...] Ningún preso. [...] Según la investigación del Correio, ninguno de los 41 asesinatos de adolescentes de 13 a 18 años, ocurridos este año, fue solucionado.

La segunda es la escena del indio, y fue retirada de un libro que recomiendo: *O Massacre dos Inocentes. A criança sem infância no Brasil*. El organizador de la obra, José de

<sup>10</sup> Agradezco la colaboración de Stephen Grant Baines, José Jorge de Carvalho, Esther Sánchez Botero, Xavier Albó, Patrícia Rodrigues de Mendonça, Ernesto Ignacio de Carvalho, Saulo Ferreira Feitosa, Rosane Lacerda, Tiago Eli, Leia Vale Wapichana, Suzy Evelyn de Souza e Silva, Marianna Holanda y Danielli Jatobá.

<sup>11</sup> Texto leído en portugués y traducido al español por la autora (nota de los coordinadores).

Souza Martins, resume con las siguientes emotivas palabras el primer capítulo del volumen, “Os índios Parkatejê 30 anos depois”, de Iara Ferraz:

fue la sociedad blanca la que, en su expansión voraz y cruel, llevó la destrucción y la muerte a los indios *Parkatejê* del sur de Pará. No solamente eliminó físicamente a un gran número de personas, sino que también sembró en el interior de la tribu la desagregación social, la desmoralización, la enfermedad, el hambre, la explotación —condiciones de rendición incondicional del indio a la sociedad “civilizada”—. El blanco llevó a la tribu el desequilibrio demográfico, comprometió sus linajes y su organización social. Los *Parkatejê* asumieron heroicamente la rendición, entregaron sus niños huérfanos a los blancos, para que, al menos, sobrevivieran, aunque sea como hijos adoptivos. Más tarde, cuando consiguieron reorganizar su sociedad, salieron en busca de los niños dispersos, ahora ya adultos, diseminados hasta en regiones distantes, para que volvieran a su tribu, para compartir la saga del pueblo *Parkatejê*. Inclusive personas que ni siquiera tenían conocimiento de su origen indígena, porque los blancos les habían negado esa información, fueron sorprendidas en el medio de un día, en la casa adoptiva, por la visita del viejo jefe indígena, que les anunciaba que había venido a buscarlas para que retornaran a su aldea y a su pueblo, que los esperaba. (Martins, 1991: 10, traducción mía)

Frente al contraste de las dos escenas citadas, confirmado por tantas otras que conocemos, me pregunto y les pregunto a ustedes: ¿Qué Estado es ese que hoy pretende legislar sobre cómo deben los pueblos indígenas preservar a sus niños? ¿Qué estado es ese que hoy pretende enseñarles a cuidarlos? ¿Qué autoridad tiene ese Estado? ¿Qué legitimidad y qué prerrogativas? ¿Qué credibilidad tiene ese Estado al intentar, mediante esta nueva ley, criminalizar a los pueblos que aquí tejen los hilos de su historia cuando fueron interrumpidos por la violencia y la codicia de los cristianos? En vista de las evidencias, cada día más numerosas, del absoluto fracaso de ese Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y de su incapacidad para realizar lo que no es más que su propio proyecto de nación, me veo obligada a concluir que la única prerrogativa con que ese Estado cuenta es el de ser el depositario de la herencia de la conquista, el heredero directo del conquistador.

Antes bien deberíamos, en cambio, criminalizar a ese mismo Estado que hoy pretende legislar y llevarlo al banco de los acusados: por insolvente, por omiso, por infractor, y hasta por homicida por conducto de las manos de muchos de sus representantes y agentes investidos de poder policial. Al comparar la gravedad de los deli-

tos, no tendremos alternativa que absolver a los pueblos que hoy se trata aquí de encuadrar en la ley y devolver la mira del derecho a quien intenta inculparlos: una élite que cada día constata su incapacidad para administrar la nación y ve desmontada en público su pretensión de superioridad moral, instrumento principal de todas las empresas de dominación. La fuerza de esta viñeta inicial habla por sí misma, y bien podría cerrar aquí mi exposición y ya sería convincente. Sin embargo, hay mucho más para decir sobre el Proyecto de Ley cuya discusión hoy nos reúne. Comenzando por dos precisiones que, antes de proseguir, deben ser hechas.

La primera se refiere a lo que estamos debatiendo en esta Audiencia, pues debe quedar claro que la discusión del Proyecto de Ley sobre Infanticidio en Áreas Indígenas no debe tener como foco el derecho a la vida individual, que ya se encuentra debidamente garantizado en la Constitución brasileña, en el Código Penal y en diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por Brasil. En lugar de reduplicar las leyes, ya abundantes, de defensa de la vida individual, urgiría proponer caminos para que el Estado se vuelva capaz de proteger y promover mejor la continuidad y la vitalidad de los pueblos, que tanta riqueza le confieren a la nación en términos de diversidad de soluciones para la experiencia humana. ¡Es del bienestar de los pueblos que depende la vida de sus niños! La segunda precisión tiene que ver con el significado de la expresión “derecho a la vida”. Esa expresión puede indicar dos tipos diferentes de derecho a la vida: el derecho individual a la vida, es decir, la protección del sujeto individual de derechos, y el derecho a la vida de los sujetos colectivos, esto es, el derecho a la protección de la vida de los pueblos en su condición de pueblos. Precisamente porque este último se encuentra mucho menos elaborado en el discurso jurídico brasileño y en las políticas públicas, es a éste que deberíamos dedicar la mayor parte de nuestros esfuerzos de reflexión, intentando imaginar cómo brindar mayor protección legislativa, jurídica y gubernamental a los sujetos colectivos de derechos, los más desprotegidos.

Defiendo que la prioridad es salvar a la comunidad donde todavía hay comunidad, y salvar al pueblo donde todavía persista un pueblo. El Estado necesario para que eso sea posible no es un Estado interventor y preponderantemente punitivo. Es un Estado capaz de restituir los medios jurídicos y materiales, la autonomía y las garantías de libertad en el interior de cada colectividad, para que sus miembros puedan deliberar respecto a sus costumbres en un camino propio de transformación histórica, y dialogar de forma idiosincrática con los estándares de derechos humanos internacionalmente establecidos.



*La crítica al Estado castigador*

Son varios los autores, sociólogos de la violencia y del derecho, juristas y politólogos, que se muestran preocupados con la intensificación progresiva del aspecto castigador del Estado, hasta el advenimiento de un Estado eminentemente criminalizador, que concentra sus tareas y responsabilidades en el esfuerzo punitivo y relega *sine-die* sus otras y más prioritarias obligaciones. Esta ley que aquí vinimos a discutir se encuadra en esta línea, en este perfil, criticado y lamentado, de un Estado punitivo, que restringe su actuación a los actos de fuerza a favor y en contra, como en este caso, aquellos que debería proteger y promover.

En su último libro, *El enemigo en el derecho penal* (2006), el gran jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni examina el *telos*, la razón de ser, las consecuencias y el subtexto del Estado castigador a lo largo de la historia, y especialmente, en el contexto contemporáneo. Lo que emerge es que, por medio del discurso penal, se diseña la idea del “enemigo” —deshablamiento de la categoría *hostis* del derecho romano—. [Así,] la legislación penal dibuja siempre, inevitablemente, [...] la figura de un *ajeno* a quien postula, por la misma maniobra, como enemigo. En el caso de la ley que nos trajo hoy a debatir en esta Audiencia Pública, el enemigo del derecho penal es cada pueblo indígena, en la radicalidad de su diferencia y en el derecho de construir su propia historia, es decir, el derecho de deliberar internamente sobre el curso de su tradición. Eso queda claro, y resultaría evidente para cualquier habitante de Marte que, por un accidente cósmico, viniese a aterrizar entre nosotros y leyese el texto del proyecto de ley: éste criminaliza la aldea, quiere castigar el otro por ser otro, no soporta la idea de la existencia de una colectividad que elige no formar parte del “nosotros”. Por eso, esa ley es, antes que nada, anti-histórica, ya que una de las preocupaciones centrales de nuestro tiempo es la de valorizar y preservar la diferencia, la reproducción de un mundo en plural que, para existir, necesita del desarrollo del derecho de *sujetos colectivos*. Cuidar de ellos es central inclusive porque, a pesar de nuestras agresiones constantes en el curso de estos 500 años, esos pueblos no solamente sobrevivieron mediante sus propias estrategias y lógicas internas, sino también porque es posible imaginar que nos superarán en esa capacidad de sobrevivencia. Muchos de ellos refugiados en espacios inalcanzables por lo que pretensiosamente consideramos ser “la Civilización” y viéndose libres de la codicia por concentrar y acumular, es decir, libres del pesado equipaje que nosotros cargamos, tendrán, quién sabe, una oportunidad que nosotros no tendremos, en un mundo que se interna cada día en los que muchos creen ser su fase final.

*El significado de las leyes*

La gran estudiosa brasileña sobre seguridad pública y eficacia penal, Julita Lemgruber (2001), en su artículo “Verdades y mentiras sobre el sistema de justicia criminal”, revela el escaso impacto de la ley no sólo entre nosotros, sino también en los países más vigilados del mundo. Valiéndose de investigaciones cuantitativas sobre seguridad pública en países donde los seguimientos son realizados con regularidad, la autora informa que en Inglaterra y en el país de Gales, en el año 1997, solamente 2.2 % de los delitos obtuvieron alguna condena de los responsables, y en los Estados Unidos, según encuesta de 1994, de todos los crímenes violentos cometidos —homicidios, agresiones, violaciones, robos, etcétera, cuya investigación, esclarecimiento y punición parecerían más relevantes— sólo 3.7% resultaron en condenas. A la luz de estos datos, la autora cualifica como “Primera Mentira” la afirmación de que el sistema de justicia criminal puede ser considerado un inhibidor eficaz de la criminalidad. En el caso de Brasil, el reducido poder de la ley es todavía más extremo. En el estado de Río de Janeiro (el más monitoreado por encuestas periódicas sobre violencia) autores que realizaron sus investigaciones durante los años noventa como Ignacio Cano, Luiz Eduardo Soares y Alba Zaluar concluyeron, respectivamente, que solamente 10%, 8% o 1% de todos los homicidios denunciados a la justicia alcanzaron algún tipo de condena. En las palabras de Alba Zaluar: “En Río de Janeiro apenas 8% de las averiguaciones [...] se transforman en procesos y son llevadas a juicio. De esas, apenas 1% alcanza sentencia” (Cano 2005; Soares 1996; Zaluar 2002)

Esos datos imponen nuevos interrogantes al respecto de las motivaciones que los legisladores podrían entretener al insistir en una ley que criminaliza los pueblos indígenas y vuelve más distante su acceso a un Derecho Propio y a una jurisdicción propia para la solución de conflictos y disensos dentro de las comunidades, contraviniendo así el Convenio 169 de la OIT, plenamente vigente en Brasil desde 2002.

Cabe preguntarse, entonces: ¿Si la ley no construye realidad entre nosotros, como podría construir realidad entre los otros pueblos? ¿Y si la ley no hace acontecer, cuál sería entonces el significado de la insistencia en esta nueva ley por parte de algunos parlamentarios cuando, de hecho, además de colocar obstáculos al legítimo y jurídicamente validado *derecho a la diferencia*, ella abulta de forma redundante e innecesaria —porque enuncia derechos ya plenamente garantizados en más de un artículo de la legislación vigente— la ya demasiado inocua legislación penal?

¿De dónde emana este furor, esta verdadera fiebre legisladora que, una vez más, solo contribuirá para el agravamiento de la tantas veces criticada “inflación legislativa”?

Solamente consigo encontrar una respuesta para esta pregunta: lo que esta ley de hecho hace, y lo hace eficientemente, es afirmar, dar publicidad, tornar patente ante la Nación, *quién es el pueblo que escribe las leyes, cuáles son los sectores de la sociedad*

*nacional que tienen acceso a los recintos en los que esa tarea se realiza.* En verdad, no debemos olvidar que la Ley habla, en primer lugar, sobre la figura de sus autores. Ella contiene, sin duda, *una firma*. Quien quiere escribir una ley, quiere dejar su firma en el texto más eminente de la Nación. Pero esa ciertamente *no es* una motivación válida y suficiente *para todos*. Hasta porque en este Congreso no hay cuotas para indígenas ni cualquier tipo de reserva de cupos que garantice la participación de los diversos pueblos en la redacción de las leyes de una gran Nación que ellos también componen.

### *El futuro del Estado*

¿Cuál podría ser entonces el trabajo del Estado para superar un escenario tan desalentador como el que acabo de presentar? Debería ser *un Estado restituidor y garante del derecho étnico y del derecho comunitario en general*. Con eso quiero decir que, en vista del desorden que las élites metropolitanas europeas y cristianas instalaron en el continente a partir del proceso de conquista y colonización, desorden más tarde agravado y profundizado por la administración a cargo de las élites nacionales, herederas del control de los territorios, hoy tenemos *una oportunidad*. Y es la oportunidad de permitir que aquellos pueblos que hasta ahora no tuvieron la ocasión de hacerlo puedan ahora restaurar su orden institucional interno y retomar los hilos de su historia. *Quién sabe sea así posible rehacer lo que fue deshecho en los órdenes cultural, jurídico, político, económico y ambiental de la nación*. Si no existe ley perfecta, en lugar de insistir en la perfectibilidad cada día más remota de un sistema jurídico deficiente, podemos abrir camino para otros modelos. Me refiero aquí a los Derechos Propios y al proyecto del Pluralismo Jurídico.

*No se trata, como ha sido el entendimiento de juristas y antropólogos hasta el momento, de oponer el relativismo de las culturas al universalismo de los Derechos Humanos o a la vigencia universal de la constitución dentro de la nación*. Lo que el proyecto de un Estado pluralista y la plataforma del pluralismo jurídico proponen al *diseñar la idea de Nación como una alianza o coalición de pueblos es permitir que cada uno de ellos resuelva sus conflictos y elabore su disenso interno por un camino propio*. En toda aldea humana, por menor que sea, la divergencia es inevitable, y cuando se trata del mandato de infanticidio por la costumbre, como atestan los casos aquí relatados, el disenso suele presentarse. Frente a eso, el papel del Estado en la persona de sus agentes tendrá que ser el de estar disponible para supervisar, mediar o interceder con el fin único de garantizar que el proceso interno de deliberación pueda ocurrir libremente, sin abusos por parte de los más poderosos en el interior de la sociedad.

Tampoco se trata de solicitar la retirada del Estado porque, como atestan las múltiples demandas por políticas públicas colocadas al mismo por los pueblos indí-

genas a partir de la Constitución de 1988, después del intenso y pernicioso desorden instalado por el contacto, el Estado ya no puede, simplemente, ausentarse. Debe permanecer disponible para ofrecer garantías y protección cuando sea convocado por miembros de las comunidades, siempre que esa intervención ocurra en diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de la comunidad en cuestión. Su papel, en ese caso, no podrá ser otro que el de promover y facilitar el diálogo entre los poderes de la aldea y sus miembros más frágiles.

Esta cautela al legislar y ese compromiso de garantizar la libertad del grupo para deliberar internamente y auto-legislarse son gestos particularmente prudentes y sensatos en un mundo multicultural globalizado como el de hoy, en el cual es muy grande el peligro de la apropiación de elementos de la tradición para transformarlos en emblemas de identidad por parte de grupos que ven en proyectos culturalistas de corte fundamentalista la forma de defender sus intereses de poder e influencia dentro de cada sociedad. ¿Cuántas no son las prácticas que, lejos de menguar, cuando reprimidas por una legislación occidentalizante, se afirman y afianzan como signos de identidad para hacer frente a un poder invasor?

Al recordar esa posibilidad, nos convencemos más todavía de que esta ley que discutimos es impracticable y hasta peligrosa por dos razones que no podemos dejar de considerar. En primer lugar, porque puede generar formas de reacción que, con base en nociones fundamentalistas de identidad y de cultura, puedan venir a transformar la práctica del infanticidio en emblema de diferencia y en motivo cristalizado de una heráldica étnica. En segundo lugar, porque la creación de una ley de ese tipo demanda la *aplicación de esa ley*, lo que inevitablemente incumbirá a las fuerzas de la seguridad pública con la obligación de vigilar e interferir en el espacio de la aldea, interviniendo su autonomía y su intimidad. Eso podría acarrear consecuencias nefastas, en vista de la falta de preparación de las policías para trabajar a través de las fronteras de la diferencia y desde una perspectiva francamente pluralista.

*Pueblo e historia: categorías fundamentales para trascender el binomio relativismo/universalismo*

La forma más adecuada y eficiente de pensar el conjunto de los problemas que aquí se colocan no debe entrar en el campo minado de los insolubles dilemas colocados por la oposición relativismo —universalismo—. Cuando pensamos el principio del pluralismo, la idea de cultura como conjunto de costumbres cristalizadas y a-históricas debe ser evitada y sustituida por la idea de *historias en plural*—la historicidad múltiple de nuestras naciones—. Todo pueblo habita en el fluir de los tiempos históricos en entrelazamiento con los otros. Cada pueblo contiene esa verdadera usina de la historia

que es el disenso en su interior, de forma que costumbres son cambiadas en el curso constante de la deliberación, que no es otra cosa que el diálogo fluente y constante entre sus miembros. El problema de los pueblos en nuestro continente no es el de conservar la cultura, como patrimonio cristalizado, sino el de des-intrusionar su historia, que fue interrumpida por la irrupción autoritaria del colonizador, sea éste el enviado de las metrópolis europeas o la élite autóctona que construyó y administra el Estado nacional.

No es, como se piensa, la tradición, en el sentido de repetición de un pasado, lo que constituye un pueblo, y sí su constante faena de deliberación conjunta. Muchos son los pueblos que ya deliberaron y abandonaron no sólo la costumbre del infanticidio sino también otras muchas que quedaron atrás en el fluir de los tiempos. Esto sucedió, por ejemplo, con el pueblo kaxuyana-tyrio, como acaba de relatar Valéria Paye Pereira, que me precedió en esta Audiencia.

La idea rectora de historia propia avanza precisamente a contramano de lo que la ley que aquí debatimos intenta hacer, pues ella no se alía al proyecto de un Estado que toma decisiones sobre los rumbos de todos los otros pueblos que componen la nación mediante leyes punitivas. Muy por el contrario, el principio del respeto a la agencia y capacidad deliberativa de cada sujeto colectivo preserva su derecho a que su curso histórico continúe fluyendo libre y diferenciado. Por eso, el hecho de que las sociedades se transforman, abandonan costumbres y adoptan e instalan otras nuevas es precisamente un argumento “contra” esa ley, y no a su favor. Al decir que las sociedades mudan por voluntad propia como resultado de las disidencias que en su interior se producen estamos afirmando que el Estado no es la agencia para prescribir e imponer, mediante amenaza y coerción, desenlaces para la trama de la historia de los otros pueblos que la Nación abriga. Su papel único es el de proteger el curso propio de cada pueblo en su desdoblamiento idiosincrático y particular, velando para que eso pueda ocurrir sin presiones de grupos internos que resultaron empoderados por haberse especializado en los trabajos de mediación con el Estado y la sociedad dicha nacional, y también sin intromisiones autoritarias, como la que esta ley bien representa.

*La devolución de la justicia propia es nada más y nada menos que la devolución de la historia propia*

En esta perspectiva antropológico-jurídica que propongo, el papel del Estado será, por lo tanto, el de restituir a los pueblos los medios materiales y jurídicos para que recuperen su capacidad usurpada de tejer los hilos de su propia historia, y garantizarles que la deliberación interna ocurra en libertad, en concordancia con la figura jurídica de las “garantías de jurisdicción o foro étnico”. En concordancia, el garantismo

que invoco hace referencia a los compromisos legales asumidos por el Estado Nacional de honrar las demandas de los sujetos colectivos y colaborar en el esfuerzo que realizan por reproducir su existencia. El principio del resguardo de una historia propia se opone a la perspectiva relativista clásica, pues ésta no podrá nunca evitar completamente referir los derechos propios a una concepción de la cultura cristalizada, ahistórica y atemporal. Afirmar la historia frente a la cultura es la única forma eficiente de garantizar el progreso de la justicia en el interior de los pueblos por el camino de la deliberación y constante producción de sus sistemas propios de legalidad. Esta deliberación no es otra cosa que el motor de la transformación histórica, en curso propio y en diálogo constante con los otros pueblos.

(Fin de la exposición presentada por la autora en la Audiencia Pública realizada en la Cámara de Diputados de Brasil.)

## SIETE COROLARIOS

Siete corolarios se desprenden del argumento aquí presentado en defensa de la pauta del Derecho a la Diferencia y de los valores del pluralismo frente al caso límite que el infanticidio indígena representa para el pluralismo jurídico: 1) Es más adecuado, a los fines de la defensa de derechos, hablar de “pueblo” que hablar de “grupo étnico”, porque pueblo es un sujeto colectivo vivo y dinámico mientras grupo étnico es una categoría objetificadora, que sirve a fines clasificatorios y ancla al grupo en una etnicidad basada en un patrimonio fijo de cultura. 2) Pueblo es el colectivo que se percibe tramando la tela de una historia común —el diseño de la trama registra disensos y consensos entre sus miembros—. 3) Es más adecuado hablar de “historia” que de cultura, pues la idea de cultura es generalmente invocada como argumento para retirar las costumbres del flujo histórico —hasta actores bien intencionados condenan a las culturas “no históricas” a una vida museológica—. La cultura no es otra cosa que la decantación de la experiencia histórica acumulada, y el mito una forma de condensación y simbolización del proceso histórico. 4) El buen Estado debe tener un perfil devolvedor/ restituidor de la justicia propia, entre otros recursos a ser reintegrados. 5) Restituir la justicia propia es promover la restauración del tejido comunitario – la devolución del territorio es necesaria pero no suficiente a este fin. 6) Restituir la justicia propia significa también devolver a la comunidad las riendas de su historia: la deliberación en fuero propio y los consecuentes desdoblamientos del discurso interno inherentes al hacer justicia en comunidad son el motor mismo del camino histórico de un sujeto colectivo. 7) Pero el Estado no puede retirarse súbita y completamente debido al desorden instalado en las comunidades como consecuencia del contacto con el mundo de

los blancos: su papel, por lo tanto, es el de garantizar la deliberación interna cuando es obstaculizada por los poderes establecidos dentro de las comunidades (hombres, ancianos, miembros más ricos, líderes políticos), cuyo poder es realimentado desde afuera, sea de forma reactiva frente a las interpelaciones externas, o por alianzas con segmentos de la sociedad nacional que refuerzan los poderes en el interior de las comunidades (comerciantes, políticos, hacendados).

## BIBLIOGRAFÍA

AGAMBEN, GIORGIO

1998 (1995) *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Barcelona, Antonio Gimeno Cuspinera (trad.), Pre-Textos.

AN-NA'IM, ABDULLAHI AHMED

1992 "Toward a Cross-Cultural Approach to Defining International Standards of Human Rights. The Meaning of Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment", en Abdullahi Ahmed An-na'im (ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.

CANO, IGNACIO

2005 "Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro", informe final de investigación, Rio de Janeiro, CESEC, Universidad Cândido Mendes.

DAL POZ NETO, JOÃO

2000 "Crônica de uma morte anunciada: do suicídio entre os Sorowaha", en *Revista de Antropologia*, vol. 43, núm. 2, São Paulo, Universidad de São Paulo, pp. 99-120.

DANTAS, FERNANDO ANTÔNIO DE CARVALHO

1999 *O sujeito diferenciado: a noção de pessoa indígena no direito brasileiro*, disertación de maestría, Programa de Posgrado en Derecho-Ciências Jurídicas, Universidad Federal de Paraná, Curitiba,

DAVIS, MEGAN

2007 "'Constitutional Niceties or the Care and Protection of Young Children?': Aboriginal Children and the Silencing of Debate", *Australian Children's Rights News, Newsletter of the Australian Section of Defence for Children International*, núm. 44, octubre, Sidney. <[http://www.womenforwik.org/pdfs/ACRN\\_Issue\\_44\\_October\\_2007.pdf](http://www.womenforwik.org/pdfs/ACRN_Issue_44_October_2007.pdf)>.

FEITOSA, SAULO FERREIRA, CARLA RÚBIA FLORÊNCIO TARDIVO Y SAMUEL JOSÉ DE CARVALHO

2006 "Bioética, cultura e infanticídio em comunidades indígenas brasileiras: o caso Surua-há", trabajo final, VIII Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Bioética, Brasília, Cátedra UNESCO de Bioética da Universidade de Brasília.

FOUCAULT, MICHEL

- 2000 *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*, Horacio Pons (trad.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- 2006 *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Horacio Pons (trad.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- 2007 *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Horacio Pons (trad.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

HOLANDA, MARIANNA ASSUNÇÃO FIGUEIREDO

2008. *Quem são os humanos dos direitos? Sobre a criminalização do infanticídio indígena.* Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Brasília, Universidade de Brasília.

KROEMER, GUNTER

- 1994 *O povo do veneno*, Belém de Pará, Edições mensageiro.

LEMGRUBER, JULITA

- 2001 “Verdades e mentiras sobre o Sistema de Justiça Criminal”, *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (RCJ)*, núm.15, set./dez., Brasília, pp. 12-29.

MARÉS DE SOUZA FILHO, CARLOS FREDERICO

- 1998 *O renacer dos povos indígenas para o direito*, Juruá, Curitiba.

MARTINS, JOSÉ DE SOUZA (org.)

- 1991 *O massacre dos inocentes. A criança sem infância no Brasil*, São Paulo, Hucitec.

MCMULLEN, JEFF

- 2007 “Closing the Space Between Us- The Rights of Aboriginal Children”, *University of Newcastle 2007 Human Rights and Social Justice Lecture*, Friday 2nd November, Newcastle, <[http://www.womenforwik.org/pdfs/The\\_Rights\\_of\\_Aboriginal\\_Children.pdf](http://www.womenforwik.org/pdfs/The_Rights_of_Aboriginal_Children.pdf)>.)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - MJ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

- 2007 Ata da 1ª Reunión Extraordinario de la Comisión Nacional de Política Indigenista. <[www.funai.gov.br/ultimas/CNPI/Ata\\_1\\_Reuniao\\_Extraordinaria%20.pdf](http://www.funai.gov.br/ultimas/CNPI/Ata_1_Reuniao_Extraordinaria%20.pdf)>.

PLATT, ANTHONY M.

- 1969 *The Child Savers, the Invention of Delinquency*, Chicago, University of Chicago Press.

RODRIGUES, PATRÍCIA DE MENDONÇA

- 2008 *A Caminhada de Tanysiwè. Uma teoria Javaé da história*, tesis doctoral, Chicago, Department of Anthropology, Chicago University.

SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER

- 2006 *Entre el Juez Salomón y el Dios Sira. Decisiones interculturales e interés superior del niño*, Bogotá, Universidad de Amsterdam y UNICEF.



SEGATO, RITA LAURA

- 2003 *Uma agenda de ações afirmativas para as mulheres indígenas do Brasil*, Série Antropologia 326 (nueva versión), Brasília, Departamento de Antropología, Universidad de Brasília.
- 2006 “Antropologia e Direitos Humanos: Alteridade e Ética no Movimento de Expansão dos Direitos Universais”, *Mana*, núm. 12, vol. 1, pp. 207-236.
- 2007 “La faccionalización de la República y el paisaje religioso como índice de una nueva territorialidad”, en *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*, Buenos Aires, Prometeo.
- 2008 “Closing Ranks: Religion, Society and Politics Today”, *Social Compass* 55(2), pp. 207-219.

SOARES, LUIZ EDUARDO *et al.*

- 1996 *Violência e Política no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ISER e Relume-Dumará.

VIVEIROS DE CASTRO, EDUARDO B.

- 1987 “A Fabricação do Corpo na Sociedade Xinguana”, en João Pacheco de Oliveira (org.), *Sociedades Indígenas e Indigenismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Marco Zero, pp. 21-41.

ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL

- 2006 *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Dykinson.

ZALUAR, ALBA

- 2002 “Crime Organizado e Crise Institucional”. <[www.ims.uerj.br/nupevi/artigos\\_periodicos/crime.pdf](http://www.ims.uerj.br/nupevi/artigos_periodicos/crime.pdf)>.

Sección IV:  
Pluralismo jurídico, justicia y disputa  
por los derechos

# Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento

*María Teresa Sierra*

## INTRODUCCIÓN

En torno al pluralismo jurídico se ha desarrollado una vasta literatura en los últimos tiempos, tanto en el campo del derecho como de la antropología y la sociología jurídica, que da cuenta de un cambio de paradigma en la manera de comprender el derecho en las sociedades modernas, al cuestionar el centralismo y el monismo jurídico propio del derecho estatal. La realidad plural de las sociedades latinoamericanas que durante mucho tiempo se pretendió negar como efecto de las políticas integracionistas de los Estados nacionales hoy en día es un dato histórico cada vez más visible, en lo cual ha incidido la globalización y los procesos migratorios, así como las voces y demandas mismas de los pueblos indígenas por el reconocimiento de la diversidad cultural y la autonomía, en los espacios nacionales y transnacionales. De esta manera, como lo sostiene Boaventura de Souza Santos, la pluralidad es el rasgo clave del campo jurídico en las sociedades contemporáneas: “una constelación de legalidades (e ilegalidades) diversas que operan en espacios y tiempos locales, nacionales y transnacionales” (Santos, 1998: 18), lo que significa que el orden jurídico estatal se ve confrontado con otros ordenamientos jurídicos —locales y globales— que le disputan la legitimidad. En particular el pluralismo jurídico se ha convertido en un referente central para discutir el sentido en que los pueblos indígenas plantean el reconocimiento del derecho indígena, al mismo tiempo que exigen la transformación del Estado de su carácter monocultural hacia una condición plural; pero también para comprender cómo se conforman y se construyen cotidianamente los sistemas jurídicos indígenas, cómo estos han logrado sobrevivir y redefinirse, cuál es su manifestación contemporánea, cómo se relacionan con el derecho estatal y cómo incide en ellos la legalidad transnacional.

El pluralismo jurídico ha sido efectivamente un concepto clave que ha cuestionado la visión positivista del derecho impuesta por el liberalismo, según la cual el derecho estatal es el único referente de legalidad en los Estados nacionales, negando con esto la vigencia de otros órdenes jurídicos, como es el caso del derecho indígena. La perspectiva del pluralismo jurídico desarrollada desde la antropología y la sociología jurídica, cuestiona de frente el centralismo del derecho estatal, es decir, el considerar que la única fuente de derecho es la ley del Estado, y plantea nuevos retos para pensar el derecho (Benda Beckman, 1986; Merry, 1988). Sin embargo, lo que pareciera ser un

concepto sobre el que hoy en día existe un acuerdo —el reconocimiento de sistemas jurídicos no estatales que coexisten en un mismo campo social (Merry, 1988)— ha propiciado diferentes interpretaciones que es importante señalar por sus implicaciones políticas y académicas. Este debate resulta de especial interés para la discusión en torno al reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas en sociedades poscoloniales y los desafíos que esto implica para pensar en Estados plurales, como es el caso en la actualidad de América Latina.

En este texto me interesa destacar una visión antropológica del pluralismo jurídico, para dar cuenta de los sistemas jurídicos en sus relaciones y en su dimensión práctica. Desde esta perspectiva ambos derechos —el estatal y el indígena— se traslapan y se actualizan en la práctica de los actores sociales, lo que impide pensarlos como sistemas separados y autocontenidos. Dichos traslapes se dan en el marco de relaciones de poder construidas históricamente en las que el derecho estatal ha impuesto sus modelos sobre el derecho indígena obligando a su continua redefinición. En esta dirección retomo el término de “interlegalidad”, propuesto por Boaventura de Souza Santos (1987), como la dimensión fenomenológica del pluralismo jurídico que apunta a comprender las múltiples relaciones entre los sistemas jurídicos en su síntesis práctica, lo cual contrasta con las perspectivas normativas del pluralismo jurídico interesadas en mostrar las particularidades de los sistemas normativos en sus lógicas propias.

Pretendo avanzar en una conceptualización antropológica del pluralismo jurídico y del derecho indígena, que nos ayude a entender las dinámicas del cambio jurídico en las sociedades contemporáneas. Más que un dilema entre visiones normativas o procesuales, propongo que veamos ambas perspectivas como dimensiones complementarias para pensar lo jurídico, retomando a John Comaroff y Simon Roberts (1981), que deben ser historizadas y abordadas desde las lógicas del poder y del cambio social, tal como lo postularon June Starr y Jane Collier (1989). En este sentido me pregunto: ¿En qué sentido el concepto de “interlegalidad” permite pensar las jurisdicciones indígenas y las autonomías? ¿De qué manera aporta nuevos elementos para el análisis de los derechos colectivos y la diferencia cultural?; ¿cuáles son las implicaciones de la globalización del derecho para pensar las dinámicas interlegales, las prácticas del derecho indígena y los derechos humanos? ¿De qué manera la perspectiva de la interlegalidad contribuye al debate político en torno al reconocimiento de los derechos indígenas y los Estados plurales? En las reflexiones siguientes preciso algunos puntos que alimentan este debate y nos ayudan a reconocer la necesidad de un mayor diálogo entre las visiones antropológicas y las visiones jurídicas para avanzar en el estudio de las políticas de reconocimiento y del derecho indígena en tiempos de globalización y de pluralidades normativas.

## HACIA VISIONES COMPRENSIVAS DEL PLURALISMO JURÍDICO Y LA INTERLEGALIDAD EN LA DEFINICIÓN DEL DERECHO INDÍGENA

El pluralismo jurídico es un concepto clave en los desarrollos de la antropología jurídica desde mediados del siglo *XX*. Especialmente el interés de comprender el orden social y los mecanismos de regulación de las sociedades colonizadas llevó a estudiar los sistemas jurídicos de poblaciones nativas y el impacto que tuvo en ellos el colonialismo al imponer nuevas normas sobre las sociedades subordinadas. En algunas regiones este proceso supuso la construcción de un nuevo orden jurídico local, producto de la readecuación y codificación de lo que se consideró “legítimo y aceptable” desde el punto de vista de la metrópoli, según se ha documentado de manera detallada en el caso de poblaciones africanas (Falk Moore, 1986; Chanock, 1985; Snyder, 1985). Así, junto con la religión y la lengua, el colonizador impuso su derecho con el fin supuesto de “civilizar” al Otro (Fitzpatrick, 1992). Los sistemas de derecho nativos con más o menos fuerza consiguieron sobrevivir, aunque fueron obligados a redefinirse y adecuarse a las nuevas normas, como ocurrió también con los pueblos indígenas en América Latina subyugados por la colonización española. Con la instauración de los Estados, el nuevo derecho nacional se impuso como único referente de legalidad, lo que implicó la negación, la clandestinización y en ocasiones la criminalización de los sistemas jurídicos indígenas. En este proceso se fue moldeando el derecho indígena, de ahí que difícilmente pueda hablarse de la supervivencia de un derecho indígena prehispánico o tradicional, como en algún momento imaginaron algunos estudiosos. Desde esta perspectiva hablar de derecho indígena significa considerar el contexto colonial y poscolonial en el que éste se ha moldeado y el sentido en que en la situación actual el derecho del estado y la globalización inciden en su redefinición (Sierra 2003).

Algunos antropólogos jurídicos, en general, en estudios relativos a sociedades africanas y asiáticas, han documentado situaciones de pluralidades normativas para mostrar diferentes niveles de regulación al interior de las sociedades nativas (Pospisil, 1965) y en su relación con el orden del colonizador (Moore, 1986; Snyder, 1985).<sup>1</sup> En este sentido, Moore propuso el concepto de “campo legal semiautónomo” para referirse a situaciones en donde las sociedades generan su propia normatividad, aun si están sujetas a la injerencia de ordenamientos legales hegemónicos con los cuales interactúan (Moore, 1973). De acuerdo con Moore (2005: 357), fue Griffiths (1986) quien introdujo el concepto de “pluralismo jurídico” en la antropología jurídica para cuestionar el centralismo legal y llamar la atención sobre la vigencia de normas prove-

<sup>1</sup> Para una revisión del concepto de pluralismo jurídico en la antropología jurídica anglosajona ver Sierra y Chenaut (2002)

nientes de fuentes diversas en las distintas sociedades, ampliando de esta manera el concepto a todo tipo de formación social.<sup>2</sup> Más adelante el concepto fue elaborado por Sally Merry (1988) para distinguir dos momentos en el desarrollo del pluralismo jurídico: el denominado “pluralismo jurídico clásico”, en donde sistemas claramente diferenciados entran en relación, lo cual refiere a la situación colonial y poscolonial, cuando los sistemas jurídicos del colonizador se impusieron sobre los sistemas jurídicos nativos, como ha sido el caso de la colonización en África y en América; y el “nuevo pluralismo jurídico” propio de las sociedades capitalistas modernas en donde el pluralismo, es decir, la vigencia de órdenes legales no oficiales en coexistencia con el oficial, ha permeado al conjunto de la sociedad, y hace ver que la pluralidad normativa es un hecho consustancial a todo tipo de sociedad. Un aporte central de Sally Merry (1988) al estudio del pluralismo jurídico es haber subrayado la perspectiva de la interpenetración y mutua constitución de los ordenamientos jurídicos, lo que cuestiona las visiones dualistas sobre los sistemas normativos en contextos poscoloniales. Esto ha llevado a concebir a los sistemas jurídicos de manera separada sin dar cuenta de la forma en que dichos sistemas, por las lógicas mismas de la dominación, se han influido mutuamente, dentro de una matriz de poder. Tal marco referencial ha sido clave para documentar las maneras en que los sistemas jurídicos indígenas colonizados se han moldeado en la confluencia de legalidades, lo que resulta central para estudiar las prácticas de justicia y los reclamos de derechos en sociedades multiculturales. Dicha perspectiva ha sido discutida por Franz Benda-Beckman, quien cuestiona que el reconocer la interpenetración de los órdenes jurídicos en las prácticas impida pensar a los sistemas en su especificidad normativa: “hablar de interpenetración o mutua constitución presupone que se distinga lo que se está interpenetrado” (Benda-Beckman, 1988: 898). Sugiere así que es necesario documentar las ideologías legales, sus reclamos de validez exclusiva y el monopolio del poder legítimo que finalmente sustentan a los órdenes jurídicos. En este sentido define el pluralismo analíticamente como “la coexistencia de dos o más grupos de concepciones normativas dentro del mismo proceso o de procesos agregados de estructuración; pero también la coexistencia del mismo elemento normativo en más de un contexto” (Benda-Beckman, 1988: 899). Beckman destaca un punto muy importante en los estudios antropológicos del pluralismo jurídico: el hecho de que no se trata sólo de sistemas que se interrelacionan y se moldean mutuamente, sino que remiten a concepciones normativas diferentes. Tal apreciación resulta relevante cuando

<sup>2</sup> Para Griffiths, la ley está en todas partes, es un *collage* de prácticas obligatorias y de normas que emanan de fuentes gubernamentales y no gubernamentales (véase Moore, 2005: 357). De acuerdo con Sally Falk Moore (2005), el debate actual en torno al pluralismo jurídico tiene que ver con el papel del Estado y su poder para controlar las normas.

se busca documentar las prácticas jurídicas indígenas y caracterizar la particularidad del derecho indígena, como ha sido el caso de varios estudios antropológicos y de nuestra propia experiencia de investigación, como más adelante veremos. Un punto central a discutir tiene que ver con la conciencia que puedan tener los actores indígenas de que se trata de sistemas jurídicos diferenciados, el derecho propio y el derecho estatal, cuando se ven involucrados en disputas que les implica moverse en diferentes instancias legales, haciendo referencia a lenguajes jurídicos distintos, como sucede continuamente en las regiones indígenas de México. Considero que tal conciencia no es algo dado, sino resultado de un proceso social que puede o no manifestarse de acuerdo con la mayor o menor compenetración de los sistemas jurídicos y los procesos de dominación en los que se insertan. Sin duda, dicha conciencia legal suele ser producto de un proceso político de reivindicación de derechos al generar una reflexividad y reconstrucción del derecho propio, derivadas de la politización de las identidades étnicas y promovidas, a su vez, por organizaciones indígenas. En este sentido es fundamental advertir el papel de la conciencia legal en el imaginario del movimiento indígena y la tendencia a postular la vigencia de sistemas jurídicos propios, distintos y separados del derecho del Estado, lo cual tiene un fuerte impacto en la construcción y reivindicación de las identidades étnicas.

La referencia a las ideologías legales, señaladas por Franz von Benda-Beckman, hace pensar en paralelismos con fenómenos sociolingüísticos en torno a las lenguas y sus usos: así como los hablantes en situaciones de bilingüismo asimétrico elaboran ideologías lingüísticas en torno al purismo de sus lenguas, que suelen no corresponderse con las prácticas y usos de las mismas (Hamel y Muñoz, 1988), podríamos decir que los actores en situaciones de pluralismo jurídico subordinado tienden a elaborar ideologías jurídicas para discernir entre una u otra legalidad, entre la ley y el derecho propio, aunque en la práctica tales diferencias no se marquen con tanta facilidad; como sucede cotidianamente con poblaciones nahuas de la Sierra Norte de Puebla (Sierra, 1995). Tal reflexividad es parte de la competencia jurídica de los hablantes que, como he mencionado, adquiere nueva fuerza en el contexto de las movilizaciones indígenas al legitimar los reclamos por el reconocimiento de sus sistemas jurídicos ante el Estado.

De acuerdo con Santos (1998, 2001), los fenómenos actuales de globalización han llevado a proponer una tercera fase en el desarrollo del pluralismo jurídico, para referirse a la situación contemporánea en la cual la globalización ha propiciado una "dimensión transnacional del derecho" que obliga a considerar ordenamientos jurídicos vigentes en distintas dimensiones espacio-temporales: la local, la nacional y la transnacional como parte del nuevo sistema mundial. Dicha pluralidad no significa que los órdenes normativos se encuentren en condiciones de igualdad, nunca lo han estado. Por el contrario, se insertan en relaciones de poder que durante mucho tiempo

han estado hegemonizadas por el derecho estatal, y se trata de una hegemonía que hoy en día está siendo cuestionada por el derecho internacional e infraestatal. En este sentido, Santos debate lo que llama las visiones románticas del pluralismo jurídico que al criticar la centralidad y exclusivismo jurídico del Estado tienden a situar a los órdenes jurídicos no estatales en posición de igualdad, perdiendo de vista que “con la expansión del Estado constitucional liberal y la conversión de la hipótesis jurídica positivista en una tesis hegemónica (y consensual) sobre los derechos” (Santos, 2001: 137) el derecho moderno se convirtió en el derecho estatal, lo que llevó a la necesaria consideración de la primacía del derecho estatal en las formaciones sociojurídicas modernas, pero también a discutir las posibilidades contrahegemónicas del mismo cuando es usado para cuestionar órdenes jerárquicos establecidos. Dentro de esta pluralidad de órdenes normativos en interacción en las sociedades modernas el derecho indígena es tal vez el sistema jurídico más significativo en términos de modelos diferenciados, porque es el que cuestiona con más fuerza la visión hegemónica del liberalismo y positivismo jurídico propia del derecho estatal. Está obligando a los Estados con pasado colonial a redefinir el pacto nacional, al mismo tiempo que ha propiciado una discusión en las instancias internacionales sobre la diferencia cultural, los derechos colectivos y la autonomía, así como un cuestionamiento a concepciones universalistas de los derechos humanos.

¿Pero a qué me refiero cuando hablo de derecho indígena?<sup>3</sup> Desde la visión antropológica que planteo, el derecho indígena es el resultado de múltiples procesos de transacción, negociación y resistencia, y en gran medida ha sido moldeado por las relaciones de dominación y tensión con los sistemas jurídicos dominantes: del colonizador, primero, del derecho estatal nacional, posteriormente, y hoy en día del derecho internacional (Sierra, 2003). En ese sentido es importante preguntarse: ¿Hasta qué punto han logrado reproducirse las lógicas propias del derecho indígena, las matrices normativas que le dan identidad, su fuerza colectiva? Eso depende de la relación con el Estado, de las historias de resistencia y organización de los pueblos indígenas y de su capacidad para renovar sus sistemas jurídicos. En su gran mayoría los pueblos indígenas han debido adecuarse a las instancias y definiciones administrativas y judiciales impuestas por el Estado, y en ese proceso han desarrollado una gran capacidad para moverse en el espacio de diferentes ordenamientos legales y utilizar diversos recursos y registros jurídicos de negociación, por lo que no es posible identificar formas fijas y

---

<sup>3</sup> Desde una visión jurídica y política se han desarrollado importantes definiciones del derecho indígena en tanto expresión de un derecho vinculado a la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, cuya legitimidad la da su condición de ser pueblos originarios y, por tanto, primeros en derechos por su precedencia histórica previa a la formación del Estado nacional (Gómez 2002).



homogéneas sobre el derecho vigente en las comunidades indígenas; tal como sucede en las sociedades mesoamericanas y andinas. Es en estos procesos que se gesta la “interlegalidad” como la apropiación y puesta en juego de diferentes referentes normativos que son actualizados y combinados por los actores indígenas, individual y colectivamente, desde sus propias matrices culturales, para dar salida a sus problemáticas y exigir sus derechos. Pero la interlegalidad ha incidido asimismo en las dinámicas legales del Estado al propiciar la redefinición de determinadas normas e instituciones judiciales y al obligarlo a reconocer ámbitos de jurisdicción indígena, o bien dar cabida a la diferencia cultural en la ley. Desde la perspectiva de la interlegalidad se observa como los órdenes jurídicos, el estatal y el indígena, se encuentran compenetrados, traslapados con mayor o menor fuerza y sujetos a relaciones de poder sin por ello perder sus propias racionalidades que los hacen diferentes. Siguiendo el planteamiento de Benda-Beckmann (1988) la interlegalidad implicaría también una dimensión de conciencia jurídica, lo que hace preguntarnos si los sujetos están o no conscientes de que se mueven en diferentes sistemas jurídicos, en diferentes espacios judiciales que meritan el recurso a normas distintas; o bien si dicha conciencia jurídica formaría parte del hábitus del sujeto, y por tanto de una dimensión no necesariamente consciente incorporada en la práctica social, retomando a Bourdieu (1981). La conciencia jurídica, producto de la “interlegalidad”, se convierte en un referente importante para analizar la disputa por la legitimidad del derecho indígena. Estamos efectivamente ante temas poco trabajados que constituyen retos de investigación.

## JURISDICCIONES INDÍGENAS, INTERLEGALIDAD Y DERECHOS

La perspectiva interlegal ofrece nuevas herramientas para mostrar la manera en que los sistemas jurídicos indígenas han debido adecuarse, resistir y renovarse ante las presiones del derecho estatal y en este proceso han construido nuevas formas jurídicas que han incidido asimismo en el modelo jurídico dominante, tal como lo revelan diversos estudios en torno a la justicia y las jurisdicciones indígenas en México y en Latinoamérica (Sierra, 1995, 2004; Chenaut, 1999, 2004; Collier, 2004; Orellana, 2004; Sieder, 1998; Hernández, 2004; Garza, 2002; Chávez y García, 2004; Van Cott, 2000; Martínez, 2006). Tal visión se distancia de una perspectiva normativa interesada en reconstruir las normas del derecho indígena en su sistematicidad para mostrar su diferencia y oposición al derecho del Estado, según han documentado varias investigaciones (Sardi, 1987; Cordero de Durán, 1995; Sánchez, 1998; Valdivia, 2010 y 2004; Gómez Valencia, 2000). Si bien con sus matices, esta última perspectiva, al destacar el aspecto estructural de las normas y lógicas culturales, termina por construir visiones abstractas

del derecho indígena que se distancian de las prácticas sociales. En esa medida tiene el riesgo de generar visiones armónicas de las normas sin contemplar el papel del poder que las estructura: por ejemplo, reconstruir las normas de la herencia o del derecho penal, como ocurre entre los triquis de Oaxaca (Cordero de Durán, 1995), o las que organizan y jerarquizan a la autoridad en los sistemas de cargos entre los mixes en Oaxaca (Valdivia, 2010 y 2004), o los principios normativos de la reciprocidad y la relación con la naturaleza como ejes de la cosmovisión indígena nasa en Colombia (Gómez Valencia, 2000), suelen funcionar más como discursos del deber ser que legitiman el poder pero muchas veces contradicen las prácticas o se distancian de ellas. Por su parte, la perspectiva interlegal, al enfatizar en los procesos, en la mutua constitución de las normas y en el poder, tiende a perder de vista la especificidad de las lógicas culturales que los sistemas conllevan, lo cual representa sin duda una limitación. De modo que hace falta avanzar en estudios que desde la interlegalidad sean capaces de mostrar los usos e interpenetraciones normativas en la práctica de la justicia, y que al mismo tiempo documenten el sentido en que la diferencia cultural se hace visible en estos espacios, como referentes centrales del derecho indígena. En última instancia, el reto es poder reconstruir las lógicas culturales que inciden en la práctica del derecho sin caer en visiones esencialistas que absolutizan la diferencia y subrayan la armonía social.<sup>4</sup>

Un estudio colectivo comparativo que realizamos en México (Sierra, 2004), desde la perspectiva interlegal, nos permitió constatar los alcances y las diferentes maneras en que se ejerce la justicia y se construye el derecho en regiones indígenas del país. Históricamente la justicia indígena vigente ha sido una justicia subordinada, reducida al espacio comunitario, limitada generalmente a los asuntos de baja cuantía, sin ser considerada por el Estado como verdadera justicia con su derecho propio (Chenaut y Sierra, 1995). En muchos casos ha sido más bien una justicia auxiliar e integrada a la estructura judicial del Estado, si bien en otros pudo reproducirse con más fuerza combinando o adaptando las figuras de autoridad oficiales con las tradicionales, tal como ha sucedido con los pueblos indígenas del norte de México (yaquis, raramuris, huicholes, entre otros) que han logrado mantener una mayor autonomía sobre sus gobiernos y su justicia. Tal situación no impidió la vigencia de una justicia indígena, no reconocida

<sup>4</sup> Véase en este sentido el trabajo de Jane Collier (1973) sobre el derecho zinacanteco, uno de los pocos estudios que documenta las lógicas culturales que marcan la resolución de las disputas entre los zinacantecos, en términos de procedimientos y no de normas sustantivas y abstractas. No obstante, el trabajo de Collier ha sido también criticado por la perspectiva funcionalista que lo caracterizó, tendiente a enfatizar en una visión de consenso, sin contemplar las relaciones de poder que reproducían dichas normas, crítica asumida más adelante por la misma autora (Collier, 1995).

por la ley estatal, con autonomía relativa para juzgar ciertos asuntos, con base en normas y autoridades propias, aunque dichas jurisdicciones han debido responder a las presiones y modelos jurídicos del sistema dominante. La oficialización de acuerdos, la exigencia de informes, actas, sellos, la elaboración de reglamentos internos, el uso del discurso legal para garantizar acuerdos internos (de herencia, tierras, etcétera) vinculados con el español, como lengua oficial, pero también la decisión de pasar asuntos a la jurisdicción del Estado por su gravedad (homicidios, violaciones, entre otros), así como la intervención estatal para cuestionar decisiones de las autoridades indígenas e imponer el llamado “estado de derecho”, ha sido una constante histórica en la vida de las comunidades. No obstante, las comunidades y sus autoridades han sabido también usar la ley en su beneficio e incluso para resistir ante el Estado, lo cual es una práctica vigente desde la época colonial, según han mostrado varios trabajos en el campo de la etnohistoria (Taylor, 1987; Borah, 1982). En mi investigación sobre la práctica de la justicia en comunidades nahuas de la Sierra Norte de Puebla, en México, pude distinguir cinco modalidades que revelan las distintas maneras en que la legalidad estatal ha penetrado en el espacio mismo de la justicia indígena comunitaria generando procesos interlegales: “La ley como referente simbólico, la ley como amenaza, la ley como resistencia, la resistencia a la ley y la imposición de la ley” (Sierra, 2004: 107). Cada una de estas modalidades, que no es posible desarrollar en este espacio, son expresiones de las relaciones de poder que estructuran los órdenes normativos internos y permiten observar los procesos de mutua constitución entre la ley y la costumbre, los cuales, en última instancia, moldean el derecho indígena vigente en las comunidades. Se trata de procesos que advertimos en las diferentes regiones estudiadas.

Según pudimos documentar, la fuerza de las jurisdicciones indígenas ha variado de acuerdo con los contextos y las historias de relación, subordinación y conflicto de las comunidades indígenas con el Estado. Así, por ejemplo, la justicia entre los zinacantecos en Chiapas, estudiados por Jane Collier, ha gozado de una mayor autonomía, debido a la legitimidad de las autoridades tradicionales y a su fuerza para negociar con las instituciones y funcionarios estatales, manteniéndolos fuera de su jurisdicción (Collier, 1973, 2004), lo que en los últimos tiempos ha sufrido nuevos cambios ante las nuevas coyunturas políticas. En oposición a esto se encuentra el caso de una gran parte de comunidades indígenas del centro del país, como la región nahua de la Sierra Norte de Puebla (Sierra, 1995, 2004; Vallejo, 2004), las comunidades ñhahñús del Mezquital (Sierra, 1992) y los totonacas de Papantla (Chenaut, 1999, 2004), donde los ámbitos de jurisdicción indígena han estado históricamente subordinados ante el Estado, con espacios mínimos para ejercer una justicia propia, lo cual ha implicado una fuerte interacción entre las instancias judiciales comunitarias y municipales —y en menor medida con la justicia distrital—, en tanto que justicias de paz y juzgados

menores oficiales, significando que los vecinos de las comunidades opten por una u otra instancia legal de acuerdo con sus intereses y sus posibilidades. Victoria Chenaut, por ejemplo, documenta que, en la Sierra de Papantla, particularmente el Juzgado Municipal de Coyutla, Veracruz, dominado por autoridades mestizas, es el espacio al que más acuden los vecinos totonacas ante el hecho de que el juez de comunidad, en tanto autoridad indígena, tiene muy pocas atribuciones y fuerza para dirimir asuntos. En contraste con esta situación constatamos que en las comunidades nahuas de Cuetzalan y de Huauchinango, en la Sierra Norte de Puebla, la justicia de paz de las Juntas Auxiliares —espacios comunitarios— es el espacio para la práctica de una justicia indígena vigente, si bien ésta no ha sido reconocida como tal por el Estado. Apenas recientemente se han dado cambios en las legislaciones nacional y estatal que suponen el reconocimiento de la justicia indígena con importantes implicaciones para el campo judicial regional, tal como ocurre en la Sierra Norte de Puebla a partir de la instalación de los Juzgados Indígenas, como sucede en el municipio de Cuetzalan (Terven, 2005, y Chávez, 2008). Un caso extremo es el de los mixtecos en el municipio de Metlatónoc, Guerrero, quienes ante un gobierno estatal incapaz de ofrecer seguridad jurídica y con instituciones comunitarias fragmentadas atravesadas por conflictos familiares y políticos, se ha propiciado el desarrollo de prácticas de justicia a mano propia basadas en la venganza que el Estado termina por no confrontar ante su incapacidad para dar una salida a la violencia y la inseguridad (Nicasio, 2004). En estos horizontes el derecho comunitario ha sido sobrepasado y no funciona como alternativa para negociar conflictos de mayor gravedad.

Lo cierto es que en todos estos contextos encontramos que con más o menos fuerza el Estado ha penetrado los espacios de la justicia indígena, acotando competencias, interviniendo y poniendo límites, e incorporándolos a una cultura jurídica escrita y una estructura judicial. Esto ha obligado a los pueblos a generar estrategias diversas para mantener y reproducir sus instituciones y formas de gobierno, pero también a manejarse dentro de las instancias oficiales haciendo uso del derecho estatal. En el momento actual los cambios acelerados que atraviesan a las regiones indígenas estimulan la reestructuración del orden jurídico comunitario y la construcción de nuevas comunidades en ámbitos urbanos nacionales y transnacionales, debido sobre todo a la falta de alternativas de vida a nivel local, favoreciendo la migración, dentro y fuera del país (Igreja, 2004), pero generando también nuevas normatividades de corte transnacional que redefinen los ordenamientos comunitarios (Castro, 2006). Desde la perspectiva de la transnacionalización del derecho, hoy en día vemos cómo nuevos lenguajes de derechos inciden en la construcción de nuevos marcos normativos locales y transnacionales, lo que está impactando en las jurisdicciones indígenas y sus sistemas normativos. De esta manera, lo que llamamos derecho indígena es producto de un

proceso histórico que se ha modificado, resistido y adecuado a las distintas coyunturas de relación con el Estado y actualmente con los ordenamientos jurídicos supranacionales. A diferencia de momentos anteriores, la politización de las identidades étnicas ha propiciado la legitimación de los derechos indígenas y llevado a los actores indígenas a valerse de una legislación internacional para reivindicarlos ante el Estado. Esto mismo repercute en la formulación de nuevos modelos culturales para pensar el derecho indígena y la justicia.

Al mismo tiempo que se dan procesos de migración y fragmentación comunitaria, vemos surgir en diferentes regiones del país nuevas experiencias de reorganización comunitaria que están enriqueciendo y renovando el derecho indígena, potenciando una justicia indígena no oficial, fuera del Estado, pero que se ha moldeado en su interacción y en su oposición: tal es el caso de las experiencias de justicia desarrolladas por las Juntas de Buen Gobierno Zapatistas, en Chiapas, y la experiencia de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), de la Costa Montaña de Guerrero, mejor conocida como “policía comunitaria”. Ambos casos, desde sus propios contextos y coyunturas, son tal vez las experiencias más interesantes en México para observar la renovación y reinención de una justicia indígena que retomando sus matrices culturales y colectivas está generando la innovación de las tradiciones y la reinención de su derecho fuera de los marcos estatales. Los dos casos revelan también la fuerza de las organizaciones indígenas para idear alternativas de gobierno y justicia, cuestionando el mismo Estado de derecho ante la incapacidad de los gobernantes para dar respuesta a las demandas indígenas (Sierra, 2007). Advertimos así un renacimiento de la justicia indígena, alimentada de diferentes tradiciones normativas que sintetizan tanto la matriz indígena comunitaria como normas del derecho nacional e internacional, según sucede con los derechos humanos y los derechos indígenas. Hoy por hoy la justicia indígena y comunitaria se enfrenta asimismo a las demandas de las mujeres indígenas y al reconocimiento de sus derechos, lo que, a su vez, repercute en el ordenamiento jurídico tradicional (Hernández, 2004; Sierra, 2006).

## DERECHOS HUMANOS, DIVERSIDAD CULTURAL Y GLOBALIZACIÓN

De esta manera el derecho indígena, producto en gran medida de la reemergencia étnica y las políticas de reconocimiento de la diversidad, está siendo redefinido por varias fuerzas, dentro de las cuales destaca el lenguaje internacional de los derechos humanos, un referente clave de lo que se ha venido a llamar “la globalización del derecho” (Santos, 1998). En este contexto, la redefinición del derecho indígena es en sí misma una expresión de las dinámicas interlegales. No sólo el derecho indígena y los

derechos indígenas se han alimentado de los nuevos códigos del derecho internacional signados por los Estados, como el famoso Convenio 169 de la OIT, sino también, de manera opuesta, las mismas concepciones del derecho indígena fundadas en lo colectivo y en el valor de la diversidad han alimentado y enriquecido los referentes internacionales de los derechos humanos, motivando una discusión en torno a las llamadas concepciones multiculturales de los derechos humanos (Santos, 1998). Así, las posiciones universalistas de los derechos humanos han sido confrontadas por las voces de los colonizados y excluidos que reclaman el reconocimiento de sus derechos como pueblos. A su vez, la recién aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) simboliza un largo proceso de discusión y forcejeos entre los representantes de los Estados y las fuerzas indígenas para reconocer a nivel internacional los derechos de autodeterminación y autonomía plena de los pueblos indígenas y, con ello, su derecho a ejercer jurisdicción y a controlar los recursos naturales y sus territorios. Vemos traducida en el debate político una visión normativa del pluralismo jurídico que sin duda representa una conquista de los pueblos indígenas y que habrá que seguir para ver cómo tales derechos son incorporados en las políticas públicas de los Estados. Como lo ha descrito Rodolfo Stavenhagen (2008) en el informe final como relator especial de la ONU por los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, los avances en el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel internacional no garantizan su implementación, lo cual depende de las relaciones de fuerzas en juego que involucran a actores locales, nacionales e internacionales.

Así como en los espacios internacionales se discuten los límites y aportes de la diversidad para pensar los derechos humanos dentro de los marcos impuestos por el liberalismo, en los ámbitos locales de las comunidades y organizaciones indígenas los derechos humanos han ganado legitimidad, si bien se convierten en un arma de doble filo: pueden ser clave en la lucha contra la opresión y la colonización, aunque también un instrumento usado por el Estado para limitar el alcance de los derechos colectivos. Según lo han mostrado Shannon Speed y Jane Collier (2001) y Speed (2005), los derechos humanos fueron usados para desarticular procesos autónomos zapatistas acusando a las autoridades indígenas de abuso de autoridad por ejercer su potestad de justicia. Pero también los pueblos indígenas se han apropiado del discurso de los derechos humanos para ganar legitimidad ante el Estado, y para sus propios fines de control interno. En este proceso se observa un gran esfuerzo al interior de las organizaciones indígenas para discutir maneras diferentes de pensar la relación entre individuo y colectivo, desde los propios marcos culturales, con el fin de renovar las prácticas de la justicia y del derecho indígena. Tanto en el caso de las Juntas de Buen Gobierno

Zapatistas (Speed, 2008), como en las nuevas experiencias de justicia regional llevadas a cabo por las autoridades de la policía comunitaria en Guerrero (Sierra, 2006), en las alcaldías indígenas de Guatemala (Sieder, 2006), o las rondas campesinas en el Perú (Yrigoyen, 2003), por referirme a experiencias con dinámicas autónomas de justicia indígena en distintos contextos latinoamericanos, el lenguaje de los derechos humanos ha entrado a formar parte de las maneras de aplicar la justicia. Un proceso que sin embargo no está exento de tensiones.

Entre las visiones individualistas y colectivas de los derechos se impone una necesaria discusión sobre el sentido mismo de los derechos humanos y las concepciones de cultura que involucran, como bien lo ha señalado Sally Merry (2003). Los derechos humanos conllevan una concepción de cultura definida desde Occidente centrada en el individuo e impuesta como universal, lo cual impide pensar los diversos sentidos de persona y de dignidad humana construidos desde las diferentes culturas (Santos, 1998). Desde la perspectiva antropológica surge por tanto el interés de conocer los sentidos contextuales de los derechos humanos con el fin de promover diálogos interculturales que permitan revalorar las concepciones de justicia desde los pueblos y comunidades indígenas, cuestionando situaciones que con base en la tradición justifican la opresión. Lo cierto es que no es con imposiciones externas que dichos procesos pueden arraigarse, por ello resulta muy alentador que sean las propias organizaciones indígenas las que están interesadas en impulsarlos.

De esta manera, desde las prácticas, registramos experiencias de comunidades indígenas que incorporan el discurso de los derechos humanos, en sus versiones individual y colectiva, para enriquecer sus formas de gobierno y de justicia, lo que a su vez ha posibilitado que grupos subordinados, como las mujeres, se valgan de los derechos humanos para discutir temas tan importantes como la opresión de género. Se generan así nuevos retos para pensar la diversidad y la pluralidad al interior de las propias sociedades indígenas, lo que impacta en sus sistemas normativos y presiona en favor de su redefinición. Al mismo tiempo, en este proceso, las cosmovisiones propias así como los referentes identitarios cobran nueva fuerza como gramáticas referenciales desde donde se actualizan y redefinen los derechos y los sistemas normativos indígenas. En suma, el derecho indígena está siendo redefinido desde los lenguajes globales provenientes de otros sistemas jurídicos de corte transnacional con base en matrices culturales propias, con lo que se está contribuyendo a discutir la mirada occidental de la dignidad humana y apostando por diálogos interculturales, lo que conforma una dimensión más de la interlegalidad.

## POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO, INTERLEGALIDAD Y ESTADOS PLURALES. RETOS Y MIRADAS CRÍTICAS

En este último apartado me interesa retomar una de las inquietudes planteadas al inicio del trabajo y que guían aspectos centrales de mi interés en el tema analizado: el sentido en que la perspectiva de la interlegalidad contribuye al debate político en torno al reconocimiento de los derechos indígenas y los Estados plurales. Según he insistido, la utilidad heurística del concepto de interlegalidad tiene que ver con la intención de avanzar en propuestas teóricas que contribuyan al análisis de las prácticas jurídicas en contextos de pluralidades normativas, y muy en especial al estudio del derecho indígena en su dimensión práctica y procesual. Más que reconstruir los modelos ideales de un derecho indígena, la perspectiva procesual y constructivista a la que me adhiero plantea la necesidad de comprender cómo los actores indígenas, en tanto miembros de sus pueblos, construyen, negocian y reproducen su derecho y en ese proceso alimentan sus visiones del deber ser, del buen orden y la buena distribución (Bourdieu, 2000). Privilegiar la perspectiva interlegal no significa desconocer los aportes de una visión estructural que ayuda a reconstruir las normas jurídicas como marcos de referencia, sino reiterar que la visión normativa es insuficiente si no se confronta con las prácticas sociales, con la manera en que los actores sociales hacen uso de las normas, se apropian de ellas y en ese mismo proceso las reproducen o bien las transforman. Pero también significa que desde la mirada de las prácticas e interacciones sociales seamos capaces de reconstruir las lógicas culturales que marcan las dinámicas normativas y los procesos de disputa.

En los tiempos actuales de reivindicación de identidades étnicas, de multiculturalización del Estado y de globalización neoliberal, los ordenamientos comunitarios han debido redefinirse ante las nuevas condiciones políticas y económicas en los que se insertan, generando procesos de cambio contradictorios que, por un lado, impulsan la defensa y valoración del derecho propio y de las autonomías y, por otro lado, apuntan hacia nuevos procesos de fragmentación comunitaria. La globalización efectivamente incide en las dinámicas locales obligando a los pueblos a generar nuevas estrategias para responder a los cambios. No todos tienen las mismas posibilidades de construir alternativas, y muchos de ellos terminan sucumbiendo al mercado y a la migración, lo que provoca que las comunidades se vacíen de jóvenes y cada vez se tengan menos posibilidades de renovar los lazos colectivos. Mientras, otros pueblos con fuerza organizativa, están mostrando una enorme capacidad para transformarse sin perder su sentido comunitario y reproduciendo con más fuerza sus vínculos identitarios. Los procesos son diversos y han sido descritos por Santos como la expresión de dos fuerzas convergentes de la globalización neoliberal: la globalización desde arriba,



que se impone a los pueblos desde las lógicas del mercado; y, en contraposición, la globalización desde abajo, que da cuenta del sentido en que los actores locales son también capaces de generar respuestas que cuestionan el sentido hegemónico del capitalismo global. Se trata sin duda de fuerzas marcadas por diferenciales de poder propios de la multidimensionalidad de los procesos políticos y jurídicos y las respuestas contrahegemónicas que se siguen produciendo. Tales procesos de globalización son referentes centrales para discutir el sentido en que los Estados están redefiniendo sus pactos jurídicos y de control para reconocer la diversidad cultural en los espacios nacionales, desde marcos controlados,<sup>5</sup> pero a su vez para comprender los límites de las políticas de reconocimiento y las respuestas gestadas desde las comunidades y organizaciones indígenas mismas. Por esto la perspectiva interlegal resulta especialmente sugerente para dar cuenta de la complejidad que marca hoy en día a las prácticas jurídicas atravesadas por diferentes ordenamientos normativos locales, nacionales y transnacionales, lo que resulta importante en el estudio del derecho y la justicia indígena.

- 1) Con base en esta perspectiva de la interlegalidad pretendo aportar al estudio de los procesos jurídicos en las sociedades pluriétnicas y multiculturales, algo indispensable para pensar en las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos indígenas. En este sentido es posible hacer las siguientes reflexiones: Un hecho central en la concepción del derecho indígena desde una perspectiva interlegal es el reconocimiento que las sociedades indígenas no son entes aislados ni suspendidos en el tiempo, sino que se encuentran entrelazadas a las dinámicas regionales, nacionales y hoy en día transnacionales. Dichas dinámicas de corte económico, cultural y político inciden en los sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas, y en su relación con el derecho del Estado, propiciando una mayor o menor subordinación. Las comunidades indígenas son también espacios de poder y de pluralidad, lo que impacta en las dinámicas normativas internas y en las disputas por la legitimidad de las normas y las costumbres. Por esta razón el reconocimiento de jurisdicciones indígenas no significa pensarlas como ámbitos cerrados y autocontenidos en los que se reproduce una tradición atemporal, sino como espacios autónomos y dinámicos donde el control de las decisiones internas y la defensa de lo colectivo permita la discusión de las normas, su enriquecimiento y la expresión de voces subordinadas. Tal es lo que plantean las experiencias

---

<sup>5</sup> Varios autores han dado cuenta del efecto perverso de las políticas multiculturales impulsadas por el Estado neoliberal, que han tenido la capacidad de incorporar en sus lógicas culturales el discurso de la diferencia cultural controlada y limitada, sin generar cambios estructurales que ataquen la desigualdad y cuestionen el orden instituido (Hale, 2002).

contemporáneas de gobierno indígena en diferentes regiones y lo que revelan las respuestas que comunidades indígenas migrantes generan ante nuevos contextos de relación dentro y fuera del país.<sup>6</sup>

- 2) La apuesta de la interlegalidad se enfrenta sin embargo al reto de encontrar formulaciones jurídicas que al mismo tiempo que defiendan las demandas legítimas de los pueblos indígenas en torno a la autonomía y la libre determinación permitan desarrollar conceptualizaciones que no esencialicen las costumbres y las normas indígenas, reproduciéndolas como entes fuera de la historia y del poder. Sólo así estaremos en la capacidad de cuestionar las ideologías legales dominantes basadas en el positivismo jurídico desde las cuales se ha tendido a inferiorizar y folclorizar a las culturas indígenas para evitar comprenderlas en sus propias lógicas culturales y de poder.
- 3) Desde su condición subordinada los pueblos indígenas han aprendido a ampliar su repertorio cultural y legal, a moverse entre distintas lógicas y racionalidades y a construir nuevos conocimientos que les permitan articular mundos de vida diferentes. Esta capacidad puede ser utilizada en su beneficio si la incorporación de nuevos lenguajes o el recurso a instancias del Estado no implica debilitar sus propios espacios de ejercicio de autoridad y autonomía en tanto pueblos. Reconocer las jurisdicciones indígenas no significa pensarlas como entes aparte de las dinámicas jurídicas nacionales y globales, sino más bien como espacios controlados por los pueblos y sus autoridades, con sus propias síntesis prácticas de discursos normativos provenientes de fuentes diversas, abiertos al diálogo y la coordinación con la sociedad nacional, y abiertos a su vez a discutir los sentidos diversos de la opresión dentro y fuera de las comunidades. Una interpretación de las políticas de reconocimiento desde la interlegalidad debe entonces apostar a construir visiones no cerradas de los sistemas jurídicos indígenas y estatales, a pensar en sus conexiones y en las maneras en que mutuamente pueden enriquecerse y transformarse, pero asimismo a definir alternativas para construir órdenes jurídicos plurales que obliguen al Estado a reconocer la diferencia cultural y la pluralidad normativa en su propio seno, como bien ha insistido Magdalena Gómez (2002). Siguiendo una argumentación semejante, Catherine Walsh (2002) propone la construcción de un proyecto intercultural y democrático para que las políticas de reconocimiento no signifiquen sólo reconocer constitucionalmente la pluralidad cultural y jurídica sin que esto

---

<sup>6</sup> En torno a esta problemática se empieza a desarrollar una importante literatura que da cuenta de las nuevas modalidades de construcción de lo jurídico y de la gobernabilidad de comunidades indígenas en contextos transnacionales (Castro, 2006).

implique transformar estructuralmente las relaciones de poder que han justificado la exclusión de los pueblos indígenas. De esta manera, las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural deberían propiciar nuevos diálogos con el Estado para transformar el orden jurídico dominante y cuestionar ideologías excluyentes y racistas que impiden reconocer al Otro en su diferencia, pero también para cuestionar las bases históricas de la desigualdad. Los diálogos deben plantearse en ambas direcciones, pues no solamente las sociedades indígenas deben adecuarse a las exigencias de la sociedad mayor, sino también las sociedades nacionales deben cuestionar modelos excluyentes y homogeneizadores sobre la ley y la cultura. Tales apuestas dialógicas sin embargo no podrán arraigar si al mismo tiempo no se cuestiona la desigualdad social y los diferenciales de poder que han marcado la opresión colonial en nuestras sociedades.

## BIBLIOGRAFÍA

BENDA BECKMAN, FRANZ VON

1986 "Anthropology and Comparative Law", en K. von Benda Beckmann y F. Strijbosch (eds.), *Anthropology of Law in the Netherlands*, Dordrecht, Foris, pp. 90-109.

1988 "Comment on Merry", *Law and Society Rev*, vol. 22, núm. 5, pp. 897-901, 898-901.

BORAH, WOODROW

1982 "The Spanish and the Indian Law: New Spain", en G. Collier, R. Rosaldo y J. Wirth (eds.) *The Inca and the Aztec States 1400-1800*, Nueva York, Academic Press.

BOURDIEU, PIERRE

1981 *Le sens pratique*, París, Seuil.

2000 "La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico", en P. Bourdieu y G Teubner, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre-Ediciones Uniandes-Instituto Pensar, pp. 153-220.

CASTRO, YERKO

2006 "La mayoría invisible. Crisis y ciudadanía en la migración indígena", *Alteridades*, año 16, num. 31, enero-junio, pp. 61-72

CHANOCK, MARTIN

1985 *Law, Custom and Social Order. The Colonial Experience in Malawi and Zambia*, Cambridge, Cambridge University Press.

CHASE-SARDI, MIGUEL

1987 *Derecho consuetudinario chamacoco*, Asunción, RP Ediciones.

CHÁVEZ, CLAUDIA

- 2008 *Del deber ser a la praxis. Los jueces de paz en el renovado campo judicial de Cuetzalan. ¿Hacia un fortalecimiento de la jurisdicción indígena?*, tesis de maestría en Antropología Social, México, CIESAS.

CHÁVEZ, GINA Y FERNANDO GARCÍA

- 2004 *El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio*, Quito, Flacso-Ecuador.

CHENAUT, VICTORIA

- 1999 *Honor, disputas y usos del derecho entre los totonacas del Distrito Judicial de Papantla*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- 2004 “Prácticas jurídicas e interlegalidad en el Distrito Judicial de Papantla, Veracruz”, en María Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 237-298.

CHENAUT, VICTORIA Y MARÍA TERESA SIERRA

- 1995 *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, CIESAS-CEMCA.

COLLIER, JANE

- 1973 *Law and Social Change in Zinacantan*, (ed. español), Stanford, Stanford University Press (1995), *El derecho zinacanteco*, México, CIESAS.
- 1995 “Problemas teórico-metodológicos en la antropología jurídica”, en Victoria Chenaut y María Teresa Sierra (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, CIESAS-CEMCA, pp. 45-78.
- 2004 “Cambio y continuidad en los procedimientos legales zinacantecos”, en María Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 57-114.

COMAROFF, JOHN Y SIMON ROBERTS

- 1981 *Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context*, Chicago, The University of Chicago Press.

CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, CARMEN

- 1995 *Contribución al estudio del derecho consuetudinario de los triquis*, Oaxaca, Instituto de Administración Pública de Oaxaca, 1977.

FITZPATRICK, PETER

- 1992 *The Mythology of Modern Law*. Londres, Routledge. Hay versión en español: Peter Fitzpatrick, *La mitología del derecho moderno*, México, Siglo XXI, 1998.

GARZA CALIGARIS, ANA MARÍA

- 2002 *Género, interlegalidad y conflicto en San Pedro Chenalhó*, San Cristóbal de las Casas, Proimmse-UNAM, Unicach.

GÓMEZ VALENCIA, HERINALDY

- 2000 *De la justicia y el poder indígena*, Popayán, Colombia, Editorial de la Universidad del Cauca.

GÓMEZ, MAGDALENA

- 2002 “Derecho indígena y constitucionalidad”, en Esteban Krotz (ed.) *Antropología jurídica perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos-UAM, pp. 235-278.

GRIFFITHS, JOHN

- 1986 “What is Legal Pluralism?”, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, núm. 24, pp. 1-35.

HALE, CHARLES

- 2002 “Does Multiculturalism menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 3, pp. 485-542.

HAMEL, RAINER ENRIQUE Y HÉCTOR MUÑOZ

- 1988 “Desplazamiento y resistencia de la lengua otomí: el conflicto lingüístico en las prácticas discursivas y la reflexividad”, en Enrique Rainer, Yolanda Lastra y Héctor Muñoz (eds.), *Sociolingüística latinoamericana*, México, UNAM, pp. 101-146.

HERNÁNDEZ CASTILLO, ROSALVA AÍDA

- 2004 “El derecho positivo y la costumbre jurídica. Las mujeres indígenas de Chiapas y su lucha por el acceso a la justicia”, en Martha Torres (comp.), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*, México, El Colegio de México, pp. 335-378.

HOEKEMA, ANDRÉ

- 1998 “Hacia un pluralismo formal de tipo igualitario”, *América Indígena*, vol. LVIII, nums, 1-2, enero-junio, pp. 261-300.

IGREJA LEMOS, REBECCA

- 2004 “Derecho y diferencia étnica: La impartición de justicia hacia los indígenas migrantes de la ciudad de México”, en María Teresa Sierra (ed.) *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 409-474.

MARTÍNEZ, JUAN CARLOS

- 2004 *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*, México, INAH.

- 2006 *La nueva justicia tradicional: interlegalidad y ajustes en los campos jurídicos de Santa María Tlahuoliptepec y Santiago Iztayutla*, tesis de doctorado en Antropología Social, México, CIESAS.

MERRY, SALLY ENGLE

- 1988 “Legal Pluralism”, *Law and Society Review*, vol. 25, núm. 4, pp. 889-922.
- 2003 “Human Rights and the Demonization of Culture”, *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 26, núm. 1, pp. 55-77.

MOORE, SALLY FALK

- 1973 "Law and Social Change: The Semi-autonomous Social Field as an appropriate subject of study", *Law and Society Review*, núm. 7, pp. 719-746.
- 1986 *Social Facts and Fabrications: "Customary Law" on Kilimanjaro, 1880-1980*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 2005 *Law and Anthropology. A Reader*, Boston, Blackwell Publishing.

●RELLANA, RENÉ

- 2004 *Interlegalidad y campos jurídicos. Discurso y derecho en la configuración de órdenes semiautónomos en comunidades quechuas de Bolivia*, La Paz, Bolivia, Huella.

NICASIO, MARIBEL

- 2004 "Procuración de justicia e interlegalidad en un municipio indígena de la Montaña de Guerrero" en María Teresa Sierra (ed.) *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 359-408.

POSPISIL, LE●P●LD

- (1965) *The Kapauku Papuans of West New Guinea*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York.

SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER

- 1998 *Justicia y pueblos indígenas de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Unijus.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

- 1987 "Law a Map of Misreading: T●owards a Postmodern Conception of Law", en *Journal of Law and Society*, vol. 14, núm. 3, pp. 279-302
- 1998a *Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos*, México, UNAM.
- 1998b *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-ILSA.
- 2001 "Los paisajes de las justicias en las sociedades contemporáneas", en Boaventura de Souza Santos y Mauricio García Villegas (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, tomo I, Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Universidad de Coimbra-Universidad de los Andes-Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre, pp. 85-150.

SIEDER, RACHEL

- 1998 "Customary Law and Local Power in Guatemala", en Rachel Sieder (ed.), *Guatemala after the Peace Accords*, Londres, ILAS-University of London, pp. 97-115.
- 2006 "El derecho indígena y la globalización legal en la posguerra guatemalteca", *Alteridades*, UAM-Iztapalapa, año 16, num. 30, pp. 23-37.

SIERRA, MARÍA TERESA

- 1992 *Discurso, cultura y poder. El ejercicio de la autoridad en pueblos nhabñús del Valle del Mezquital*, Pachuca, CIESAS-Gobierno del Estado de Hidalgo.

SIERRA, MARÍA TERESA

- 1995 "Indian Rights and Customary Law in Mexico: a Study of the Nahuas in the Sierra de Puebla", *Law and Society Review*, vol. 29, núm. 2, pp. 227-254.
- 2003 "Derecho indígena: herencias, construcciones y rupturas", en Guillermo de la Peña y Luis Vázquez (coords.), *La antropología sociocultural en el México del Milenio*, México, FCE y Conaculta.
- 2006 "Las mujeres indígenas y sus derechos. Retos de una justicia plural", *Derechos Humanos y Acción Defensorial (Revista Especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia)*, año 1, núm. 1, pp. 73-94.
- 2007 "Justicia indígena y Estado: retos desde la diversidad", en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (coords.) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del Milenio*, Porrúa-UAM-Iztapalapa, pp. 265-294

SIERRA, MARÍA TERESA (ed.)

- 2004 *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígena*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

SNYDER, FRANCIS

- 1985 "Falk and Historical Transitions: Some Conceptual Issues", en Antony Allot y Gordon Woodman (eds.), *Peoples Law and Ste Law*, Dodrecht, pp. 263-276.

SPEED, SHANNON

- 2005 "Dangerous Discourses, Human Rights and Multiculturalism in Mexico", *Polar*, vol. 28, num. 1, pp. 29-51
- 2008 *Rights in Rebellion. Indigenous Struggle and Human Rights in Chiapas*, Stanford, Stanford University Press.

SPEED, SHANNON Y JANE COLLIER

- 2001 "El discurso de los derechos humanos y el Estado: dos casos en Chiapas", *Memoria*, vol. 139, núm. 5, pp. 5-11.

STARR, JUNE Y JANE F. COLLIER (eds.)

- 1989 *History and Power in the Study of Law. New Directions in Legal Anthropology*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2002 "Derecho internacional y derechos indígenas", en Esteban Krotz (ed.) *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos-UAM Iztapalapa.
- 2008 *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, ONU-UNESCO.

TAYLOR, WILLIAM

- 1987 *Embriaguez, homicidio y rebelión en las poblaciones coloniales mexicanas*, México, Siglo XXI.

TERVEN, ADRIANA

- 2005 *Revitalización de la costumbre jurídica en el juzgado indígena de Cuetzalan. Retos desde el Estado*, México, tesis de maestría en Antropología Social, CIESAS.

YRIGOYEN, RAQUEL

- 2003 “Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos”, *Revista El Otro Derecho*, núm. 30, *Variaciones sobre la justicia comunitaria*, Bogotá, ILSA, pp. 171-195.

VALDIVIA, TERESA

- 2004 *Catálogo de competencias y normas en los sistemas de cargos ayuuk (mixe, 1998-1999)*, IIA-UNAM. <<http://132.248.110.3/cat-mixes/complementaria/etapas.php>>.

- 2010 *Pueblos mixes: sus sistemas jurídicos, competencias y normas*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, IIA-UNAM.

VALLEJO, IVETTE

- 2004 “Relaciones de género, mujeres nahuas y usos de la legalidad en Cuetzalan”, en María Teresa Sierra, (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 187-236.

VAN COTT, DONNA LEE

- 2000 “A Political Analysis of Legal Pluralism in Bolivia and Colombia”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, pp. 207-234.

WALSH, CATHERINNE

- 2002 “Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico”, *Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, año 4, núm. 36, Quito.



# Justicias orales indígenas y sus tensiones con la ley escrita

*Herinaldy Gómez Valencia*

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, desde la promulgación de la Constitución de 1991, las reflexiones sobre la justicia y los derechos indígenas se volvieron lugar común. Sin embargo, en esas reflexiones la caracterización de la oralidad en las justicias indígenas y los impactos sobre ella producidos por el derecho escrito no han sido objeto de investigación. Los estudios se han dirigido a la crítica formal (en abstracto) de las normas estatales sobre los indígenas sin tener en cuenta sus contextos de aplicación ni las relaciones de poder subyacentes. Estos trabajos dejan por fuera el análisis de las repercusiones y los efectos interlegales de poder diferenciados que producen en los pueblos indígenas las disposiciones jurídicas que no han dejado de regularlos, sustrayéndose a su entendimiento como procesos semióticos e impidiendo captar el amplio rango de interacciones que tienen lugar en las relaciones interlegales.<sup>1</sup> Estas interacciones no se contemplan a pesar de que las organizaciones indígenas aluden a ellas, reiteradamente, como un asunto problemático: “Por motivos históricos, políticos, sociales y culturales nuestros pueblos se han visto obligados a grandes cambios culturales, lo cual se manifiesta en la pérdida de los idiomas y el debilitamiento de instituciones propias en relación con la justicia, por lo que entre nuestros pueblos se presentan hoy diversos grados de ejercicio de la justicia” (ONIC, 2005: 6). Estas reacciones indican que las justicias indígenas no pueden entenderse por fuera de un marco relacional, por fuera de la relación entre narrativas de justicia locales y retóricas jurídicas nacionales y globales. La construcción de

---

<sup>1</sup> Para el propósito de este texto uso la acepción de “relaciones interlegales” como el campo en el que se agudiza y resalta la diferencia entre lo cultural y lo legal cuando ante la solución de un conflicto se genera una pugna interpretativa entre normas jurídicas estatales y normas culturales orales indígenas; pugna en la que éstas últimas acuden a formas de producción y movilización activa, creativa y deliberada de exaltación de diferencias culturales que por su condición de subordinación legal estatal terminan, generalmente, siendo desconocidas por la exegética del derecho escrito, salvo que el conflicto se transforme y requiera una solución política que obligue a modificar la ley.

la alteridad, de la que hacen parte las justicias orales indígenas,<sup>2</sup> involucra un conflicto constante entre la reproducción de prácticas culturales localizadas (modos orales existentes de autoconciencia cultural étnica) y discursos globales que son adaptados para producir imágenes o prácticas “legales” de cultura e identidad. Para contextualizar y analizar esta problemática en este texto analizo tres aspectos, correlacionados, que la estructuran y delimitan.

En el primero (oralidad y justicia) explico por qué la oralidad es una característica fundamental de las justicias indígenas e identifico algunas concepciones y representaciones que las configuran. Además, sustento que la oralidad y los sentidos de justicia étnicos expresan una diferencia radical frente al derecho escrito o estatal. En el segundo (tensiones entre oralidad y escritura) expongo cómo, a partir del reconocimiento constitucional de la Jurisdicción Especial Indígena<sup>3</sup> (en lo sucesivo JEI), las normas escritas estatales impactan los sentidos de justicia o los procedimientos intraétnicos de hacer justicia. Al respecto argumento que el reconocimiento de la JEI ha originado en algunos pueblos indígenas del suroccidente andino (como nasa, guambiano y kamentsá<sup>4</sup>) tensiones intraétnicas situadas en el proceso disyuntivo-conjuntivo de continuar con el ejercicio de la justicia oral en español o en lengua nativa o pasar a la escritura, en

---

<sup>2</sup> Para referirme a las características “internas” de las justicias indígenas uso la acepción en plural de “justicias orales indígenas” para resaltar que no existe una “justicia indígena” en general sino una diversidad de concepciones y prácticas orales de justicia o de nociones de lo injusto y lo justo en los diferentes pueblos indígenas; es decir, no existe una justicia o conjunto de normas, procedimientos, usos y costumbres básicas o afines que agrupe, o con las que se identifiquen, los 85 pueblos indígenas de Colombia.

<sup>3</sup> La Jurisdicción Especial Indígena fue reconocida en la Constitución de 1991: Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República” (art. 246).

<sup>4</sup> Estos pueblos están ubicados en la parte sur occidental de la región andina colombiana. Poseen en conjunto una población aproximada de 125 000 habitantes (cerca de 20% de la población nacional indígena de Colombia). Se les reconoce, en especial a los nasa y guambiano, como los pueblos más protagónicos del movimiento indígena colombiano y los más empoderados políticamente. Se encuentran, como buena parte de los pueblos andinos, organizados territorialmente en Resguardos Indígenas y su sistema de gobierno son los Cabildos, que operan como máxima autoridad de gobierno (de cada Resguardo), cuyos integrantes son elegidos anualmente por la comunidad y toman posesión de sus cargos ante ésta en la ceremonia que llaman “traspaso de las varas de mando”. Entre los 90 pueblos indígenas hasta ahora reconocidos como tales por el Estado se los distingue, junto con los wayúu, como los pueblos que con mayor autonomía ejercen la Jurisdicción Especial Indígena.

español, de algunas de sus normas y procedimientos. Esas tensiones expresan estrategias diferentes que se vuelven complementarias (en abstracto) por el objetivo que persiguen y opuestas por el método o medio propuesto de lograrlo. Lo complementario radica en que se busca fortalecer la autonomía de las justicias indígenas conservando y reproduciendo, intraétnicamente, sus concepciones y prácticas e innovarlas para defenderlas de las regulaciones impuestas por el derecho estatal. Lo opuesto está en que mientras los mayores, principalmente, consideran que la conservación y defensa debe llevarse a cabo por medios tradicionales (la oralidad), algunos jóvenes ilustrados estiman que debe hacerse mediante el uso de instrumentos modernos (la escritura) en el sentido de actual y no como proyecto social-político de Occidente. Analizo esta problemática relacional desde mi sesgo e identificación con las autoridades tradicionales indígenas que, a pesar de reconocer vacíos en su justicia oral, piensan que tal carácter debe permanecer, puesto que no ven en la escritura una solución adecuada sino un problema adicional al que aluden afirmando que escribir lo que la comunidad sabe oralmente es una manera de “debilitar la autonomía de la justicia propia” o de “dividir la comunidad entre los líderes jóvenes que saben escribir y los mayores que no saben, pero saben hacer justicia, hablando y aconsejando”. En el tercero (la ley escrita en clave legal) planteo que el paso de la oralidad de las justicias indígenas a la escritura en español o en lengua nativa interroga sobre un problema central y mayúsculo: el tipo de relaciones “interlegales” que se generan entre las justicias orales indígenas y el derecho escrito estatal. Interrogación cuya respuesta demanda: *a)* entender las narrativas indígenas y sus diferencias con el proceder de la justicia estatal, buscando detectar sus interferencias, conflictos y, sobre todo, posibles diálogos que permitan pasar del “debido proceso intraétnico y monocultural” al “debido proceso interoral intercultural, e interjurisdiccional”; *b)* identificar las maneras como la memoria étnica resiste, apropia, adapta, resignifica y transforma las narrativas dominantes y analizar las representaciones e impactos de la ley escrita sobre los derechos de tradición oral; *c)* comprender los retos que enfrenta la justicia indígena en el escenario que reconoce su autonomía; y *d)* conocer, en el ámbito de esa autonomía, las adaptaciones, adopciones, conflictos y soluciones surgidas en los pueblos indígenas que, por los requerimientos del derecho estatal o por iniciativa propia, consideran válido, necesario o conveniente que se escriban algunos de sus procedimientos normativos, usos y costumbres, acogiendo así una de las características del derecho estatal: la ley escrita en clave legal. Aspecto importante de analizar si se tiene en cuenta que la escritura es otro código de comunicación (distinto al oral) y no el simple doblaje o la mera reproducción de la oralidad.

## ● ORALIDAD Y JUSTICIA

Aunque los pueblos indígenas de Colombia conocen la acepción “derecho indígena” poco la usan debido a que poseen o han optado por otras designaciones. Algunos pueblos, a partir de sus luchas político-culturales autonómicas e identitarias, lo denominan “derecho propio” (los guambiano) o “derecho propio o interno” (los nasa). Con el vocablo “derecho propio” enfatizan que se trata de un derecho que les pertenece, denominación en la que puede leerse la idea de que es un derecho que deviene y participa de concepciones culturales “propias”, diferentes a las existentes en el derecho nacional. Lo asumen así a pesar de que algunas de sus prácticas de sanción (como el cepo, el fuste y el trabajo “forzado”) son producto de la herencia colonial. A pesar de las objeciones que admiten esas denominaciones lo que importa es comprender que ahora hacen parte de un deliberado sentido de afirmación de la diferencia cultural para ejercer justicia de una manera “propia” (distinta a la del Estado) y de su propósito de “autonomía política” para ejercerla de forma “interna” (sin la injerencia del Estado). Otros pueblos, quizá distantes de ese posicionamiento y de las denominaciones políticas, lo nombran con vocablos más cercanos a sus sentidos culturales ancestrales. Los kogi, ikas, wiwas, cubeos, tucano, tule, bora, sicuani, desano, entre otros, lo llaman “ley de origen” o “derecho mayor”, para indicar que son leyes que han existido desde siempre (antes de la llegada de los españoles). Algunos pueblos amazónicos y de la Orinoquia lo llaman, indistintamente, “ley de origen” o “leyes de la Madre Tierra”, para señalar que son leyes que provienen de la naturaleza, no de los seres humanos, y que hacen parte de sus relaciones y regulaciones recíprocas. No obstante las diferencias de concepción que se derivan o subyacen en esas diversas denominaciones étnicas, lo cierto es que todos estos pueblos tienen una característica en común: el carácter oral de sus formas de justicia.

La oralidad (conjunto de hablas de la comunidad) de las justicias indígenas permite que mediante el habla social se relacionen, expliquen, argumenten, expongan y polemiquen los hechos en función de conservar el sentido de sociedad y de pertenencia, generando el sentimiento de participación en la vida común que se constituye en el principio que rige y soporta la justicia indígena. En el habla social se observa que, antes que la defensa de la norma o la sanción de la transgresión, lo primordial es el propósito de permanecer agrupados, siendo sus signos más evidentes la comunicación y la participación. Signos regidos por imperativos inmemoriales que recuerdan que los agentes individuales y sus relaciones están subordinados al orden colectivo, a la necesidad de permanecer juntos. Este orden y necesidad se anteponen o están más allá de la unión paradisiaca de las palabras, las leyes, los rituales y las convenciones culturales. Aunque en las evocaciones y narrativas orales el valor atribuido a la norma que ha sido

trasgredida es importante —razón por la cual se reprocha al transgresor—, lo que más interesa no es quedarse en el reproche y en aludir persistentemente a lo sucedido, sino reincorporar al transgresor al orden cultural recurriendo al conjunto de saberes o terapéuticas propias de su tradición: los relatos contados en casa, en los rituales, en las mingas y en las asambleas y los consejos en los juicios o durante la aplicación de la sanción. En suma, en la acción en común van construyendo microrrelatos que orientan la vida de generaciones enteras.

El sentido de comunidad se manifiesta en la pronta reincorporación del sujeto a la sociedad que el habla comunal hace factible dada su función básica de posibilitar las relaciones sociales y de mantener la vida en común. Función comunicativa que estatuye, en las justicias indígenas, la responsabilidad de los hablantes y de los oyentes de mantener y permanecer en el grupo social. La opción de reincorporación es casi única y exclusiva de estas comunidades, ya que la sanción punitiva de la cárcel o cualquier otro tipo de encerramiento que separe durante un tiempo prolongado al individuo de sus relaciones con el grupo no ha sido parte de su tradición. Y a pesar de no serlo han tenido que padecerla, incorporarla y hasta reproducirla como producto de las relaciones de sujeción impuestas por la ley escrita o estatal. La prevalencia de la incorporación sobre la separación tiene como propósito evitar que se instaure en el transgresor y la sociedad el desinterés por la vida en común y por lo público, por la “vida en comunidad” según sus propios términos.

La multiplicidad de voces que concurren en la comunidad indígena en la tríada rechazo-comprensión de las transgresiones culturales y pronta reincorporación del transgresor a la sociedad es indicativa de que se trata de una justicia dialogada, intersubjetiva y plurigestionada diferente de la ley escrita. Ésta es ejercicio de un poder especializado en roles específicos y predeterminados sujeto al “fijismo” de los códigos y, sobre todo, separado de las voces de la comunidad. El carácter dialógico, intersubjetivo y plurigestionado de la oralidad se contrapone a la caracterización que hizo Bourdieu (2000: 208-209) del efecto codificador de las normas: “La codificación garantiza que, salvo una revolución capaz de cuestionar los fundamentos mismos del orden jurídico, el futuro será la imagen del pasado, que las transformaciones y las adaptaciones inevitables serán pensadas y habladas en el lenguaje de la conformidad con el pasado”.

Mientras un hecho en el derecho positivo es construido y delegado sólo a los expertos (abogados, jueces, fiscales, cortes) interpretándolo, desplazándolo, sometiéndolo, reduciéndolo a la exegética y constreñimiento de lo escrito en un código, en la justicia indígena el hecho se construye mediante el habla común interpellándolo, debatiéndolo y sometiéndolo a la trama de otros acontecimientos inscritos en la tradición que se hacen presentes y se regulan mediante las lógicas y retóricas del habla individual y social. En

tanto que para el derecho la norma escrita “escrita está”, para las justicias orales indígenas la norma está inscrita en la memoria como un campo amplio de experiencias colectivas e individuales que siempre está en construcción y en busca de la solución más adecuada al drama y trama de cada situación transgresora debido al carácter contextualizador y contextualizado de la oralidad. Si en el sistema judicial nacional el hecho es construido por los expertos y desde las formalidades y regularidades del derecho escrito (el derecho, por injusto que sea, no deja de ser derecho), en las formas de justicia indígena el hecho es construido desde la diversidad de experiencias de la vida en común y desde las continuidades y discontinuidades de la historia y sus narrativas en las que se expresa un doble movimiento que habla del repliegue sobre su tradición y oralidad y, a la vez, de su apertura al mundo moderno: la apropiación, traducción o captura del derecho escrito a pesar de que éste se ha ensañado contra su cultura. Por sus relaciones con el derecho nacional, esta memoria se ha tornado más viva y necesaria en muchos pueblos a partir del reconocimiento de la JET, que les ha posibilitado iniciar un proceso, no exento de tensiones, de recuperación, recomposición y resignificación de sus sentidos y prácticas ancestrales de justicia que habían desaparecido o perdido vigencia como consecuencia de su carácter subordinado a la ley nacional escrita que los había limitado al ejercicio de una “justicia” de control y autorregulación de las pequeñas causas (faltas leves) intracomunitarias.

Clifford Geertz (1994) explica y cuestiona, de manera general y con alto grado de síntesis, pero sin referencia alguna a las diferencias de proceder regulatorio existentes entre códigos escritos y orales, la forma de proceder del derecho en la construcción de los hechos. Para Geertz la “explicación” es producto de un “temor a la explosión de los hechos, una necesidad moderna de la política del poder en el ámbito jurídico de responder a ese temor con su esterilización”. Ese temor a los hechos, que obliga a su esterilización, “no es más que una negación de los hechos, una forma de mantener los hechos a raya en los procedimientos legales, es el proceder universal de lo hegemónico”. El proceder y poder hegemónico se difunden, extienden y acrecientan con el monismo jurídico estatal, con la ley escrita y la codificación de las normas. En las justicias indígenas la difusión, extensión y acrecentamiento están constreñidos a los “códigos” normativos orales que limitan su campo de acción y comprensión a las relaciones interpersonales e intragrupalas locales a quienes participan de ellos o los reconocen, actores (autoridades y comunidad en general) que en última instancia los producen, reproducen y transforman.

Geertz “cuestiona” tal proceder por cuanto “el mundo de los acontecimientos y de las circunstancias” escapa al ámbito jurídico, pues “diga lo que diga el derecho éste nunca contempla toda la trama”. Quizá los acontecimientos sometidos a la interacción e interlocución cara a cara, presentes en la comunicación oral indígena, tampoco abarquen toda la trama y proceda con el mismo temor a los hechos; sin embargo, en el transgresor se observa una amplia disposición a narrar, a informar detalladamente lo que sucedió, es

decir, a no negar los hechos, a aceptarlos y, en consecuencia, a narrarlos y recrearlos. Dos aspectos complementarios y subsidiarios se manifiestan en esa disposición a informar y narrar. El primero es la costumbre indígena de la “confesión para el perdón” que permite o exige que el transgresor narre los hechos libre, espontánea y extensamente, bien en privado (ante su familia y la del ofendido), ante las autoridades (civiles o religiosas) o ante la asamblea comunal. No confesar las transgresiones cometidas es negarse a solicitar perdón y a ser perdonado; la negativa es considerada como una ofensa grave contra la comunidad y la tradición, un acto de sustracción y ofensa a la justicia, razón por la cual es duramente reprobada y sancionada. Por eso resulta extraño que un comunero no confiese los hechos y que la comunidad o los directamente afectados no concedan el perdón. La manera en que la verdad jurídica se construye en el derecho moderno hizo que en Colombia la “confesión indígena” fuera concebida por los jueces bajo signos etnocéntricos, como los de “malicia y maledicencia indígenas”. Por esa razón (o sinrazón) los indígenas autoconfesos terminaban siendo triplemente condenados: por aceptar el hecho cometido, por la forma de decirlo y por su condición cultural. Puesto que su cultura ya estaba penalizada, el derecho nacional catalogó como una conducta “propia de salvajes” el confesar y narrar en detalle los hechos cometidos; no la concibió como confesión sino como una manera de admitir sin pudor lo realizado. El etnocentrismo jurídico confundió confesión con “malicia indígena”<sup>5</sup> al interpretar lo relatado por el procesado como engaño o astucia para “desviar la investigación” hacia tópicos que impedían llegar a “la verdad de los hechos. “No obstante, cuando la investigación jurídica “descubría” que lo declarado correspondía con lo “sucedido”, el juez transmutaba la verdad dicha por el procesado en veredicto (verdad-dicha) moral de “maledicencia indígena”, al percibir en lo narrado signos claros “del grado de sevicia y ausencia de moral con que los actos eran narrados y cometidos”. La paradoja actual de esta concepción es ilustrativa de un proceder jurídico que raya con la contumelia: cuando la confesión provino, espontáneamente, del mundo indígena se la concibió como “obstrucción a la justicia y maledicencia”, implicando un aumento de las penas, y cuando la “confesión” resultó conveniente para narcotraficantes y paramilitares se la tipificó como “colaboración con la justicia y enmienda”, recibiendo el beneficio de rebaja de la pena. El segundo caso se relaciona con el “sentido común” que se manifiesta en su visión pragmática de los hechos, es decir, en reprobarlos y aceptarlos dada su concepción de que ante la imposibilidad de impedir lo que ya sucedió importa más lo que prosigue que lo que acació (lo hecho, hecho está). Este proceder es ajeno al derecho occidental que gira y se recrea en la idea metafísica de que “lo sucedido se había podido evitar”. El resguardo indígena, espacio

<sup>5</sup> La expresión “malicia indígena” es una figura para afirmar cualquier cosa a favor o en contra de los indígenas.

donde fueron confinados los indígenas andinos desde la Colonia y a donde sus habitantes están destinados, para bien o para mal, a nacer, vivir y morir y a no separarse de su grupo como estrategia de supervivencia física y cultural, también es el lugar donde hay que vivir y morir con la maldad o la bondad de los demás. Poco sentido tiene no aceptar la crueldad de los hechos, atribuirles más de la que tienen o no perdonarlos si se sabe que en el espacio de la sociedad nacional existe una crueldad mayor: la exclusión y la discriminación.

Aunque en las narrativas de justicias indígenas prevalecen la oralidad sobre lo escrito, la vida en común sobre la sanción, distanciándose del carácter escrito y punitivo del derecho nacional, no escapan a las relaciones reguladoras de los discursos impuestos por el derecho positivo estatal. De ahí que posean, simultáneamente, signos interlegales de subordinación y de autonomía, “de coproducción jurídica”, de subordinación, porque en su narración se manifiestan trazas de su interacción con los discursos reguladores del derecho nacional, y de autonomía, porque los hechos al ser narrados en su lengua nativa siguen constreñidos por las formas sistemáticas de la gramática de su lengua y de su cosmovisión.

#### TENSIONES ENTRE ORALIDAD Y ESCRITURA

La institucionalización en los cabildos indígenas del suroccidente andino de algunas formalidades del derecho estatal (como la formulación escrita de reglamentos internos y manuales de convivencia, el refrendamiento de firmas y la recurrencia a abogados “blancos” para responder a las exigencias de la justicia ordinaria) genera un efecto de poder de la palabra escrita y del documento público que convoca e incita al monolingüismo en español e inhibe o excluye a los monolingües en lengua indígena y a los analfabetas del manejo social de los conflictos. En este contexto, el tránsito de la oralidad al levantamiento de una queja por escrito implica, en no pocas ocasiones, colocar situaciones conflictivas en un plano de mayor radicalidad, incompreensión e indefensión para quienes no conocen la escritura, al “bloquear” parte del habla social y de la multivocalidad en la recomposición familiar y comunal de esas situaciones. El estudio de los textos “jurídicos” en los pueblos indígenas supone avanzar más allá de su eficacia instrumental para llegar al análisis y comprensión de las representaciones en sus propias lenguas y en la complejidad de los problemas que hay que solucionar para escribir parte de sus normas culturales —no en sus lenguas nativas— en su traducción al español. Debido a su importancia este aspecto es fuente de fuertes tensiones si se tiene en cuenta que toda traducción, todo paso semántico de una lengua a otra, es una interpretación, y no siempre es un paso equivalente de un significado totalmente igual.



Otro factor que genera discusión (e incertidumbre en los mayores) es para quién se escribe en español o en la lengua indígena dados los todavía bajos niveles de lectura, sobre todo en lenguas indígenas. A esas tensiones subyace un debate de fondo: ¿para qué recurrir a la escritura y qué significados socioculturales, de poder, hay en el trasfondo de la propuesta de escribir, ya sea en español o en las lenguas indígenas, los saberes ancestrales y prácticas “jurídicas” propias?

El interés por la escritura (el efecto o impacto de su poder) comienza a tomar fuerza y a manifestarse en algunos sectores de pueblos indígenas (como en los líderes o cabildos nasa del norte del Cauca) que han pasado de resistirse, defenderse y temer a la ley escrita, por concebirla como una forma de dominación, a legitimarla y valorarla hasta el punto de considerar que pueden recurrir a ella para la codificación de algunas normas y procedimientos. Según algunos líderes, especialmente los intelectuales indígenas, la escritura de los códigos contribuiría a corregir las inconsistencias en los procedimientos y sanciones (entre el cabildo saliente y el entrante, por ejemplo) y las arbitrariedades que se presentan en los juicios por parte del cabildo o como consecuencia de la emotividad generada en las asambleas comunales. La tensión oralidad/escritura es uno de los elementos constitutivos de una de las problemáticas intracomunitarias en la que actualmente se encuentra buena parte de las justicias del suroccidente andino, donde es común el bilingüismo. En cambio, esa tensión es inexistente entre los indígenas monolingües que perdieron su lengua nativa y sólo hablan español (como coconucos y yanacona). Para ellos, escribir normas y reglamentos internos ha significado una manera de apropiarse de la JEI a fin de legitimar la autoridad del cabildo y reconstruir, a través suyo, su justicia, que se había perdido y estaba en manos de la justicia ordinaria nacional. La tensión oralidad/escritura se manifiesta de forma diferente en algunos pueblos que habitan el Trapecio Amazónico: debido a la debilidad de los sistemas de justicia propia se ven abocados a acudir a la justicia ordinaria y ésta asume y resuelve los conflictos al margen de cualquier vinculación con la comunidad. Cuando las comunidades reclaman su derecho de participación en los procesos, las autoridades ordinarias lo deniegan solicitándoles que prueben (por escrito) la existencia de normas propias. Esta demanda está llevando a la elaboración de reglamentos internos o manuales de convivencia,<sup>6</sup> no por decisión propia de los pueblos sino por imposición externa.

---

<sup>6</sup> La elaboración escrita de manuales de convivencia se ha generalizado en las comunidades indígenas. En la regiones de la Amazonia y la Orinoquia los han elaborado (o están en ese proceso), entre otros, los ticuna, yagua, kokama, bora, ocaina, sikuani, cubeo, tukano, desano, ariano, tuyuka, curripaco, maku, yuruti y karapana; en la región andina, los awá, kamentsá, inga, pastos, nasa, yanacona y coconucos. Sin embargo, los propósitos de aquéllos

Esta gama de relaciones y tensiones entre oralidad/escritura permite diferenciar tres procesos de origen e implicaciones diferentes: *a*) pueblos indígenas que deben recurrir a la escritura de “normas y procedimientos” (léase manuales de convivencia) no por iniciativa propia sino por una exigencia ilegal del poder jurídico local derivado del hecho de que sus formas de justicia se han debilitado por la pérdida de algunas leyes de origen, por la sustitución de las autoridades tradicionales por jóvenes dirigentes (que se convirtieron en los interlocutores ante la sociedad nacional por conocer el idioma español) y, especialmente, por la presencia de actores externos (del Estado o de la sociedad, guerrilla, paramilitares, narcotraficantes) que desplazan sus autoridades tradicionales y se abrogan el ejercicio (algunos amparados en sus proyectos asistencialistas y evangelizadores) del control interno, entre ellos los inspectores de policía, las iglesias católica y evangélica, las ONG y los grupos armados; *b*) pueblos indígenas bilingües del suroccidente andino (nasa, guambianos, kamentsá) que, a pesar de ser los más fuertes y empoderados en asuntos de justicia propia, lo hacen autónomamente, es decir, sin que exista ninguna demanda externa; *c*) pueblos indígenas andinos, monolingües en español, que no poseían formas de justicia propia o que buena parte de ella estaba en manos de la justicia ordinaria y que desde su participación en el movimiento indígena andino aprovecharon el reconocimiento constitucional de la JETI para comenzar a construirla. En cambio, existen pueblos indígenas andinos (como los kogi) que, debido a la fuerza de su tradición y la vigencia de su ley de origen, se oponen o no ven la necesidad de la escritura. Lo mismo puede decirse de los wayúu, para quienes la palabra hablada es ley y cuya autonomía ha llegado hasta el punto de hacer pagar faltas a otros sectores de la sociedad, incluido el Estado, aplicándoles parte de sus normas y procedimientos. Todo indica que estamos ante un fenómeno que por diversas y no congruentes razones comienza a generalizarse en Colombia, contando a su favor con el hecho de una extensión cada vez mayor del uso indígena de la escritura del español por la existencia de una población mayoritariamente joven que ya ha incorporado como un valor la educación escolar y universitaria.

La idea de algunos pueblos indígenas que todavía poseen su lengua nativa de pasar de códigos orales a códigos escritos en la práctica implica deponer sentidos ancestrales y comunales a favor de principios normativos del derecho moderno con vistas a recomponer o “legitimar” su justicia, que conciben debilitada, sin la fuerza de “los usos y costumbres.” Está ocurriendo un alejamiento de la cosmovisión, porque en ésta la ley deviene de lo sagrado, de los ancestros, de las enseñanzas inscritas en el mito. Este distanciamiento se acrecienta con la escritura, como bien lo afirmó, en una entrevista, Luis Guillermo Vasco:

---

son distintos a la idea de escribir las prácticas, procedimientos, usos y costumbres que acompaña la propuesta de los líderes jóvenes de los pueblos de la región andina.

Hoy gran parte de la cosmovisión indígena, los “mitos indígenas” —como los siguen llamando— tienen mucho reconocimiento, pero éstos han sido fosilizados, porque se han escrito y se han vuelto cartillas [...] los maestros y los niños se los aprenden y los recitan, pero se viven de otra manera. Es posible convertir esas historias en literatura, pero eso no juega un papel importante en la vida de la gente. Permite aparentar que se está respetando la cultura, que se está consolidando, que se está impulsando, cuando en la práctica se está colaborando en que se pierda porque se fosiliza [...] pero todo eso penetra a través de los nuevos dirigentes, con los jóvenes que han tomado el poder [...] que el Estado les reconoce porque se mueven en su misma lógica aunque tengan discursos distintos. Esos nuevos dirigentes son los jóvenes educados por los curas, o en las escuelas, o en los pueblos, o con postgrados, como tienen algunos. (Citado en Cunin 2006: 38)

Reducir la solución de los problemas de la justicia oral en lengua nativa a un asunto de transcripción y traducción escrita al español es ignorar que lo que está de por medio no es la introducción de un elemento moderno y hacerlo constitutivo, figuradamente, de su cultura, sino la introducción de cambios (quizá no necesarios ni exigidos legalmente) en las formas de socialización y aplicación de su justicia. El paso de lo concebido y dicho en lengua nativa a la escritura en español puede implicar una transformación sociocognitiva, una transmutación de sentidos de la justicia y de sus prácticas. El campo de la oralidad es mucho más que el relato transmitido oralmente. No sólo es un conjunto de tradiciones orales, también es un sistema cultural, simbólico y cognitivo y un cuerpo normativo consuetudinario no formalizado en instrucciones positivas como el derecho escrito sino establecido en un lenguaje metafórico, encarnado e inconsciente. Interpretando a Vygotsky (s. f.), la oralidad es contacto, requiere el nosotros inmediato, la tradición, la comunidad, la no individualización. Además, algunos pueblos indígenas sólo “entregan” ciertos relatos a personas escogidas, no a una asamblea, mientras que la escritura jurídica estatal supone todo lo contrario: la hegemonía de la visión y su publicación explícita. Sobre el carácter oral y secreto, la ONIC señaló: “Los sicuani aún hoy se mantienen velando y ejerciendo la ley de origen a través de las formas propias expresivas de la comunidad; es una tradición fundamentalmente oral y se mantiene en secreto a través del conocimiento de las autoridades tradicionales que conservan el legado desde el origen” (ONIC, 2005: 21).

No se trata de cuestionar la importancia y necesidad de la escritura, sino de preguntarnos sobre la viabilidad de transferir a la palabra escrita o al idioma del derecho el lenguaje y los medios de aprehensión y aprendizaje que utiliza una autoridad tradicional indígena (un chamán, por ejemplo), máxime si se sabe que los especialistas o expertos en la tradición (que todos los pueblos indígenas reconocen como iconos de

su justicia propia) no forman parte de ningún registro y acumulación del conocimiento por medio de la escritura ni de sistema alguno de transmisión o socialización del conocimiento que priorice la palabra verbalizada frente a otras experiencias directas, como la participación en rituales y danzas, como fuente de aprendizaje y de justicia. Un ejemplo al respecto es el pueblo masiguare cuando considera que la historia, además de los mitos, está escrita en los astros, en las danzas, los rituales y en la naturaleza. El paso de la justicia oral a la ley escrita puede dar lugar a una justicia ajena a la memoria oral comunal. Es factible que la exaltación y el uso de la norma escrita debilite y despolitice el habla social y el poder comunal al permitir que los hechos, que antes eran narrados y contruidos multivocal, dialógica y contextualmente, se vuelvan hechos contruidos monofónica y homogéneamente.

Por el momento creo observar tres aspectos, interdependientes, que conjugan la dinámica de factores “internos” y “externos” para acudir a la escritura de algunas normas y procedimientos. El primero obedece a que los jóvenes líderes indígenas del suroccidente andino, ante el acrecentamiento de los conflictos internos y la necesidad de solucionarlos y de fortalecer la autonomía de la justicia “propia”, no acuden a la tradición, a la memoria y al saber oral porque no los conocen tan bien como los mayores o las autoridades tradicionales y porque no tienen la edad para cumplir ese rol. Para suplir esa carencia recurren a la escritura, su conocimiento más inmediato, aprendido en la sociedad nacional y en el que se sienten más competentes y útiles, razón por la cual los jóvenes son los llamados a escribir y “transcribir” lo que las autoridades tradicionales y la comunidad expresan oralmente respecto de los planes de vida; los reglamentos internos y los manuales de convivencia; los comunicados a la opinión pública; las cartillas de etnoeducación; los videos sobre aspectos culturales internos y sobre los criterios políticos de la organización indígena; y la conexión, a través de la internet, entre las organizaciones indígenas del país y de otros países.

El segundo es un derivado del anterior y se relaciona con el cúmulo de disposiciones reglamentarias de los derechos constitucionales y de las leyes internacionales que comienza a demandar sujetos interlocutores conocedores y especializados en ellas. Esa demanda encuentra en los jóvenes ilustrados a los más idóneos interlocutores del Estado y de las ONG internacionales. Esta situación está generando cierta especialización de tipo generacional: en un lado están las autoridades tradicionales encargadas de salvaguardar y reproducir los conocimientos tradicionales, en especial los que se relacionan con la memoria, la naturaleza, la medicina, la justicia, en fin, los relativos a la cosmovisión (producida y reproducida mediante la tradición oral); en el otro comienzan a situarse los líderes jóvenes (de frontera cultural) que, por su asiduo contacto con la sociedad nacional, por su formación universitaria y por su compromiso con las luchas indígenas, adquieren un papel especial en la interlocución con otros movimientos

sociales, con el Estado y la sociedad nacional que los habilita en el conocimiento de las leyes nacionales y les posibilita ser elegidos en los “cargos” del cabildo o en la formulación o ejecución de proyectos etno (etnoculturales, etnoeducativos, etnomedicinales, etnoambientales, etnodesarrollo), en los cuales cada vez más pareciera ser imprescindible el buen conocimiento del español y de la escritura. En estos espacios, donde desempeñan un papel fundamental e irremplazable, surgen dos ideas: la etnopolítica, creación de escuelas de derecho propio, algo incuestionable apoyado por los cabildos y las organizaciones étnicas; y la etnojurídica, escribir las normas y procedimientos de justicia indígena que no ha recibido el mismo apoyo y es cuestionada, en particular por las autoridades tradicionales especialistas de la memoria y los saberes étnicos.

El tercero es de carácter más interno pero contiene elementos de los precedentes y otros más que inciden en lo que pueden llamarse problemas no legales que están afectando la real aplicación e impartición de justicia en el espacio del cabildo. Cuatro factores configuran esta problemática: *a)* La lucha política ha obligado a los miembros del cabildo y a los líderes étnicos a lanzarse a la conquista de los espacios públicos, descuidando el manejo tradicional de los conflictos internos. A esto se suma la estrategia de que sean los líderes políticos jóvenes quienes posean un perfil más técnico y de educación formal, quienes ocupen los cargos del cabildo, en especial el de gobernador. Esta situación ha conducido a la congestión y demora en la solución de los problemas internos, que ha contribuido en algunos resguardos, a una pérdida de confianza y legitimidad en los actos del cabildo. *b)* La escasa modernización de la actual estructura organizativa de los cabildos para asumir, adecuadamente o de manera ajustada a los requerimientos legales, el cúmulo de funciones conquistadas y reconocidas jurídicamente en leyes precedentes o en la nueva Constitución. *c)* El acrecentamiento de los factores y actores de la violencia en sus territorios (como cultivos ilícitos, narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo) que generan más conflictos e inciden en el ejercicio de la justicia al dificultar el acatamiento tradicional de los fallos realizados por el cabildo. *d)* La retórica del multiculturalismo, con su reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, crea expectativas de transformación social y económica que no ocurren en la práctica pero producen en los pueblos la necesidad de una permanente interlocución, negociación y concertación con las instituciones del Estado a fin de encontrar salidas de tipo interlegal o político para la ejecución de programas de desarrollo y para el ejercicio autónomo de sus derechos.

#### LA LEY ESCRITA EN CLAVE LEGAL

Escribir la ley y hacerlo en una lengua en particular es una tecnología de regulación, reproducción y legitimidad de un poder más que un medio de comunicación, innova-

ción y legibilidad, puesto que es la sociedad, no la escritura, la que decide quién, cuándo, qué, para qué y cómo se escribe y en qué lengua. Desde la Colonia y hasta el presente la ley escrita y el dominio del idioma español han sido un elemento del poder político y cultural. La élite política arremetió contra la diversidad lingüística: “La hostilidad lingüística frente a las lenguas indígenas fue practicada por una élite política y social que consideraba el dominio de la gramática española como fuente de legitimidad y poder” (Pineda, 2000: 14).

Así como en el pasado (algo que aún continúa existiendo) las misiones y la escuela tuvieron como meta enseñar el español y extirpar el conocimiento de las lenguas nativas, promover la educación cristiana y civilizar a los indios, hoy el poder atribuido a la ley escrita sobre la palabra hablada indígena no está marcado por la interculturalidad sino por la continuidad y la reproducción monocomunicativa de la relación jurídica: la ley, escrita en clave legal y en español. Aunque la Constitución ha reconocido la costumbre indígena dentro de sus territorios y las lenguas indígenas como oficiales en ese mismo ámbito, su carácter oral no ha pasado a ser parte constitutiva o necesaria de los procesos interjurídicos. Así como la tan proclamada pluralidad lingüística inicia y termina en la vida cotidiana, doméstica y comunitaria de las poblaciones indígenas y un poco en sus escuelas bilingües, aunque con un bilingüismo también desigual, la diversidad lingüística (y, por ende, la jurídica) comienza y termina en los espacios intracomunales, sin que sea posible vislumbrarla en las relaciones interlegales o interjurisdiccionales. Si no es así, cómo entender entonces que los reclamos indígenas ante el sistema judicial nacional tengan como único vehículo de comunicación la escritura en español y en clave legal, razón por la cual los indígenas deben seguir recurriendo a las personas letradas, a los expertos, a los abogados mestizos contratados para que escriban por ellos, a los pocos abogados indígenas existentes y especialmente a los peritos antropólogos, solicitados por los mismos indígenas o por los operadores de justicia, desde los jueces hasta las más altas Cortes, para traducir lo que los indígenas saben local, oral y culturalmente pero que no pueden escribir o decir en el lenguaje legal nacional e internacional.

Por mi experiencia de perito antropólogo conozco la complejidad del problema que está de por medio y la dificultad de transformarlo. Uno de los escollos por resolver es que la coordinación de hecho (no en derecho, ya que aún no se ha reglamentado) entre la JEI y la jurisdicción ordinaria se ha limitado a tres ámbitos legales desprovistos de una perspectiva intercultural e interjurídica: *a)* definir las competencias entre una y otra jurisdicción; *b)* tutelar los derechos individuales o colectivos indígenas con fundamento en la Constitución, sus leyes reglamentarias y en el derecho internacional; y *c)* vigilar que las decisiones intracomunitarias de las autoridades indígenas sobre sus miembros no sean contrarias a la Constitución y leyes de la república. Estos aspectos

han sido definidos desde la esfera del poder de la jurisdicción ordinaria y se han centrado en asuntos penales, a pesar de la reclamación étnica: “La Jurisdicción Especial Indígena debe plantearse y facilitar las herramientas para que se asuma desde todas las esferas del derecho y no solamente desde el área penal [...] que permita a los pueblos legitimar ante la sociedad sus posiciones frente a las decisiones estatales y megaproyectos aplicados en sus territorios” (ONIC, 2005: 3).

Estos ámbitos están desprovistos de una visión intercultural (entre culturas) e inter-jurídica (entre derechos) porque en los conflictos indígenas que llegan a los estrados judiciales no son los directamente afectados quienes entran en relación, sino los expertos formados en la misma tradición cultural o jurídica: los antropólogos y abogados “blancos” y no las autoridades étnicas o los indígenas, así éstos también sean abogados. Esas decisiones hacen parte estructural de un “régimen de legalidad” en el que existe una relación circular con los sistemas de poder que la producen y sostienen y con los efectos de poder que induce y extiende. Ese régimen requiere dar cabida a la interculturalidad jurídica acogiendo el camino de la “interoralidad jurídica”. Me refiero, por ejemplo, a la necesidad de comenzar a construir espacios que trasciendan el “debido proceso” (pensado como monojurídico o estatal antes de la existencia de la jurisdicción indígena y aceptado como intrajurídico o intracultural después de su reconocimiento), dando paso a la construcción del “debido proceso” ínterjurídico e intercultural que reclama la interoralidad de ambos derechos o jurisdicciones, vale decir, un espacio donde puedan estar presentes, oralmente, la ley escrita y las justicias orales indígenas. Admitir la oralidad, algo que incluso el nuevo sistema acusatorio colombiano ha aceptado y viene implementando, sin circunscribirla necesariamente a los códigos escritos posibilitaría iniciar una interlocución menos jerárquica, más fluida y comprensiva de conocimientos, experiencias, concepciones y procedimientos entre una y otras justicias. El debido proceso interjurídico e intercultural no se construye a partir de la delimitación de las competencias entre las dos jurisdicciones (la indígena y la nacional); tampoco se resuelve por la vía administrativa de una coordinación entre ellas (que no es tal, ya que se concibe como una separación y delimitación de competencias). Desde esta perspectiva lo único que se logra es seguir reproduciendo la separación entre esas otras justicias y la nacional, continuando con la regulación de la justicia indígena desde las concepciones, prácticas y procedimientos del derecho nacional. Este proceder es propio de la política multicultural y del mal llamado pluralismo jurídico que, en vez de transformar, reproduce las estructuras políticas y los aparatos ideológicos jurídicos nacionales.

La construcción de lo intercultural jurídico demanda generar relaciones y canales de comunicación entre ambas jurisdicciones, entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, a fin de confrontar y transformar las relaciones de poder que han naturalizado

las asimetrías jurídicas y, a su sombra, las jerarquías sociales. Negarse a constituir estos canales-procesos es la vía más expedita para seguir reduciendo el pluralismo jurídico a un aditivo de la diversidad étnico-cultural de la sociedad y del derecho a la diferencia. En esa negación subyacen algunas preguntas: ¿quiénes deben o tienen que ser interculturales?; ¿sólo los minorizados?; ¿el resto de la población no lo necesita? La ausencia de interculturalidad y de canales de interlocución también ocurre en algunos pueblos indígenas (que replican, a cierto nivel o modo, el proceder de la justicia nacional con la JET) en asuntos de justicia entre las jurisdicciones indígenas cuando se presentan conflictos que comprometen a personas procedentes de diferentes resguardos de un mismo pueblo indígena o de diferentes pueblos. En estos casos, como entre los nasa y guambiano, las autoridades de cada resguardo o pueblo se ponen de acuerdo en torno a cuál de las dos autoridades debe asumir el proceso o si debe hacerse por separado. No se piensa en realizarlo conjuntamente; es más, si no hay acuerdo optan por remitir el caso a la jurisdicción nacional. En otros pueblos, sobre todo no andinos, existen o se está dando paso a experiencias de debido proceso intercultural, interoral e interétnico:

No se plantean los indígenas de los diversos pueblos de esta zona [Vaupés] ejercer 23 sistemas de justicias, separados y desarticulados; con fundamento en la experiencia y en la práctica actual se proponen arreglar en primera instancia los problemas en el ámbito de las Autoridades Tradicionales de cada pueblo; para problemas de mayor alcance o gravedad se recurre a una instancia colectiva de Autoridades de los distintos pueblos. (ONIC, 2005: 17)

Esta convergencia no es producto de una fortaleza de la organización intercultural, sino más bien un medio de defender a algunas comunidades que están en riesgo de desaparecer físicamente por su estado de vulnerabilidad sin que el Estado se preocupe de proveerles de protección especial alguna, como demanda el artículo 7 de la Constitución Política. La posibilidad de este “debido proceso” intercultural y, por ende, interoral y su validez derivan de una interpretación consecuente con los artículos constitucionales referidos a que las lenguas indígenas, los usos y costumbres son oficiales en los respectivos territorios indígenas. ¿Acaso ese carácter oficial, por estar limitado territorialmente, no obliga a los operadores de justicia nacional presentes en esos territorios? ¿Las lenguas y la oralidad indígenas pueden ser omitidas por las altas Cortes cuando ocurren conflictos que demandan la coordinación entre las dos jurisdicciones a pesar de que ésta no ha sido reglamentada todavía? ¿Acaso los usos y costumbres indígenas, cuya única existencia es oral, expresados en lengua nativa o en español, que se manifiestan en la vida diaria de los pueblos, no demandan su presencia en la



coordinación jurisdiccional? Si no es así, ¿en dónde queda la vinculación del derecho a la lengua, a los usos y costumbres con los derechos de defensa, debido proceso y concertación estipulados en la Constitución o en sus leyes reglamentarias? Por último, “¿Qué significa justicia, ley, derecho y paz?, ¿cuál ha de ser su definición: la del diccionario de la Real Academia Española o la de la semántica de los vocablos ‘equivalentes’ de las otras lenguas?” (Pineda 2000: 20).

Sólo desde la formulación de una hermenéutica intercultural, una hermenéutica no construida sobre premisas de pretendida universalidad, que parta del reconocimiento de la diversidad de propuestas igualmente hermenéuticas que corresponden a cada normatividad cultural (a sus sentidos específicos particulares, es decir, a sus subjetividades y propias autodefiniciones y comprensiones, no a las que la ley nacional les confiere o adjudica), se hace posible el diálogo intercultural. Esta idea se basa en la premisa de que los paradigmas jurídicos de una determinada cultura, por más consistentes que sean, son tan incompletos como la respectiva cultura a la cual pertenecen. La “incompletud” cultural no es visible desde el interior de cada cultura por el fenómeno universal del etnocentrismo, que hace que cada una de ellas se considere a sí misma como paradigma frente a las otras.

## CONCLUSIONES

Ante estas consideraciones, transcribir normas del derecho escrito en español a una lengua nativa o escribir las normas orales indígenas en español no es un simple proceso de innovación e incorporación de la técnica alfabética a las formas de inscripción indígena, como creen los indígenas proponentes de su escritura. Antes que todo es un problema que confronta aspectos cognitivos y sociales de la justicia y sus sentidos en los pueblos indígenas y asuntos políticos de orden interjurídico e intercultural en la sociedad nacional. Un ejemplo de la magnitud de la problemática en cuestión y de la multiplicidad de sentidos y significados presentes en las justicias orales y de las dificultades y retos jurídicos (por su variada y disímil interpretación) de su escritura en español se puede deducir del proceso de traducción de los artículos de la Constitución de 1991 referidos a los derechos indígenas a siete de las 64 lenguas indígenas existentes en Colombia. Por lo menos así puede inferirse de la conclusión emitida por uno de los lingüistas más reconocidos en Colombia que coordinó el proceso de traducción:

Un nuevo género literario ha sido inventado, la construcción de un texto fuera de contexto, abstracto y analítico, no dialogado y complicado por la realidad de unas cosmovisiones que se oponen —la occidental frente a la indígena—. Los grupos

indígenas, “receptores” del texto, en su mayoría no distinguen entre un orden cósmico y un orden social ni creen que la representación política sea algo mecánico, sino orgánico (cuya legitimidad reside en el contacto con lo “no-visible”), y finalmente no consideran el espacio territorial por aparte de la vida que este mismo contiene (Landaburu, 1997: 109, 176).

La escritura en español y en clave legal por parte de los indígenas podría estar reproduciendo un ejercicio de poder sobre quienes no saben leer ni escribir pero pueden discutir en su lengua indígena o en español. ¿Acaso no existe el peligro de que los escritos indígenas sobre sus costumbres se tornen en piezas ilegibles para las propias comunidades pero, exigibles por el derecho nacional? En ese mar de textos escritos en clave jurídica y antropológica, ¿dónde queda la oralidad de las justicias indígenas y cuál es la distancia o diferencia epistémica entre dicha escritura y su oralidad? ¿A qué queda reducido, mediante la escritura, el poder multivocal y plurigestionador, emotivo y circunstancial, de la oralidad, en fin, el pragmatismo de su poder comunal y comunitario? ¿Acaso no ha sido la oralidad, su permanente reproducción y el alto valor a ella atribuida lo que ha permitido la existencia de su justicia hasta hoy? ¿Dónde han estado escritas antes esas concepciones y formas de justicia que hoy se reconocen constitucionalmente de modo que se piense entonces que es posible que el poder de la tradición oral sea más fuerte si transita hacia su escritura? ¿Tendrá el mismo sentido pragmático o se incorporará a un campo donde la escritura estatal tiene asegurado su dominio? ¿Se puede ser contrahegemónico desde un ámbito que no se domina? ¿Acaso el mayor poder no ha estado en la oralidad por ser constitutiva del todo social y porque su captura mediante la escritura o la ley estatal ha sido imposible hasta ahora? Estas interrogantes muestran que hay elementos para recuperar el debate legal y político entre justicias orales y leyes escritas, cuestión por demás ligada a la discusión actual sobre poder local y poder nacional-global.

El modelo de la escritura y su lenguaje en clave jurídica tiene su efectividad al marcar los escritos y los estilos de escritura de los indígenas ilustrados, marca que ha sido menor en el campo de la oralidad en lengua nativa (no así en español). La retórica jurídica ha sido un medio efectivo para modelar la narrativa indígena. Las leyes coloniales y, luego, las republicanas desconocieron o impidieron que se escribieran las normas indígenas porque la ley no permitía la coexistencia de diferentes textos legales procedentes de fuentes culturales diversas. Para entender la manera en que la escritura hace presencia en un medio mayoritariamente iletrado y cómo sirvió para la regulación de los grupos y la construcción del imperio hay que trascender las consideraciones técnicas para reflexionar sobre su poder. El hecho de que los indígenas tengan que recurrir más a los mediadores para cifrar y descifrar los textos escritos estrecha aún más

el cerco de lo escrito, pero lo estrecharía aún más recurriendo a la escritura de su justicia propia en un campo que, legal y culturalmente, no es exigido por el derecho nacional y que una parte significativa de la comunidad no lo considera necesario. Además las normas del “derecho propio” no requieren ser promulgadas y publicadas, como sí sucede con las leyes estatales. Para muchos pueblos indígenas el valor y la legitimidad de la norma se produce en el plano oral lingüístico, en un consenso fáctico en torno a una identidad referencial de comunidad, un entendimiento que opera en la comunidad lingüística oral. El pragmatismo y la oralidad de las justicias indígenas son ajenos a la escritura. El derecho escrito aprisiona la materialidad de los hechos; la oralidad los mantiene siempre abiertos, hace más amplio su recorrido, sus narrativas. Escribir la oralidad de las justicias indígenas es borrar sus distancias con el derecho escrito; es impedir seguir narrando desde la diferencia; es permitir su regulación bajo cánones más precisos o predeterminados, es privilegiar los procedimientos sobre los significados y sentidos de la justicia y de lo justo.

El sentido autónomo que los indígenas dan a sus justicias (llamándolas “derecho propio,” “ley de origen” y “leyes de la madre tierra”) puede continuar si se mantienen en la oralidad —en lengua nativa o en español—; si siguen siendo producidas e impartidas por la comunidad. Si se torna escritura perderá su autonomía porque será intervenida por la justicia ordinaria a la manera del derecho escrito, es decir, desde la lejanía de la inmanencia y carácter reificante de la ley. Sabemos que las justicias indígenas y sus lenguas son, fundamentalmente, orales pero poco sabemos sobre qué dicen, cómo lo dicen y por qué dicen lo que dicen. La lingüística muestra a los más expertos la dificultad de comprenderlas, de descifrar sus gramáticas y sus sentidos de justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

### ASOCIACIÓN DE ETNOLINGÜÍSTICA AMERINDIA

- 2005 “Informe final de la primera fase de la consulta nacional sobre la Ley de coordinación entre el sistema judicial nacional y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas de Colombia”, ms., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura.

### BOURDIEU, PIERRE

- 2000 “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en *La fuerza del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre-Uniandes-Instituto Pensar, pp. 208- 219

### CUNIN, Elizabeth

- 2006 “Entrevista a Luis Guillermo Vasco”, *Antípoda*, núm. 2, Bogota, Universidad de los Andes, pp. 18-42.

GEERTZ, CLIFFORD

1994 *Conocimiento local*, Barcelona, Paidós.

LANDABURU, JON

1997 “Dificultades y logros de la traducción de la Constitución Política de Colombia”, *Amerindia*, núm. 22,

MINISTERIO DE JUSTICIA (MINJUS)

1991 *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Ministerio de Justicia.

ONIC (ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA)

2005 “Informe final de la primera fase de la consulta nacional sobre la ley de coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas de Colombia”, ms., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura.

PINEDA, ROBERTO

2000 *El derecho a la lengua. Una historia de la política lingüística en Colombia*, Estudios Antropológicos 4, Bogotá, Universidad de los Andes.

VYGOTSKY, LEVS

s. f. *Pensamiento y lenguaje*, Buenos Aires, La Pléyade.

ZAMBRANO, MARTA

2000 “La impronta de la ley: escritura y poder en la cultura colonial”, en Cristóbal Gnecco y Marta Zambrano (eds.), *Memorias hegemónicas, memorias disidentes*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Universidad del Cauca, pp. 151-170.

## ¿Y después de la ley, sigue el derecho? Avances y retrocesos en la conformación del México plural

*Héctor Ortiz Elizondo*

### INTRODUCCIÓN

Después de un ríspido debate entre las fuerzas políticas nacionales, suscitado sobre todo como consecuencia del levantamiento indígena armado en el estado de Chiapas al sur de la República Mexicana, en agosto del 2001 se realizó una reforma a la Constitución mexicana que, entre otros efectos, modificaba el contenido del artículo 2° para insertar un apartado dedicado a los pueblos indígenas. Esto generó un amplio rechazo de los sectores sociales directamente interesados: los pueblos indígenas, por la reticencia del Poder Legislativo a asumir con todas sus implicaciones la existencia de un Estado mexicano plural y multicultural. Sin embargo, una vez asentados los polvos del debate sobre las ausencias, candados y limitaciones de la reforma aprobada, la ley resultante generó también interrogantes sobre los efectos políticos y sociales que pueden tener esos fragmentos de los Acuerdos de San Andrés que sí lograron llegar hasta la Constitución mexicana y que habrán de dar forma a la idea que nos hacemos de nuestros derechos. Incluso para algunos especialistas, que no desconocen los límites de la reforma, la ley resultante puede al menos ser vista como una “razonable plataforma de discusión” (Carbonell, 2002: 13) o un “punto de partida” (Fix-Fierro, 2001). Aun si se está en desacuerdo con estas visiones, es inevitable preguntarnos: ¿qué efectos tendrán las normas plasmadas en el artículo 2° de la Constitución mexicana en la construcción de la nación?

Formular la pregunta no significa negar los derechos ausentes que pueden aún leerse entre líneas en el texto finalmente incorporado ni aprobar los candados que se insertaron por la desconfianza que los legisladores de todos los partidos mostraron frente a los pueblos indígenas. Reconocemos que, de manera semejante a lo ya ocurrido en los debates que se dieron a comienzos de los años noventa con la inserción de un párrafo al artículo 4° (después derogado), el Poder Legislativo se abocó a desactivar los aspectos clave de la iniciativa encaminados al pleno reconocimiento de derechos políticos para los pueblos indígenas, para dejar inserto en el artículo 2° aprobado algo que parecía ser más un programa sexenal para el desarrollo de sectores marginados que la expresión de verdaderas garantías (Carbonell, 2002a: 29).

Desde antes de aprobarse la iniciativa y después de consolidada la reforma, muchos analistas y líderes indígenas<sup>1</sup> han venido señalando las limitaciones y problemas que presenta esta ley, desde los de técnica jurídica hasta los de faltas a la moral. Entre los críticos a la ley se observa un claro consenso desaprobatorio, a pesar de algunas divergencias en cuanto al énfasis o al grado. Un buen resumen de los problemas más conocidos sale de la pluma de Héctor Díaz-Polanco:

La autonomía aprobada reduce ésta al ámbito comunal y, además, niega a las comunidades el carácter de entidades de derecho público; remite a las constituciones y leyes locales el “reconocimiento” de los pueblos y comunidades indígenas, así como la facultad de establecer “las características” de libre determinación y autonomía, lo que contradice el principio general del artículo 2º sobre la composición pluricultural de la nación; anula la relevancia nacional de los derechos y somete su observación a los avatares políticos de las entidades federativas [...]; restringe la aplicación de los sistemas normativos internos y las “prácticas jurídicas” de los pueblos, que pasan a ser “costumbres”; elimina el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales en los territorios, al tiempo que pone nuevas trabas y apuntala las reformas en materia agraria impuestas en 1992 por el gobierno priista [...]; suprime la “participación ciudadana” en los municipios, al tiempo que deja fuera todo el sustento [...] para el ejercicio de la libre determinación en “cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía” los pueblos. (Díaz-Polanco, 2004: 338-339)

Fue sin duda un momento histórico clave, en el que correspondía dar un giro a la identidad de la nación mexicana. No ocurrió así porque el Poder Legislativo no supo estar a la altura del papel histórico que le correspondía desempeñar. Desde entonces, las críticas a la propuesta de reforma hechas por intelectuales y líderes indígenas se transformaron en demandas para que se realice una nueva reforma. Éste es ahora un objetivo fundamental para llevar a cabo la transformación que requiere el México de hoy. Sin embargo, no podemos olvidar que las ruedas de la ley siguen girando, pues no se detienen en el proceso legislativo ni son sucedidas sólo por la aplicación de la ley. Si bien de manera diferente, el Poder Judicial juega ahora un papel importante en la definición del carácter plural de la nación y del lugar que en ella habrán de ocupar los pueblos indígenas, al menos en la medida en la que, por medio de la jurisprudencia, se puede dar contenido sustancial a la terminología usada en la Constitución, cuyo sentido no es siempre evidente.

<sup>1</sup> La posición de los mismos afectados por voz del Congreso Nacional Indígena se puede consultar en <<http://www.nodo50.org/pchiapas/mexico/noticias/cni-h.htm>>.

## LA JUDICIALIZACIÓN

Esta acción de “traspasar” el cambio social desde la arena política al campo legal supone buscar soluciones a problemas políticos con las herramientas que proporciona el aparato judicial. Este procedimiento, llamado de judicialización de la política, se ha venido fortaleciendo en toda América Latina desde los años noventa, con distintos resultados e intensidades (Sieder, Schjolden y Angell, 2008). La judicialización implica que el poder judicial tome un papel más activo en la conformación de la nación. Podemos tomar como ejemplo tres casos latinoamericanos en los que la participación del Poder Judicial ha llevado hasta la definición de los derechos de los pueblos indígenas por la vía de la jurisprudencia.

Después del establecimiento de la nueva Constitución Colombiana de 1991, donde se reconoce entre otros el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas, el papel de la Corte Constitucional de Colombia ha hecho avanzar por la vía de la jurisprudencia la puesta en práctica de la legislación colombiana que concierne a pueblos indígenas. Muy pronto después de su establecimiento, la Corte Constitucional comenzó a debatir la interpretación de sus preceptos a través del mecanismo de tutela (amparo), desde la sentencia T-428 de 1992 que discute el concepto de bien común en relación con los intereses particulares de los pueblos indígenas, o la sentencia T-380 de 1993 que esclarece el derecho indígena a la explotación de los recursos naturales (Sánchez Botero, 1998: 251 y ss.). Particularmente relevantes resultan los efectos de la jurisprudencia en la definición de los alcances de la jurisdicción especial indígena (Gaviria, 1997: 159-173), que es la condición de existencia de la autodeterminación y autonomía indígenas.

De manera semejante, aunque en sentido contrario, instancias como el Tribunal Constitucional de Bolivia han emitido una serie de sentencias que, como veremos en el caso mexicano, tienden a favorecer la injerencia del derecho del Estado sobre el fortalecimiento de la jurisdicción indígena (Chivi Vargas, 2006: 45-71), con todo y que desde 2002 la Constitución de Bolivia reconocía “funciones de administración y aplicación de normas propias” a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas.<sup>2</sup> El caso de Panamá es notable, pues a pesar de no contar con un marco constitucional de reconocimiento a la pluralidad étnica o cultural y no haber ratificado el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), ha desarrollado por vía de legislación secundaria un reconocimiento a las comarcas indígenas como divisiones políticas independientes y autónomas en las que la autoridad

<sup>2</sup> La nueva Constitución de febrero de 2009 representa un nuevo reto para el Poder Judicial que vale la pena seguir de cerca.

máxima es el Congreso General Indígena (Valiente, 2008: 209). De hecho, es en el Nuevo Código Procesal Penal de 2008 y no en la Constitución donde se otorga competencia a las autoridades tradicionales indígenas (Valiente, 2008: 224).

Ahora bien, y regresando al caso mexicano, la primera participación de la SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) en la construcción de la pluralidad culminó el 6 de septiembre de 2002, cuando la SCJN determinó sobreeser la controversia constitucional 82/2001 presentada por el Ayuntamiento de San Pedro Quiatoni, Oaxaca (a nombre de alrededor de trescientas comunidades indígenas), por medio de la cual se trató de impugnar la reforma constitucional. Mediante dicha sentencia se decretó, en síntesis, que el órgano reformador de la Constitución no puede ser parte de una controversia constitucional y que el artículo 135 constitucional indica que el procedimiento de reformas y adiciones a la ley suprema no es susceptible de control jurisdiccional.

En las líneas que siguen quisiera resaltar uno de los aspectos que me parece fundamental en este debate jurídico en favor de la formación de una nación plural: el reconocimiento de ámbitos de autodeterminación para los pueblos indígenas, expresado en el ejercicio de una jurisdicción propia. Se debe entender que el autogobierno se puede ejercer en ámbitos económicos, sociales, políticos y jurídicos, en todos ellos o bien en algunos de éstos o en uno solo. También en este tema ha corrido tinta de mano de destacados analistas y de ellos me nutro. Pero mi interés se centra en las posibilidades de entender los significados plasmados en la Carta Magna en torno al reconocimiento de sistemas normativos propios de los pueblos indígenas y su relación con la autodeterminación en la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El reconocimiento Independientemente de los demás ámbitos que toca, el artículo 2º de la Constitución mexicana relaciona el derecho a la autonomía con los sistemas normativos, al afirmar:

- A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.

Durante el debate en torno a la iniciativa de ley se señaló que este precepto limitaba el ámbito de aplicación de la autonomía, porque el sujeto no es el pueblo indígena sino las comunidades y eso sólo como entidades de interés público y como parte dependiente de la estructura municipal (López y Rivas, 1998: 159). No obstante, una simple lectura exegética del párrafo aprobado —basada en el contenido literal del



texto, con el supuesto de que la Corte no hace más que explicarlo— supone el reconocimiento del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos. En el mismo párrafo se añade más adelante que “la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”. Si bien no se aclara cual será “la ley” que establezca dichos casos y procedimientos, sí implica la obligación de que jueces y tribunales establezcan mecanismos basados en el reconocimiento.

En este punto también se había advertido que el texto se separaba del párrafo original plasmado en los Acuerdos de San Andrés, en el cual se afirmaba que “sus procedimientos, juicios y decisiones serían convalidados”, mientras que la iniciativa cambiaba el término por “convalidables” (López y Rivas, 1998; López Bárcenas, 1998: 131). El documento finalmente aprobado cambió la redacción por “los casos y procedimientos de validación”, que de todas formas condiciona la convalidación a criterios que no están previamente determinados. Es esta indeterminación la que obliga a esperar que se consolide la interpretación de la norma por la vía de la jurisprudencia. Nada extraño en muchos sistemas de derecho, pero algo difícil de lograr en el sistema mexicano.

Ahora bien, las posibilidades de que la SCJN profundice el alcance de la norma constitucional por vía de la jurisprudencia dependerán de la manera en que entiende y define su papel. En nuestro caso, y considerando los antecedentes del papel asumido por la SCJN en la judicialización de la política nacional, se puede ver que la tradición jurídica mexicana suele ceñirse a una lectura del texto normativo de tipo exegético, es decir, que la “lectura” de un texto legal por parte de la SCJN se entiende como la explicación de la verdadera intención del legislador y no como una interpretación del sentido último del texto y del derecho que se pretende proteger.<sup>3</sup> Esta última es la técnica interpretativa que podemos llamar “enfoque hermenéutico” del derecho,<sup>4</sup> por medio del cual se aspira a imponer aquella interpretación que mejor proteja los

<sup>3</sup> El magistrado colombiano Carlos Gaviria plantea este problema de manera elocuente: “no digo simplemente lo que el constituyente colombiano quiso, sino lo que la Constitución quiere, porque los textos de todas maneras rebasan el conocimiento y la voluntad del autor y por tanto la interpretación de la norma constitucional va mucho más allá de lo que el constituyente quiso plasmar” (Gaviria, 1997: 165).

<sup>4</sup> Aunque supone un enfoque más conceptual, me parece equivalente la posición que retoma Ansolabehere, quien clasifica a la primera de estas tradiciones como “legalista”, por “sustancializar” la ley y admitir una “interpretación textual de ella” que “subordina los derechos a la ley” y a la segunda como “garantista”, en la que la justicia “deja de ser sinónimo de aplicación de la ley” y pasa a ser “producto de la interpretación argumentativa del derecho” (Ansolabehere, 2008).

derechos de los sujetos beneficiados.<sup>5</sup> En el fondo, esto debería significar que la “verdadera intensión” del legislador puede ser superada por la Corte cuando ésta se desprende del modelo de legislador negativo (Ramos Tavares, 2008). Como pretendo ejemplificar, es esta diferencia en la forma de entender el papel de la Suprema Corte como garante de la Constitución la que habrá de impedir que el espíritu de los Acuerdos de San Andrés sobreviva a los candados de la legislatura.

## LOS CRITERIOS

Algunos estudios sociopolíticos sobre el funcionamiento del Poder Judicial sugieren la necesidad de considerar el peso del contexto histórico, político y social en el que se pronuncia un fallo judicial, y las formas en que estos elementos habrán de afectar la toma de decisiones de ministros y magistrados en temas controversiales (Ansolabehere, 2006). En casos de gran relevancia política, como sin duda lo fueron las controversias constitucionales presentadas para frenar la reforma constitucional de agosto de 2001,<sup>6</sup> las sentencias pueden tener un sesgo político más allá de una presunta aplicación desinteresada de la letra de la ley. De hecho, al menos hasta las reformas al Poder Judicial de 1994, la tradición judicial mexicana ha sido la de mantener un papel subordinado y complaciente ante el Ejecutivo (Domingo, 2007: 49), una característica del sistema mexicano que permite explicar las múltiples reformas a la Constitución nacional. Si se considera esta forma de politización de la justicia, bien hará el científico social en tratar de explicar el resultado de la sentencia con base en el ambiente sociopolítico inmediato, dejando a un lado la lógica argumental propiamente dicha, como correspondería hacer tomando como punto de partida un enfoque de tipo hermenéutico.

No obstante, resulta más difícil sopesar las influencias que pueden afectar una decisión en casos con poca trascendencia sociopolítica —la mayoría, por cierto— o que afectan a sujetos aislados sin resonancia mediática. Es razonable suponer que serán menores, aunque en aquellos que afectan a indígenas o a mujeres se debe evaluar el

<sup>5</sup> Es esto lo que hace novedosa la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, pues en su artículo 6 condiciona la interpretación de la norma a la “armonización con la legislación internacional” y en el artículo 7 a que el texto sea interpretado de manera “que proteja con mayor eficacia a las personas”.

<sup>6</sup> El carácter eminentemente político de las controversias y de su resolución jurisdiccional resulta evidente por el hecho de que la SCJN decidiera resolverlas por la vía del albazo, en día y hora en que no suele haber sesión del Pleno (Carbonell, 2002b).

peso de otros elementos, como los culturales, que inciden en las decisiones judiciales independientemente de su relevancia política. En todo caso, una sentencia que en sus resultados inmediatos sólo afecta a un individuo y a su contexto familiar puede sin embargo estar sentando precedentes para la interpretación de partes clave de ordenamientos cuya importancia puede ser más amplia, como ocurre con los que regulan la llamada “Ley Indígena”. El nivel de relevancia sociopolítica, entonces, llega a ser opaco tanto para el jurista como para el científico social porque sus efectos pueden ser a corto, mediano o largo plazo.

No he dicho que los juristas o los magistrados no entiendan la relevancia legal de la jurisprudencia, al contrario. Pero sí creo que el impacto social de una interpretación puede ser más claro a largo plazo que a corto para todos, por lo que su interpretación estará menos sujeta a error de parte del historiador que del magistrado. El derecho crea y modifica realidades sociales y éstas no se limitan a las intencionalmente buscadas ni por el legislador ni por los intérpretes de la norma, por lo cual entenderlas dependerá en buena medida de los efectos que generan. Por lo mismo, y con independencia de los sesgos reales y potenciales, podemos aceptar que no todas las decisiones judiciales están influidas por el contexto sociopolítico, o al menos que no todas son determinadas por él; o en última instancia, que un análisis que no lo considere, no necesariamente lo niega. Si se acepta esta premisa, entonces podemos aseverar que una sentencia judicial, en la medida en que sea vista como un argumento lógico, es susceptible de ser analizada de forma independiente considerando sólo los principios axiológicos que rigen la resolución. Para esto es indispensable asumir que toda sentencia debe cumplir al menos con dos criterios: ser consistente internamente y coherente con el objetivo buscado. Además, existen como mínimo dos líneas hermenéuticas que habrán de transitar los argumentos: la legalista y la racional. La primera corresponde al caso de las controversias constitucionales, lo que permitió eliminar una discusión de fondo. La segunda es la seguida en este caso por Juan N. Silva Meza, la cual nos permite analizar sus argumentos lógicamente.

## EL CONTEXTO

Las tesis aisladas, si bien menospreciadas por no ser de obligatoria observancia, no dejan de tener relevancia analítica porque ahí se observan los parámetros que guían el razonamiento de los magistrados. Por eso creo que es particularmente importante para la construcción de un sistema legal plural la tesis derivada del amparo directo 1767/2002, interpuesto contra la sentencia definitiva del 15 de febrero de 2002,

dictada por la Tercera Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal.<sup>7</sup> En él, la recurrente menciona como reclamados los artículos 72, 165 bis, 171, 183, 269, fracción IV, 285, 285 bis, 290, 296 bis, 314 y 426, todos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, así como los numerales 293, 298 y 315 del Código Penal para la propia entidad federativa (abrogado), que según su dicho vulneran las garantías de los indígenas consagradas en la Constitución mexicana.<sup>8</sup>

En dicha sentencia una migrante mazateca reclama la protección de la justicia federal contra la ratificación en apelación de una sentencia dictada en su contra por el delito de lesiones “que dejan cicatriz permanente en la cara” y por medio de la cual le impusieron la pena de siete años de prisión. En lo concerniente, la quejosa argumenta que la legislación penal del Distrito Federal no podía ser aplicada de igual manera a la población general que a los indígenas, pues de hacerlo se vulneraría lo establecido en la Constitución de la República. Al contestar, la SCJN analiza lo estipulado por los códigos penales del Distrito Federal, además de abordar problemas interrelacionados, como, por ejemplo, la diferencia entre leyes privativas y leyes especiales, el error invencible y los alcances de la aseveración sobre “tomar en cuenta los usos y costumbres”. Todos estos aspectos nodales para el reconocimiento de un ámbito normado por una jurisdicción indígena.

Antes de continuar, quisiera tratar un problema que me ha sido señalado. ¿Es necesario entrar en los detalles del caso mismo para poder analizar la argumentación del magistrado? ¿Revisar las pruebas en su contra? ¿Conocer si la defensa fue bien llevada? Éstos y los demás aspectos relativos a la responsabilidad y las condiciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el delito están relacionados con la construcción de la verdad fáctica (¿qué sucedió?) y, por lo mismo, se abordan en la primera y segunda instancias de un caso penal. De hecho, la no puede entrar al estudio de la verdad fáctica, sino que debe ceñirse al análisis de la verdad hermenéutica (¿cómo entender lo que pasó?). La revisión de la Suprema Corte debe abocarse a determinar si la sentencia es coherente con la Constitución y consistente con los objetivos del derecho.

Lo que interesa hacer en este ensayo no es demostrar que se ha cometido una injusticia, ni siquiera hablar a favor de la acusada. Se busca entender el proceso lógico de construcción de la verdad hermenéutica revisando la argumentación con que la SCJN resuelve el amparo interpuesto contra la sentencia. Esto en particular, porque lo que está a debate es la jurisdicción y competencia del caso, tomando en cuenta que la Ley

<sup>7</sup> Novena época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*, tomo XVIII, agosto de 2003, tesis 1ª XXVIII, p. 228.

<sup>8</sup> Por la fecha de inicio del juicio de amparo, la recurrente refiere al artículo 4º, si bien el ponente responde a lo contenido en el artículo 2º.

Indígena menciona la existencia de una instancia normativa propia de las comunidades indígenas encargada de solucionar conflictos a la cual pudiera haberse remitido el mismo. Centrémonos pues en el debate sobre el significado del artículo 2º.

#### LA ARGUMENTACIÓN

Para centrar su argumentación en las disposiciones relevantes, el ministro ponente cita las fracciones I y II del artículo 2º en lo que corresponde al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y la autonomía, en particular, a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. Para el ministro ponente, el fondo del asunto que deberá resolver se sintetiza en tres preguntas, de las cuales abordaré únicamente la que atañe al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, que a la letra dice:

- a) Si los preceptos legales tildados de inconstitucionales regulan conductas que dan lugar a conflictos que deben ser resueltos conforme a los propios sistemas normativos de solución interna de los pueblos o comunidades indígenas, o por el contrario, se trata de conductas que son atribuibles a todas las personas imputables, incluidos los indígenas.

Este punto es el que aborda el problema del pluralismo jurídico y por ende su solución afecta las posibilidades de que a los pueblos indígenas se les reconozca en los hechos un ámbito territorial propio dentro del cual puedan ejercer jurisdicción o una serie de materias sobre las que se les reconozca competencia.<sup>9</sup> Una tercera opción, que algunos desprenden del Convenio 169 de la OIT, es que la competencia se restrinja además a que el conflicto juzgado recaiga en indígenas o en sujetos miembros de la misma comunidad indígena.<sup>10</sup>

Ahora bien, tal como está planteado por el ministro, el argumento contiene una premisa que no es explícita y, por ende, no se demuestra que sea verdadera, lo que deriva en inconsistencia en los argumentos posteriores. Esto es, el ministro ponente presupone en su pregunta que la normatividad constitucional limita el ámbito de aplicación de los sistemas normativos indígenas a aquellos conflictos que sólo son imputables a los indígenas. No que caigan en su jurisdicción y competencia, no que

<sup>9</sup> Como ocurre, por ejemplo, en los modelos normativos de Colombia, Bolivia y Nicaragua.

<sup>10</sup> Éste es un requisito de la normatividad aplicable a indígenas en la legislación norteamericana y con restricciones en los otros modelos.

ocurran entre indígenas, sino que sean propios de indígenas. Ésta era parte de la *litis* y por ende de la interpretación, por lo que no podía ser parte de las premisas. Por eso no sorprende que el ministro ponente concluya que los dispositivos legales del código penal en comento:

no regulan una conducta que dé lugar a conflictos que deban ser resueltos conforme a los sistemas normativos de regulación interna de los pueblos o comunidades indígenas, ya que prevén el delito de lesiones que ponen en peligro la vida, figura delictiva que es reprochable a todas las personas con capacidad legal, incluidos los indígenas y extranjeros, sin importar sus usos y costumbres.

Lo anterior es así, pues prevén la figura del delito de lesiones calificadas, para proteger el bien jurídico consistente en la integridad física de las personas, es evidente que su transgresión es reprochable a todos los individuos con capacidad de comprensión y decisión, incluidos los indígenas, pues sería absurdo considerar que el hecho de inferir lesiones a sus semejantes forme parte de sus usos y costumbres; y por el contrario, por la gravedad de la conducta mencionada, ésta debe inhibirse con la aplicación de la pena correspondiente a toda persona que la cometa, incluidos los indígenas.

El silogismo esgrimido implica que: si *A* es un delito y *X* lo comete, entonces *X* es punible. Se oculta así que *A* es un delito sólo por su pertenencia al conjunto de normas de un sistema específico que define esa acción como delito<sup>11</sup> y que aun cuando *A* y *A'* sean actos iguales y ambos sean delito pueden ser justiciables en dos sistemas normativos distintos. Si el Estado mexicano ha reconocido un sistema normativo interno distinto al suyo —como hace con los de otros países—<sup>12</sup> debe también reconocer la capacidad del mismo de definir los conflictos que le son socialmente relevantes, iguales o diferentes a los propios.

Otra premisa necesaria para que este planteamiento sea verdadero es que “todos [los *X*] son iguales ante la ley”, una afirmación que se ve condicionada por la existencia de un artículo de la Constitución mexicana dedicado a sujetos cuya especificidad se reconoce al punto de otorgarles derecho a la autodeterminación. Así es que incluso en

<sup>11</sup> “Una sanción organizada en la sociedad y por ella, es un acto coercitivo dirigido por un individuo determinado por el ordenamiento, de manera definida por éste, contra otro individuo responsable de una conducta contraria a la norma. Esta conducta es un delito” (Kelsen, 1983: 32).

<sup>12</sup> Si bien muchos de los planteamientos de Kelsen sobre el derecho en las sociedades tribales han quedado superados, vale la pena revisar las similitudes que encuentra con el derecho internacional (Kelsen, 1983: 63 y ss.).

el caso de que la premisa se mantenga, debe ser armonizada con la existencia de “sistemas normativos de regulación de conducta interna de los pueblos o comunidades indígenas”, como bien señala el juzgador, con base en los cuales esa conducta deba ser juzgada a exclusión de otros sistemas como el de la justicia ordinaria<sup>13</sup> o bien cuyos mecanismos de resolución de conflictos deban ser considerados como primera instancia necesaria si existiera alguna forma de articulación con los del Estado que así lo permitieran.

En estricto sentido, al mencionar que “el delito de lesiones [...] es reprochable a todas las personas con capacidad legal, incluidos los indígenas”, el ministro ponente no hace la distinción de que un delito, sin dejar de serlo, puede ser justiciable en una jurisdicción diferente, como la que él mismo menciona porque la Constitución la reconoce. Tampoco se considera, claro está, que si se tomaran en cuenta los usos y costumbres o las normas que sustentan ese sistema, entonces la sanción pudiera ser diferente a la pena privativa de la libertad, como además exige el artículo 10 del Convenio 169 de la OIT, o implicar una sanción menor o mayor, como de hecho ocurre entre jurisdicciones de los Estados.

Luego entonces, el ministro ponente reconoce la existencia de un ámbito de jurisdicción en el que se aplicarían esos sistemas normativos, pero da por sentado que eso no incluye ni a sus autoridades ni sus procedimientos, sino sólo normas que regulan aquellas “conductas que den lugar a conflictos” pero que son reprochables exclusivamente a los mismos miembros de la comunidad indígena. En estricto sentido esto reduce la competencia a conflictos por brujería porque, a la letra de la ley, el robo de una gallina “es reprochable a todas las personas con capacidad legal, incluidos los indígenas”.

En otras palabras, a pesar de que el ministro ponente reconoce retóricamente la existencia constitucional de los sistemas normativos indígenas, su interpretación de este hecho no da pie a la existencia de “conflictos que deban ser resueltos conforme a los sistemas normativos de regulación interna de los pueblos o comunidades indígenas”, como interpreta el ministro, en su sentencia, el párrafo II del artículo 2º constitucional. Para que se pueda determinar el tipo de delitos susceptibles de ser resueltos por las comunidades indígenas, la SCJN debe asumir una función aditiva y responder en positivo, por vía de jurisprudencia, a la pregunta sobre cuáles son los conflictos que

---

<sup>13</sup> Un caso importante a este respecto en la legislación estadounidense es *USA v. Lara* (541 US, 2004), donde se discute el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito, que en Estados Unidos se conoce como *double jeopardy clause*. En dicha sentencia la Suprema Corte norteamericana reconoce el derecho del tribunal indígena a juzgar a uno de sus miembros bajo la jurisdicción indígena de forma independiente al poder federal con base en su condición de autogobierno.

sí se resuelven conforme a esos sistemas.<sup>14</sup> En su lugar, pudiera tal vez explicar por qué éste es un caso particular de delito que no debe caer en el ámbito de regulación interna de las comunidades indígenas.<sup>15</sup> La única respuesta que genera un vacío de legitimidad es interpretar que el conjunto de conflictos que corresponde resolver a los sistemas normativos indígenas sólo incluye lo que no ha sido considerado por el sistema de derecho del Estado; es decir, un conjunto vacío.

La aparente respuesta sobre que “sería absurdo considerar que el hecho de inferir lesiones a sus semejantes forme parte de sus usos y costumbres” es también un argumento incoherente con el objetivo, porque no está planteado en la legislación que una vez demostrado que una conducta está basada en usos y costumbres ésta será no punible. De hecho, las múltiples menciones a los derechos de la mujer en el citado artículo 2º (algo inédito en cualquier otra parte de la Constitución) están a todas luces encaminadas a desechar cualquier posible interpretación en este sentido.<sup>16</sup> Lo que la legislación exige del juzgador es que determine si inferir lesiones es una conducta que cae en el ámbito de regulación interna de los pueblos y comunidades indígenas o si para castigarla deben tomarse en cuenta sus usos y costumbres. Como no es esto lo que se esfuerza en responder el magistrado, no logra llegar al fondo de la *litis*. Si ésta es la vía argumental que habrán de seguir las subsiguientes sentencias de la Corte en la que se interprete el contenido del artículo 2º constitucional, los sistemas normativos de los pueblos indígenas continuarán irremediablemente existiendo como un conjunto vacío.

## LAS ALTERNATIVAS

Ninguna propuesta de articulación de los sistemas normativos indígenas con el sistema nacional hegemónico puede escapar a la determinación de un ámbito de jurisdicción y competencia en cualquiera de sus variantes: sobre un espacio territorial concreto, sobre una serie determinada de materias o sobre sujetos específicos. De otro modo no

<sup>14</sup> Nuevamente, en palabras de Gaviria: “se afirmó que el principio que debía guiar la actividad del intérprete [...] era éste: la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y la minimización de los límites” (Gaviria, 1997: 166).

<sup>15</sup> Como pudiera argumentar la Corte de Brasil si quisiera dejar los derechos de los niños fuera de la jurisdicción de las comunidades indígenas en el caso expuesto por Segato en este mismo volumen.

<sup>16</sup> En este punto destaca el caso panameño, donde la Ley 38 de 2001 faculta a las autoridades tradicionales indígenas a establecer medidas de protección a favor de las víctimas de violencia doméstica (Valiente, 2008: 220-222).



será posible que los pueblos indígenas puedan aplicar una normatividad propia o procedimientos de resolución de conflictos al interior de sus comunidades. Las ofertas pretendidamente bondadosas de incorporar las “normas” indígenas a los códigos generales no son respuestas articuladoras entre sistemas, sino formas integracionistas que no pretenden llevar a otra parte que a la desaparición de los sistemas normativos indígenas. En todo caso, el control de las normas quedaría en manos del Estado, por lo que sería imposible hablar de autonomía y el artículo 2º delataría su intención simbólica. En el peor de los escenarios, tendría mayor alcance para una concepción de auto-determinación incorporar los procedimientos indígenas de resolución de conflictos, que es la parte inseparable del sistema.

Ahora bien, establecer los mecanismos y la estructura propia de la articulación entre sistemas normativos ha sido el factor que mayores dificultades ha enfrentado para lograr el pleno reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas dentro de un sistema plural. No obstante, sí se ha avanzado en esbozar algunas soluciones al problema gracias a las propuestas hechas por los mismos pueblos indígenas y por algunos académicos que han estudiado las posibles salidas al problema. La respuesta requiere de analizar las diferentes soluciones encontradas en otras naciones y adaptarlas al contexto mexicano, considerando la rigidez estructural del sistema judicial hegemónico.

Algunos elementos que deben ser tomados en cuenta para avanzar en el modelo que nos corresponde instrumentar han sido señalados por Magdalena Gómez (2002: 260-262), y representan un avance considerable en cuanto a la elaboración de salidas concretas. En resumen, Gómez coincide en la necesidad de establecer una jurisdicción indígena y plantea como necesarios los siguientes elementos:

1. Comunidades que acrediten a sus autoridades ante las autoridades municipales y judiciales correspondientes.
2. Un ámbito espacial y material de competencia.
3. Opción de jurisdicción tanto para los demandantes de justicia como para los imputados de la misma.
4. Nivel de primera instancia y presunción de cosa juzgada si no hay apelación.
5. En caso de apelación la declaración de las autoridades deberá tener carácter de informe justificado.
6. Límites a la acción de las autoridades indígenas en conflictos que impliquen delitos graves.
7. Jurados colegiados en conflictos que involucren a miembros de dos o más comunidades.

8. Obligación de respetar la instancia comunitaria cuando un caso se presente ante un tribunal externo sin haberla agotado.
9. Delegación de competencia a favor de la comunidad por parte de las autoridades externas.
10. Recurso de revisión para las autoridades comunitarias frente a la instancia superior que hubiese desechado una resolución suya.

Parece difícil alcanzar una situación en la que se cumplan todos los requisitos señalados por Magdalena Gómez para contar con una verdadera articulación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema judicial nacional hegemónico. Se requiere voluntad política sin duda, pero también condiciones estructurales que hagan posible la refundación conceptual del Poder Judicial. Como sabemos por la reforma de agosto de 2001, esto implica también un cambio en la correlación de fuerzas que incline la balanza a favor de los pueblos indígenas o que al menos deje de inclinarla en su contra. Antes de que eso ocurra quizá podamos ver avances en las formas de articulación de las actuales estructuras de jueces indígenas que ya reconocen algunas Constituciones estatales, pero es seguro que los avances no se darán por graciosas concesiones.

## CONCLUSIONES

El debate sobre los contenidos de las leyes que regulan la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas continúa, a pesar de haber culminado ya la reforma constitucional. La Suprema Corte de Justicia puede asumir un papel relevante, menos mediático que el que tuvo el Poder Legislativo en su momento, pero uno que todavía está a tiempo de cumplir con mayor decoro. Es claro que si la Corte se restringe nuevamente a caminar la senda conocida, la de la tradición judicial decimonónica del legislador negativo, perderá otra oportunidad de ocupar un lugar digno entre los Poderes de la Unión. Este objetivo no se alcanza simplemente negándose a enfrentar las opciones que se le presenten de resolver los problemas socialmente relevantes, como lo es la autodeterminación de los pueblos indígenas, empleando argumentos legalistas, sino abriendo en positivo las condiciones de interpretación por la vía racional.

Para que la autodeterminación de los pueblos indígenas logre pasar del ámbito retórico al de los hechos empíricos la Corte deberá pronunciarse a favor de establecer materias específicas en las que sí sea aplicable la normatividad indígena o bien hacerlo en cuanto a los espacios concretos en los que serán competentes las autoridades

indígenas. Si la Suprema Corte de Justicia no aporta los materiales para pavimentar este camino, el artículo 2º constitucional seguirá rigiendo sobre un México inexistente: el de las igualdades retóricas, el de las libertades simuladas, el de la democracia de relumbrón, un país presuntamente multicultural hasta que la Corte no demuestre lo contrario.

## BIBLIOGRAFÍA

ANSOLABEHERE SESTI, KARINA

- 2008 “Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 2, abril-junio, pp. 331-359.
- 2006 “Diversidad retórica: Suprema Corte de Justicia y diversidad cultural”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Oaxtepec, Morelos.

CARBONELL, MIGUEL

- 2002a “Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001”, en Miguel Carbonell y Karla Pérez Portilla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Estudios Jurídicos, 32, IJ-UNAM, pp. 11-36.
- 2002b “Epílogo. La reforma indígena y la Suprema Corte”, en Miguel Carbonell y Karla Pérez Portilla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Estudios Jurídicos, 32, IJ-UNAM, pp. 145-149.

CHIVI VARGAS, IÓN MOISÉS

- 2006 “Justicia indígena y jurisdicción constitucional. Bolivia, 2003-2005”, *Derechos humanos y acción defensorial*, año 1, núm. 1, pp. 45-72

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR

- 2004 “Reconocimiento y redistribución”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS-Porrúa-Cámara de Diputados, pp. 333-356.

DOMINGO, PILAR

- 2008 “Judicialización de la política: el cambio del papel político del sistema judicial en México”, en Rachel Sieder, Line Scholden, Alan Angell (eds.), *La judicialización de la política en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

FIX-FIERRO, HÉCTOR

- 2001 “La ley indígena: ¿principio o fin?”, *Crónica*, 30 de agosto.

- GAVIRIA DÍAZ, CARLOS,  
 1997 “Alcances, contenidos y limitaciones de la jurisdicción especial indígena”, en *Del olvido surgimos para traer nuevas esperanzas. La jurisdicción especial indígena*, Bogotá, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, MJD, MI-DGAI, CRIC.
- GÓMEZ, MAGDALENA  
 2002 “Derecho indígena y constitucionalidad”, en Esteban Krotz (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, UAM-Anthropos, pp, 235-278
- KELSEN, HANS  
 1986 *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México, Sección Política y Derecho, FCE.
- LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO  
 1998 “La diversidad negada”, en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (comps.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, México, Cámara de Diputados, LVII legislatura.
- LÓPEZ Y RIVAS, GILBERTO  
 1998 “Pueblos indios, autonomía y reforma constitucional”, en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (comps.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, México, Cámara de Diputados, LVII legislatura.
- ORTIZ ELIZONDO, HÉCTOR  
 2005 *Lineamientos para el peritaje cultural*, México, Informe de trabajo, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- RAMOS TAVARÉS, ANDRÉ  
 2008 “Justicia constitucional: Superando as teses do “legislador negativo” e do ativismo de caráter jurisdiccional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lello de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo I, *Teoría general del derecho procesal constitucional*, México, IJ-UNAM.
- SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER  
 1998 *Justicia y pueblos indígenas de Colombia: la tutela como medio para la construcción intercultural*, Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- SIEDER, RACHEL, LINE SCHJOLDEN Y ALAN ANGELL (eds.)  
 2008 *La judicialización de la política en América Latina*, Bogotá, Universidad del Externo de Colombia.
- VALIENTE LÓPEZ, ARESIO  
 2008 “La jurisdicción indígena en la legislación panameña”, en Rudolf Huber, Juan Carlos Martínez, Cécile Lachenal y Rosembert Ariza (coords.), *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, pp 203-259.

# Los juzgados indígenas en el sur de México

*Wolfgang Gabbert*

## INTRODUCCIÓN

Desde la independencia de España en los comienzos del siglo XIX, las élites criollas en las repúblicas que emergieron en América Latina buscaron convertir sus países en sociedades culturalmente homogéneas y bien integradas. La presencia de grupos indígenas en el territorio estatal se consideraba un impedimento para el desarrollo nacional. El Estado se concebía como unitario y a los ciudadanos como iguales ante la ley, por lo menos en la teoría.<sup>1</sup> En consecuencia, la mayoría de los gobiernos intentaron fomentar la aculturación y asimilación de los indígenas por medios coercitivos o educativos e incorporándolos en relaciones económicas capitalistas. Sin embargo, grandes sectores de la población indígena (y no indígena), sobre todo en las áreas rurales, han quedado excluidos económica, política y socialmente de la sociedad nacional dominada por élites blancas y mestizas.<sup>2</sup> Los sistemas de administración de justicia y de seguridad nacionales no han correspondido a las condiciones de vida ni de grupos indígenas ni de clases subalternas en general. Además, en muchos países latinoamericanos los sistemas jurídicos y policiales se caracterizan por la ineficiencia, la corrupción y la intromisión de intereses políticos. Los procesos y procedimientos son largos y costosos, por lo que, los miembros de las capas sociales bajas, tanto indígenas como no indígenas, muchas veces sufren la discriminación de los funcionarios. Con frecuencia no hay traductores en los procesos, lo que da lugar a que muchos indígenas sean encarcelados sin saber por qué.

Por ende, hasta hoy han persistido situaciones de pluralismo legal, que puede ser definido como la coexistencia de diferentes sistemas jurídicos en un mismo espacio

---

<sup>1</sup> En la realidad, sin embargo, especialmente los derechos políticos han quedado limitados durante mucho tiempo para grandes grupos de la sociedad (entre otros las mujeres, la población indígena o analfabeta).

<sup>2</sup> Los términos indígena, blanco y mestizo no se refieren a grupos bien definidos, sino más bien a categorías definidas social y culturalmente por los actores. Tales categorizaciones dependen de la perspectiva tomada por los actores y están sujetos a cambios en el transcurso del tiempo. Para una discusión de esta problemática en Yucatán véase Gabbert (2004: 62-64, 110-123).

geopolítico (Griffiths, 1986: 2).<sup>3</sup> En particular en las comunidades indígenas —muchas veces relativamente aisladas geográficamente y marginadas social y culturalmente— se siguen empleando formas de regulación de conflictos, de control social y prácticas de representación política que difieren en menor o mayor medida del derecho oficial y por tanto son consideradas ilegales por los Estados en muchos casos. Sin embargo, la situación ha cambiado dramáticamente en los últimos 30 años:

- 1) La propagación de los derechos de las minorías y pueblos indígenas es ampliamente aceptada por la opinión pública internacional,<sup>4</sup> debido en gran parte al intenso trabajo político de numerosas organizaciones indígenas, en especial de América del Norte y América Latina, que han surgido a partir de los años sesenta del siglo pasado a nivel local, nacional e internacional. A menudo estas organizaciones, además de reclamar mejoras económicas, sociales y culturales, exigen derechos políticos. Demandan autonomía política y el estatus de “pueblos” para los grupos indígenas, lo que implica el reconocimiento del derecho indígena consuetudinario (Gabbert, 1999; Regino, 2001). El derecho tiene mucha importancia porque se considera que la presencia de un sistema jurídico propio es un rasgo decisivo para el otorgamiento del estatus de “pueblo indígena”, lo que es una de las bases para la reivindicación de autonomía.<sup>5</sup> De esa manera, durante las últimas décadas, las organizaciones indígenas han adoptado discursos difundidos por organizaciones

<sup>3</sup> El pluralismo jurídico puede resultar de una situación colonial, ser fruto de una revolución o consecuencia de la presencia de actores transnacionales en un país.

<sup>4</sup> Recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece en su artículo 34: “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (A/61/L.67, 12 de septiembre de 2007).

<sup>5</sup> Cf. por ejemplo José Martínez Cobo, el relator especial de las Naciones Unidas, citado en Stavenhagen (1992: 87, nota 2). Los “pueblos indígenas” son definidos además como grupos no dominantes que tienen una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la colonización, una identidad étnica, patrones culturales propios e instituciones sociales. Tales criterios se usan también en la legislación indígena en los estados del sur de México (véase Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Campeche, 2000, art. 5; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, 1998, art. 4-I; Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas, 1999, art. 3; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, arts. 2, 3-II).

- internacionales, como las Naciones Unidas o el Banco Mundial, los cuales también son sostenidos por numerosos juristas y científicos sociales (por ejemplo, Anaya, 2004: 58-72).
- 2) Durante las últimas décadas, en la gran mayoría de los países del mundo, se ha criticado fuertemente el papel central del Estado en la economía y en la sociedad. Las organizaciones internacionales importantes se han declarado a favor de los principios de subsidiariedad, descentralización, así como del fomento de organizaciones no gubernamentales. Esto ha propiciado el reconocimiento limitado de mecanismos locales de administración y resolución de conflictos, en el marco de un “multiculturalismo neoliberal”, que reconoce y oficializa la diferencia pero no pone en duda el modelo económico (Hale, 2002; Sierra, 2007).
  - 3) Los gobiernos de los países latinoamericanos han tratado de recuperar la legitimidad que perdieron con el incremento tremendo de la pobreza, durante la severa crisis económica de los años ochenta (Van Cott, 2000).

Estos factores han contribuido a cambiar las actitudes de muchos gobiernos frente a la cuestión étnica en general y en particular respecto del pluralismo jurídico existente. En muchos países, se realizaron reformas constitucionales —entre ellas en México— mediante las cuales se reconoce el carácter multicultural de las naciones latinoamericanas y —por lo menos en cierta medida— las prácticas políticas y jurídicas de los grupos indígenas como válidas.<sup>6</sup>

En México este proceso ha sido acelerado además por las repercusiones políticas de la insurrección neozapatista del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994. Confrontados con la discusión intensa y conflictiva sobre la autonomía indígena que se ha desarrollado después de estos sucesos, los gobiernos federales y estatales han elaborado diferentes proyectos con el fin de fomentar los derechos indígenas en el país para recuperar la legitimidad perdida. En un número considerable de los estados mexicanos se han introducido nuevas instituciones y formas de jurisdicción supuestamente más cercanas geográfica y culturalmente a la población rural indígena. El carácter y el alcance de los cambios legislativos y de las nuevas instituciones

---

<sup>6</sup> Guatemala, 1985; Nicaragua, 1986; Brasil, 1988; Colombia, 1991; Paraguay, 1992; México, 1992 y 2001; Perú, 1993; Argentina, 1994; Bolivia, 1994; Ecuador, 1983 y 1998. Véase, por ejemplo, Van Cott (2000). Sin embargo, el impacto real de tales modificaciones legislativas ha sido más o menos limitado. Una de las causas es la falta de la legislación necesaria para implementar las reformas constitucionales y coordinar las prácticas indígenas con las nacionales.

son muy variados. Abarcan una amplia gama de temas, desde cuestiones de representación política y desarrollo económico hasta aspectos relacionados con la educación y la salud (López, 2002).

En lo que sigue quiero concentrarme en las medidas relacionadas con los sistemas normativos indígenas. Procederé a comparar brevemente la estructura de los sistemas de “justicia indígena” introducidos en cuatro estados del sur de México con altos porcentajes de población indígena (Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo y Campeche), basado sobre todo en una lectura crítica de su legislación. Después analizaré las primeras experiencias con uno de ellos, los llamados “Juzgados de Conciliación” introducidos en el estado de Campeche en 1997.<sup>7</sup> Entre otros, se discutirá si los juzgados contribuyen, y en qué grado, al desarrollo de un sistema normativo indígena alternativo o si representan más bien una nueva forma de insertar las áreas marginales al sistema nacional de justicia.<sup>8</sup> En general, se ha publicado relativamente poco sobre los efectos reales de los cambios en la legislación indígena en los cuatro estados hasta hoy. El aspecto que se ha trabajado más son los cambios en los sistemas políticos y electorales en Oaxaca y en menor medida en Chiapas.<sup>9</sup> La información publicada sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia indígena en los cuatro estados es aún más limitada (Collí, 2001 y 2004). En el caso de los Juzgados de Conciliación de Campeche todavía no hay estudios de fondo.<sup>10</sup> Por tanto, los resultados e hipótesis que se presentan aquí tienen un carácter preliminar.

---

<sup>7</sup> Agradezco mucho a todas las personas entrevistadas por compartir sus experiencias y opiniones conmigo. Gracias también al Poder Judicial de Campeche, H. Tribunal Superior del Estado y a la delegación estatal del CDI que pusieron a mi disposición importante material sobre los Juzgados de Conciliación de Campeche.

<sup>8</sup> En un “sistema alternativo indígena” el contenido de las normas y prácticas y la forma de las instituciones son controlados por la población indígena. El carácter alternativo y sistémico son, por supuesto, variables presentes en menor o mayor grado en casos concretos. El punto clave no son los contenidos específicos de las normas y procedimientos, sino la medida en que los indígenas pueden controlarlos.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, varias contribuciones en De León (2001); en Eisenstadt (2007).

<sup>10</sup> Hasta donde sé hay solamente un estudio sistemático de su actuación. Aunque el estudio preliminar de Collí (2004) ofrece datos importantes, Collí no pudo realizar estudios de campo y presenciar audiencias de conciliación debido al tiempo y los recursos limitados. En consecuencia, Collí se basa sobre todo en el análisis de los expedientes e informes de los jueces y entrevistas con ellos.



## SISTEMAS DE "JUSTICIA INDÍGENA" EN EL SUR DE MÉXICO

En la segunda mitad de los años noventa, los estados del sur de la República Mexicana con una población hablante de lenguas indígenas numéricamente importante reconocieron en sus Constituciones o legislación su carácter pluricultural y el derecho de los "pueblos indígenas" de desarrollar y fortalecer sus sistemas normativos y de resolución de conflictos.<sup>11</sup> Con el fin de avanzar en la realización de este derecho, incorporaron nuevas formas de jurisdicción a nivel local: los Juzgados de Conciliación en Campeche, el sistema de justicia indígena en Quintana Roo, los Juzgados de Paz y Conciliación (indígenas) en Chiapas y las autoridades indígenas tradicionales en Oaxaca.<sup>12</sup> A pesar de compartir el mismo fin declarado por los gobiernos estatales, estas nuevas instituciones tienen estructuras y lógicas de funcionamiento muy diferentes. Mientras en algunos casos son parte de estructuras jurídicas especiales o de instituciones autonómicas más amplias, en otros presentan simplemente adiciones al sistema judicial establecido.

En Campeche y Quintana Roo, por ejemplo, además de los Juzgados de Conciliación o tradicionales, la nueva legislación prevé el establecimiento de nuevos "órganos de representación" del pueblo (respectivamente de la etnia) maya al nivel estatal —el llamado Gran Consejo Maya (que no se deben confundir con los Consejos Supremos del pasado)—. En Campeche, sus miembros —los "dignatarios mayas"— deberían ser elegidos en cada comunidad indígena del estado conforme a sus diversos usos, costumbres y tradiciones. En Quintana Roo, el Gran Consejo se integra por los generales y sacerdotes mayas que representan a cada uno de los centros ceremoniales elegidos "de acuerdo con la forma tradicional" (véase abajo). Los Gran Consejos deben encargarse de velar por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones y el idioma maya, así como desempeñar funciones de conciliación en caso de controversias entre las comunidades indígenas mayas. Además deben convocar un Congreso Maya por lo menos una vez al año, entre otros para "analizar temas relacionados con los usos, costumbres y tradiciones y del pueblo maya".<sup>13</sup> En Quintana Roo las leyes prevén

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Constitución Política de Campeche, 1996, art. 7; Constitución Política de Quintana Roo, 1998, art. 13; Constitución Política de Chiapas, 1990, art. 13; Constitución Política de Oaxaca, 1998, art. 16.

<sup>12</sup> En el estado de Yucatán todavía no hay instituciones jurídicas especiales para la población indígena.

<sup>13</sup> Véase Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Campeche, 2000, arts. 44, 46, 48, 51 y 53; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, 1998, arts. 4-IV, 51, 53, 55, 57 y 58.

asimismo la instalación de una Procuraduría de Asuntos Indígenas, para tener a su cargo las funciones del Ministerio Público en las comunidades de la zona maya y la creación de un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, compuesto por un magistrado de Asuntos Indígenas designado por el Tribunal Superior y cuatro representantes de los centros ceremoniales, para vigilar entre otros el desempeño de los jueces tradicionales.<sup>14</sup>

En Chiapas y Oaxaca, en cambio, no se han fundado instituciones de representación política a nivel de los “pueblos indígenas”, sino que se ha optado por la creación de instituciones jurídicas especiales. En Chiapas se ha instalado una Sala Indígena a nivel estatal que funciona como segunda instancia para los Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas que trabajan a nivel municipal o local. En Oaxaca los jueces “regulares” tienen una función parecida para las autoridades comunitarias, convalidando sus decisiones “cuando se sometan a su consideración” y compatibilizándolas con la legislación existente.<sup>15</sup>

A primera vista se podría pensar que la nueva institucionalidad establecida en Campeche y Quintana Roo es de mayor alcance que la de Chiapas y Oaxaca porque provee a los “pueblos indígenas” de una estructura de integración política y jurídica. Sin embargo, ni en Campeche ni en Quintana Roo las leyes han establecido una relación formalizada entre los Gran Consejos y los Juzgados Indígenas a nivel local. Peor aún, más de ocho años después del anuncio de su creación en la legislación, los “Gran Consejos” no se han materializado todavía (MCH, 2005). Si se comparan las estructuras locales de la nueva “justicia indígena” en los estados del sur de México, se ve claramente que el papel de los jueces de Conciliación en Campeche es el más débil. Ellos poseen sólo competencia material para: 1) conflictos civiles y familiares que no requieren decisión de juez de Primera Instancia; 2) asuntos penales cuya persecución requiera de querrela y nada más ameriten amonestación, apercibimiento, caución de no ofender o multa; 3) resolver provisionalmente custodia de menores, separación material de cónyuges, filiación y pago de pensión alimentaria que necesita ratificación por el juez de Primera Instancia.<sup>16</sup> Aun en estos ámbitos, sus facultades son bastante limitadas y dependen completamente de la voluntad de los interesados. Sus “fallos” no

<sup>14</sup> Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, 1998, art. 4-IV, 60; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 8.

<sup>15</sup> Véase la Ley Orgánica del Poder Judicial de Chiapas, 1999, art. 12; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, arts. 33 y 34.

<sup>16</sup> Aunque los jueces de Conciliación no deben conocer “asuntos de naturaleza mercantil” según las leyes, en la práctica, por lo menos en algunos casos, tratan también casos de ese tipo si la cuantía del litigio es menos de 150 pesos (ASM, 2005; MPG, 2005; Collí, 2004: 28).

tienen un carácter definitivo. En caso de inconformidad por parte de los interesados, éstos pueden acudir a las instituciones jurídicas establecidas. Así, la función prevista de los jueces de Conciliación es estrictamente la mediación. En los otros estados, la competencia material de las autoridades jurídicas indígenas es más amplia. En Chiapas no se ha expresado limitación alguna en la legislación, en Quintana Roo son excluidos solamente delitos graves y en Oaxaca asuntos penales si la pena excede dos años de prisión. Además, cuentan con la facultad de arbitrar (Quintana Roo) o incluso de juzgar (Chiapas, Oaxaca) en diferentes grados.<sup>17</sup>

La competencia territorial de las nuevas instituciones de "justicia indígena" está más restringida en Campeche y se refiere a poblaciones con comunidades predominantemente indígenas que no tengan Juzgado de Primera Instancia o Juzgado Menor.<sup>18</sup> En Chiapas la Constitución, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial se refieren a los municipios con población de mayoría indígena en general, mientras el Código de Procedimientos Penales y la Ley de Derechos y Cultura Indígenas son aún más amplios, mencionando lugares donde existan pueblos indígenas y municipios o comunidades con población indígena respectivamente.<sup>19</sup> La legislación en Oaxaca es similar y se refiere a los pueblos, comunidades y municipios indígenas y a los municipios con población indígena importante.<sup>20</sup> La legislación de Quintana Roo, en comparación, establece la justicia indígena en el marco de un territorio indígena, refiriéndose a las comunidades de la zona maya del estado.<sup>21</sup> Esto refleja la diferente organización de la población indígena en los cuatro estados. En Chiapas, Oaxaca y Campeche prevalece todavía una orientación comunal o municipal. En Quintana Roo, en contraste, la población maya-hablante de las comunidades emergidas durante la Guerra de Castas en el siglo XIX cuenta con una organización

<sup>17</sup> Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1997, art. 75-5; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, 1998, art. 11; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, arts. 6, 12, 13 y 27; Código de Procedimientos Penales de Chiapas, 1999, art. 350; Código de Procedimientos Civiles de Chiapas, 1999, art. 978; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, arts. 14 y 38.

<sup>18</sup> Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1996, art. 75-1.

<sup>19</sup> Constitución Política de Chiapas, 1990; Código de Procedimientos Civiles (Chiapas), 1999, art. 972; Ley Orgánica del Poder Judicial (Chiapas), 1999, art. 60; Código de Procedimientos Penales (Chiapas), 1999, art. 347; Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas, 1999, art. 12.

<sup>20</sup> Véase Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, art. 42.

<sup>21</sup> Véase la Constitución Política de Quintana Roo, 1998.

supra-comunal.<sup>22</sup> La posición débil de la justicia indígena en Campeche manifiesta con claridad su carácter coyuntural, como recurso de urgencia, ya que no es un derecho para todas las comunidades indígenas del estado sino que queda restringido a poblaciones sin juzgados regulares.

Bastante diverso es también el personal que debe desempeñar las funciones de jurisdicción a nivel local. Mientras en Oaxaca no se especifican las condiciones para ser una “autoridad comunitaria”, los jueces de Conciliación o tradicionales en Campeche y Quintana Roo tienen que ser miembros respetables de la comunidad donde trabajan, tienen que hablar la lengua indígena de la comunidad y conocer los “usos y costumbres”. En Campeche es obligatorio que hayan terminado la enseñanza primaria. Los jueces de Paz en Chiapas, en contraste, requieren así mismo dominar la lengua indígena de la región y tener una licenciatura en derecho.<sup>23</sup> Esto quiere decir que en Chiapas y Oaxaca, según la ley, los jueces locales son profesionales no necesariamente de origen indígena y las autoridades tradicionales juegan un papel meramente auxiliar.<sup>24</sup> En Campeche y Quintana Roo, en contraste, por lo regular se trata de miembros de las comunidades con una educación formal limitada, una caracterización que también se aplica a las autoridades tradicionales tanto de Chiapas como de Oaxaca. En contraste con Oaxaca, donde las autoridades tradicionales deben procurar y administrar justicia al nivel local aplicando los sistemas normativos internos, en Chiapas éstos no juegan un papel directo en la solución de los conflictos. Según las leyes, los sistemas normativos internos son meramente auxiliares, cuyas opiniones “serán tomadas en

---

<sup>22</sup> Como resultado de la “Guerra de Castas de Yucatán”, una rebelión indígena y campesina que estremeció a la península de Yucatán durante más de cincuenta años (1847-1901), emergieron comunidades políticas de los rebeldes en el sureste de la región que lograron defender su independencia hasta comienzos del siglo xx. Las aldeas y comunidades se organizaban bajo la dirección de diferentes centros ceremoniales con sus funcionarios religiosos y militares. Véase, por ejemplo, Villa Rojas (1945: 91-94).

<sup>23</sup> Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1997, art. 75-3; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 9; Ley Orgánica del Poder Judicial de Chiapas, 1999, art. 31, 33.

<sup>24</sup> Sin embargo, en Chiapas el Pleno del Tribunal puede dispensar el requisito del título de licenciado “atendiendo las tradiciones culturales del municipio o a falta de abogados en el lugar” (Ley Orgánica del Poder Judicial de Chiapas, 1999, art. 31-III). Los resultados del trabajo de Jane Collier indican que los jueces de Paz y Conciliación en Zinacantán no tenían una educación jurídica. Además, no había solamente un juez, como señala la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (art. 21), sino que los suplentes actuaban junto al juez, al que debían reemplazar y además en las audiencias los jueces fueron acompañados de uno o más regidores (Collier, 2004: 72 y ss., 98).

cuenta” por los jueces de paz y conciliación.<sup>25</sup> La ausencia de autonomía en los “sistemas de justicia indígena” se expresa claramente en el hecho de que los jueces tradicionales o de Conciliación son nombrados por los Tribunales Supremos, propuestos por el gobernador en Campeche, del Consejo de la Judicatura Indígena en Quintana Roo o por los ayuntamientos municipales en Chiapas. Sólo las autoridades tradicionales en Oaxaca pueden ser elegidas por los pueblos y comunidades con base en sus sistemas normativos internos, lo que indica otra vez el carácter más amplio de las reformas jurídicas en este estado.<sup>26</sup>

## LOS JUZGADOS DE CONCILIACIÓN EN CAMPECHE

Después de haber comparado las bases legales de las nuevas instituciones de “jurisdicción indígena”, describiré cómo se han implementado los Juzgados de Conciliación en el estado de Campeche desde su instauración en la Constitución en 1996. Hay 40 Juzgados de Conciliación en Campeche. Como ya se ha señalado, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado establece que se instalarán los Juzgados de Conciliación en las poblaciones donde: 1) existan “asentamientos de comunidades prevalentemente indígenas” y 2) no tengan su sede los Juzgados de Primera Instancia o Juzgados Menores.<sup>27</sup> Sin embargo, esta regla no se ha cumplido siempre y, en consecuencia, en algunos lugares hay tanto Juzgados Menores como Juzgados de Conciliación.<sup>28</sup> En el año 2004, entre los 40 jueces de conciliación (JC) había solamente una mujer. Con 26 años de edad, era también la más joven y contaba con la educación formal más alta (licenciatura en educación). La edad promedio era de 57.55 años y el juez de más edad tenía 83 años.<sup>29</sup> Los JC son jueces de tiempo completo y reciben un sueldo de 3 000 pesos por mes; en comparación, un juez de Primera Instancia recibe 10 000 pesos mensuales (MUC, 2005). Los requisitos que tienen que satisfacer los JC para ejercer el cargo son, entre otros, los siguientes: 1) entender y hablar con soltura la lengua indígena de mayor predominio en la respectiva población; 2) tener su origen y conocer los

<sup>25</sup> Véase Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, art. 38; Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas, 1999, art. 6.

<sup>26</sup> Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1996, art. 75-1; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 9; Ley Orgánica del Poder Judicial de Chiapas, 1999, art. 39; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, art. 38.

<sup>27</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche (1997, art. 75-1).

<sup>28</sup> En Calkiní, Champotón, Hecelchakán, Hopelchén y Tenabo.

<sup>29</sup> Cálculo mío según datos en Collí (2004: 15-23).

usos, costumbres y prácticas jurídicas de esa etnia; 3) gozar de buena reputación; 4) haber concluido la enseñanza primaria; 5) Vivir en la población.<sup>30</sup> Desde su instalación, los JC han conocido casos de diversa índole, como, por ejemplo, instancias de agresiones físicas y verbales, tentativas de violación, robo, conflictos familiares (maltrato, separación, pensión alimentaria, adulterio), asuntos “civiles” (sucesión testamentaria, deudas, compraventas) y casos de rapto y brujería, siendo las agresiones físicas o verbales y la violencia familiar las más frecuentes.<sup>31</sup>

Como en los otros estados, las diligencias en los Juzgados de Conciliación de Campeche también son relativamente informales. Sin embargo, se requiere que se documenten los casos en forma escrita.<sup>32</sup> Los procedimientos en Campeche son los siguientes: los JC reciben demandas y fijan un término para la audiencia, momento en que el demandante y el inculpaado tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista y de llegar a un arreglo satisfactorio para ambas partes con la mediación del juez. Generalmente no se presentan o rechazan pruebas. Gracias a la documentación se puede concluir que en la gran mayoría de los casos las partes acuden a las audiencias, y por lo regular los inculpaados aceptan los cargos y reconocen su responsabilidad (Gutiérrez, 2001: 104; Collí, 2004: 153 y ss., 157, 160). Las soluciones de los conflictos propuestas por los JC son de tres tipos: 1) el compromiso de no repetir la conducta, 2) levantar constancia de algún acto ejecutado, por ejemplo, compraventas o deudas, y 3) la imposición de sanciones, que varían desde multas (hasta cientos de pesos) hasta servicios a la comunidad como limpiar o desyerbar una localidad pública o llevar allí determinado número de bloques para la construcción (Collí, 2004: 94-106, 157).<sup>33</sup>

Como ya se ha señalado, los JC conocen también casos serios, por ejemplo, infracciones de carácter sexual hasta acusaciones de violación. Estos son auténticos delitos y por tanto no son de su competencia. Sin embargo, no siempre se les dio el seguimiento correcto por medio del Ministerio Público. En un caso de violación, la sanción impuesta al inculpaado fue la limpieza del parque del pueblo durante dos días. En otro pueblo, por el intento de violación, se asignó al responsable una multa de trabajos a

<sup>30</sup> Véase la Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1997, art. 75-1, 3, 4

<sup>31</sup> Véase Gutiérrez (2001: 103), Collí (2004: 54-93 y 155), Encuentros, (2005, III) y ASM, 2005. Para resultados parecidos en Zinacantán, Chiapas, véase Collier (2004: 85).

<sup>32</sup> Véase la Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1997, art. 75-5; Código de Procedimientos Penales de Chiapas, 1999, art. 348; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, art. 38-IIe; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 26.

<sup>33</sup> Para prácticas parecidas de los Juzgados de Paz y Conciliación en Chiapas véase Collier (2004: 86-88).

favor de la comunidad (acarrear piedras para obras públicas en el ejido). Al parecer, los JC en casos de esta índole — confrontados con la frecuente falta de testigos y evidencias, por un lado, y las posibles repercusiones severas para la reputación del inculpado, por el otro lado—, tratan de llegar a una conciliación. Todo indica que hay cierta disposición de los demandantes de aceptarla si el inculpado muestra arrepentimiento y se advierte la posibilidad de que el abuso no volverá a ocurrir (Collí, 2004: 58-61, 100).<sup>34</sup>

Como acabo de decir, los JC no tienen la facultad de emitir fallos definitivos según las leyes y el manual elaborado por el Tribunal Superior de Justicia para orientarlos dice: “El Juez Conciliador es un tercero que colabora en la solución voluntaria de los conflictos [...] la fuerza de las decisiones finales (fallos) que se pronuncian en estos juzgados, radicarán, precisamente, en la aceptación que los interesados den a las mismas” (TSJC, s. f.: 25, 28). Quiere decir, sus decisiones tienen consecuencias reales solamente si las partes interesadas las reconocen. Datos sobre los casos conocidos por los JC muestran que 70% terminaban con la conciliación y los inculpados acataban las sanciones impuestas (Collí, 2004: 153, 160, apéndice I; Gutiérrez, 2001: 104). Esto no se debe simplemente al hecho de que la actuación del juez sea coherente con las costumbres de la comunidad, como ha sugerido Collí (2004: 160). Probablemente es también el resultado de la reflexión de los inculpados sobre las consecuencias de no aceptar las propuestas o decisiones del juez. De todos modos, hay casos en los cuales los JC emplean explícitamente al Poder Judicial del Estado como amenaza para persuadir a las personas a que cumplan condenas o su multa (Collí, 2004: 79).<sup>35</sup> Los jueces, además de documentar para cada caso sus actuaciones y su fallo por escrito en un expediente, tienen que rendir un informe por escrito cada tres meses a los titulares del juzgado menor o de primera instancia.<sup>36</sup>

Durante los primeros años de su funcionamiento surgieron varios problemas en el trabajo de los Juzgados de Conciliación: 1) en algunas comunidades, se registró la actitud negativa de los agentes del Ministerio Público, ya que a veces se negaron a ayudar a los JC en el cumplimiento de su tarea (*Encuentros*, 2005, I); 2) la inseguridad generalizada entre los JC sobre sus facultades.<sup>37</sup> Esto ha llevado a que los JC hayan excedido frecuentemente sus atribuciones sin saberlo;<sup>38</sup> 3) el carácter restringido de sus

<sup>34</sup> Según Collier (2004: 82-88), los jueces de paz y conciliación en Zinacantán, Chiapas, también manejan casos de todos tipos, incluso delitos graves.

<sup>35</sup> Para prácticas parecidas de los Juzgados de Paz y Conciliación en Chiapas véase Collier (2004: 85, 96).

<sup>36</sup> Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1997, art. 75-6.; TSJC, s. f.: 23.

<sup>37</sup> Véase *Encuentros* (2005, I, III); Collí (2004: 26).

<sup>38</sup> Véase ASM (2005); MPG (2005); VCE, 2005.

facultades, aspecto que había sido sometido a discusión por los JC varias veces durante sus encuentros anuales organizados por el Poder Judicial del Estado para orientarlos y establecer un espacio de discusión. Las facultades limitadas y la carencia de una fuerza de decisión definitiva han provocado cierto desprestigio de la institución en una parte importante de las comunidades. Esto, por lo menos, sugiere la tendencia hacia la disminución del número de casos tratados en 45% de los juzgados.<sup>39</sup> Los JC han pedido varias veces una ampliación de sus facultades, en especial demandaron tener atribuciones más amplias, mayor coercitividad de sus resoluciones en asuntos penales y el poder actuar en conflictos de carácter mercantil.<sup>40</sup>

#### LOS JUZGADOS DE CONCILIACIÓN EN CAMPECHE: ¿UN SISTEMA DE JURISDICCIÓN INDÍGENA?

Queda abierta la pregunta sobre el carácter específicamente “indígena” de los JC de Campeche. Se ha buscado instalarlos en comunidades donde por lo menos 60% de la población, desde los cinco o más años de edad, hablan una lengua indígena (MUC, 2005). En contraste con la legislación de los otros estados del sur de México, no se ha limitado la competencia personal de los Juzgados de Conciliación en Campeche, sólo a casos que afectan a indígenas.<sup>41</sup> Esto quiere decir que aunque el contexto de su creación haya sido el reconocimiento de derechos específicos de los indígenas, los JC consideran casos de la población entera de sus comunidades, tanto indígena como no indígena, “incluso de los ricos”, como me dijo un juez (ASM, 2005).

En suma, los JC en Campeche tienen un carácter algo ambiguo o híbrido. Por un lado, han sido concebidos por el gobierno como instituciones para preservar y fortalecer los sistemas normativos o los usos y costumbres de la población indígena. Consecuentemente, tendrían que funcionar como figuras de jurisdicción especial. Por otro lado, su estructura y funcionamiento han sido en alto grado parecidos a las de una institución de jurisdicción primaria “regular”, lo que quiere decir que han tenido el

<sup>39</sup> Véase Collí (2004: 142-150, 159), apéndice I; Gutiérrez (2001: 103).

<sup>40</sup> Véase Encuentros, 2005, I-VI; Collí, 2004: 28s; MUC 2005.

<sup>41</sup> Véase Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, 1998, art. 7, 11; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 2; Código de Procedimientos Penales de Chiapas, 1999, art. 347; Código de Procedimientos Civiles de Chiapas, 1999, art. 972; Ley Orgánica del Poder Judicial de Chiapas, 1999, art. 60; Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas, 1999, art. 14; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, art. 33, 38-I.



carácter de un órgano formal de resolución de conflictos.<sup>42</sup> En muchos casos, los agentes del Ministerio Público ya no actúan ni reciben manifestaciones ni declaraciones si no tienen conocimiento previo del JC. Además, los JC notifican a los ciudadanos en sus comunidades de las resoluciones de los jueces y magistrados del Poder Judicial del Estado (Collí, 2004: 152). El reglamento interior del Tribunal Superior estipula que los JC practican “dentro del territorio de su circunscripción territorial, las diligencias que les encomiende el Pleno o las salas del Tribunal, los jueces de Primera Instancia, menores u otras autoridades judiciales, atendiendo los exhortos, requisitorias y despachos que reciban”.<sup>43</sup> Así los JC parecen funcionar como el nivel más bajo del aparato de justicia “regular”.

Esta ambigüedad se refleja también en los documentos preparados para los encuentros anuales de los JC organizados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. En algunos se define a los JC como una respuesta a los problemas provocados por la heterogeneidad cultural del estado, mencionando explícitamente “el derecho a la existencia cultural alterna” y “la identidad, cosmovisión, prácticas culturales, prácticas jurídicas, usos y costumbres” de las comunidades indígenas (*Encuentros*, 2005, I, II, IV, V, VI). En otros se los define como la parte más de base del sistema judicial establecido:

Debido a la dificultad que reviste el contar con Juzgados en las materias penales, civiles, familiares, etcétera, en todas las localidades del estado, así como la problemática que representa para los locatarios indígenas de las diferentes entidades el trasladarse a las cabeceras municipales e inclusive a la estatal; aunado a la existencia de casos menores que puedan ser solucionados sin tener que seguir el procedimiento dentro de un juicio, se crea la figura del Juez Conciliador (*Encuentros*, 2005, VI).

Hay que notar asimismo que en muchos lugares de Campeche la comunicación en las audiencias no se da en una lengua indígena (Collí, 2004: 153; ASM, 2005), debido en parte al extendido bilingüismo en el estado.<sup>44</sup> Además, la sede de la mayoría de los JC se encuentra en las localidades más grandes de los municipios, donde los “usos y costumbres” de la población son más cercanos al estilo de vida de la clase media urbana e influidos por el derecho positivo (Collí, 2004: 159 y ss.).

<sup>42</sup> Véase también Collí, 2004: i, 51, 151, 156-158.

<sup>43</sup> Reglamento Interior General del H. Tribunal Superior de Campeche, 1997, art. 55-F.

<sup>44</sup> Según datos oficiales, en 2005 por lo menos 94.4% de la población hablante de una lengua indígena en el estado sabía también hablar el español (INEGI, 2005).

Es probable que los procedimientos en los JC sean más complejos, formales y semejantes a los del derecho positivo en el futuro.<sup>45</sup> El manual para la orientación de los JC del Tribunal Superior de Justicia, por ejemplo, subraya que aunque el JC “no está obligado a dictar sus fallos de acuerdo con las leyes, tiene la obligación de no vulnerar con sus decisiones las disposiciones vigentes [...] Por ello recomendamos su instrucción sobre las diversas leyes y reglamentos vigentes, a través de asesorías y cursos de capacitación” impartidos por magistrados, jueces o personal del Poder Judicial (TSJC, s. f.: 23 y ss., nota 5).<sup>46</sup> El manual brinda recomendaciones acerca de cómo se debe realizar el proceso de conciliación y ofrece 12 formularios para la documentación, entre otros, de las demandas, acuerdos, cita-emplazamientos, diligencias de notificación-emplazamiento, actas de las audiencias y convenios conciliatorios (TSJC, s. f.). La tendencia hacia la formalización corresponde bastante a los intereses de los JC que han manifestado cierta inseguridad sobre sus facultades y las formas “correctas” de actuar. Consecuentemente, se han pronunciado por la determinación de un procedimiento mínimo a seguir en sus actuaciones (Collí, 2004: 26).

Después de varios años de funcionar, los JC se han estabilizado como un nuevo órgano de conciliación en muchas comunidades de Campeche y como un instrumento para mejorar el acceso de la población rural (indígena o no) a la jurisdicción del Estado. Sin embargo, en su forma actual han contribuido más a generalizar el sistema normativo dominante que a preservar y fomentar formas jurídicas alternativas. Sus facultades son aún más reducidas que las de las instituciones comparables de Quintana Roo, Oaxaca o Chiapas. Además, son concebidos como parte integrante del sistema judicial establecido y obligados a respetar, no solamente los derechos humanos o la Constitución (federal y estatal), como es el caso en los otros estados, sino incluso “las disposiciones legales y reglamentos de orden público vigente en la entidad”.<sup>47</sup> La

<sup>45</sup> La tendencia hacia una formalización de los acuerdos se ha notado ya en las prácticas de instituciones de “justicia indígena” en otras regiones del país. Véanse las contribuciones en Sierra (2004).

<sup>46</sup> En Zinacantán hay cursos de dos semanas para los jueces recién electos impartidos por las autoridades judiciales estatales (Collier, 2004: 76 y ss.).

<sup>47</sup> Véase la Ley Orgánica del Poder Judicial de Campeche, 1997, art. 75-5; Código de Procedimientos Penales de Chiapas, 1999, art. 347 y 351; Constitución Política de Chiapas, 1990, art. 13; Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas, 1999, art. 13; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, 1998, art. 5; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, arts. 29, 35, 38-II; Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 10; Ley Orgánica del Poder Judicial de Chiapas, 1999, art. 60.

orientación hacia el derecho establecido se hace palpable también en un reportaje sobre el encuentro de los JC en el año 2006: “Al concluir el evento, los jueces dijeron reiterar ser satisfechos, pues conocieron un poco más de aspectos nacionales, a fin de que sus actuaciones sean cada vez más apegadas al derecho pero siempre de acuerdo con los usos y costumbres de cada comunidad” (Campeche, 31 de agosto de 2006).

## CONCLUSIÓN

El material presentado aquí muestra claramente la subordinación de las instituciones de “justicia indígena” al sistema oficial en los cuatro estados del sur de México. Sin embargo el carácter y el alcance de los cuatro casos discutidos es bastante diverso. Mientras los cambios introducidos en Oaxaca parecen ser los más significativos, las reformas en Campeche tienen un alcance muy limitado. Aun para Quintana Roo, Trujillo, Grijalva y Endara (2001: 55) hablan de una “estatización del derecho indígena” y de la “implantación de una suerte de gobierno indirecto mediante la designación y el control estatal sobre las autoridades indígenas”. Según ellos, esto fortalece “el colonialismo jurídico interno del Estado mexicano”. Vázquez ha llegado a una conclusión parecida al advertir que la Ley de Derecho, Cultura y Organización Indígena de esta entidad “no es más que un proceso de incorporación de éste [el derecho indígena] en los últimos peldaños de una lógica cultural y jurídica muchas veces ajena” (Vázquez, 2001: 83). Según Vázquez, en el nuevo sistema de justicia indígena de Quintana Roo, la mayoría de los casos son turnados al Ministerio Público o a la Procuraduría de Justicia en las cabeceras municipales. “[T]anto los delegados municipales y los jueces tradicionales están desplazando al sistema de guardia [un sistema de organización política independiente nacido durante la ‘guerra de castas’] en cuanto a la impartición de justicia de acuerdo con los usos y costumbres” (Vázquez, 2001: 84).

Aparentemente, en Chiapas no hay una tendencia similar hacia el fortalecimiento generalizado de las instituciones de justicia “oficial” a expensas de las prácticas e instituciones indígenas establecidas. Por lo menos en Zinacantán se reportan sólo casos a las autoridades judiciales superiores en San Cristóbal en los cuales las partes no están presentes en la comunidad o no parecen dispuestas a llegar a un acuerdo. Los otros casos se manejan sobre todo en los parajes o en la cabecera municipal buscando la reconciliación entre los involucrados (Collier, 2004: 58, 64, 69-77, 84-89). Para Campeche faltan todavía estudios históricos y antropológicos sobre las prácticas cotidianas y costumbres jurídicas en las comunidades indígenas. De modo que no se puede decir en qué grado las formas de manejar conflictos en los JC están simplemente

modificando o desplazando a las formas establecidas. Sin embargo, sabemos que las estructuras políticas de las comunidades en Campeche han sido penetradas por las instituciones estatales más intensamente que en los Altos de Chiapas y en Quintana Roo. Por ejemplo, no hay un sistema de cargos político-religioso comparable a la situación de los Altos de Chiapas o de las comunidades indígenas de Oaxaca, ni una organización jerárquica política-ceremonial supralocal como entre los *kruso'ob* de Quintana Roo. Por lo tanto, es muy probable que también sus prácticas jurídicas sean más cercanas a las oficiales.

Las diferencias entre los cuatro casos se deben, por lo menos en parte, a los procesos específicos que motivaron los cambios legislativos. En Oaxaca, organizaciones e intelectuales indígenas tuvieron cierta influencia en la gestación de las reformas y en Chiapas éstas se desarrollaron ante el trasfondo de un conflicto armado y de movilizaciones masivas de indígenas. En Quintana Roo y Campeche, en contraste, las reformas legislativas fueron introducidas como medidas preventivas, sin que se hayan dado movilizaciones políticas importantes entre la población indígena. Tanto en Chiapas como en Quintana Roo y Campeche, las reformas fueron simplemente acuerdos entre los ramos Ejecutivo y Legislativo de los estados (Assies *et al.*, 2006: 51; Eisenstadt, 2007: 54-63).

Los rezagos en la implementación de la nueva legislación indígena en general y la relativa debilidad de los JC, en especial en Campeche, son además un reflejo de la ausencia de una conciencia étnica entre la mayor parte de la población de habla indígena del estado. Se deben también a la debilidad del movimiento indígena que ha sido incapaz de aprovechar los nuevos espacios institucionales.<sup>48</sup> A primera vista la respuesta a la pregunta de si las nuevas instituciones de justicia indígena contribuyen al desarrollo de un sistema normativo indígena alternativo o si representan más bien una nueva forma de inserción de las áreas marginales en el sistema nacional de justicia, parece obvia. En todos los casos, la legislación reconoce solamente márgenes estrechos para las prácticas que difieren de las normas del Estado. Además, la población indígena tiene poco o nada de control sobre el contenido de las normas y la forma de las instituciones establecidas. (En este sentido, existe más libertad en el caso de Oaxaca y menos en Campeche.) No obstante, hay indicios suficientes para decir que en las comunidades indígenas las normas y prácticas jurídicas diferentes a las estatales siguen siendo practicadas y que, como hemos visto, ni siquiera las instituciones de “justicia indígena” creadas por el Estado, se atienen siempre a las normas oficiales.<sup>49</sup> Así, los

<sup>48</sup> Para abundar en torno a las razones de ausencia de una conciencia étnica entre la mayoría de los maya-hablantes de Campeche y Yucatán véase Gabbert (2004).

<sup>49</sup> Para ejemplos de otras regiones de México véase Sierra (2004).

jueces indígenas de Zinacantán no utilizan el salón principal en el nuevo edificio del Juzgado para sus audiencias. Prefieren realizarlas en un pequeño cuarto trasero, en el cual los jueces están al mismo nivel que los disputantes y no en plataformas elevadas, como es en el caso del nuevo salón construido por el gobierno estatal. Además, nunca actúan solos —como está previsto—, sino que prefieren trabajar en grupo para evitar que un querellante insatisfecho dirija su rencor contra un juez particular (Collier, 2001: 190-192; 2004: 72 y ss., 98).

El grado en que tales prácticas de administrar justicia propia pueden sobrevivir depende de diferentes factores. Uno es la existencia o no de municipios o comunidades indígenas relativamente homogéneas en lo referente a lo étnico, donde las instituciones políticas están controladas por indígenas. Otro factor es la extensión del control estatal sobre las comunidades.<sup>50</sup> En el pasado, el Estado mexicano muchas veces ha tolerado prácticas teóricamente ilegales porque ha sido incapaz de hacer prevalecer sus leyes a nivel local por completo, ya que no le ha dado suficiente importancia a este aspecto. Es más, las experiencias de los jueces indígenas y de la población en las comunidades pueden llevar a una intensificación del proceso en el futuro. Por lo menos en Campeche, los JC se pronunciaron por la creación de un Juzgado Especial Indígena en vez de crear un Juzgado Mixto (*La Tribuna*, Campeche, 30 de agosto de 2006). Éste podría ser un paso más hacia el desarrollo de elementos alternativos indígenas en la jurisdicción del estado. Además, el contacto establecido entre los JC durante los encuentros, el intercambio de ideas, el reconocimiento de problemas compartidos, entre otros, pueden tener repercusiones importantes: 1) contribuir a fortalecer la importancia política de los JC si se logra estructurar su organización independiente; 2) fomentar una tendencia hacia la “unificación” de las prácticas jurídicas en sus comunidades, aun en aspectos que difieren del derecho del Estado.

Esta tendencia ya está implícita en las diferentes legislaciones estatales, la cual parte de la idea de que el carácter jurídico de los “usos y costumbres” indígenas tendría la misma estructura de la ley positiva del Estado, es decir, un *corpus* coherente de normas compartidas por el grupo (Gabbert, 2003: 131 y ss.; s. f.; Collier, 2004: 90 y ss., 96-98). La Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Campeche, por ejemplo, establece como responsabilidad del Gran Consejo Maya “la conservación de los usos, costumbres, tradiciones y lenguas propias de la etnia maya”.<sup>51</sup> En Quintana Roo y Oaxaca, los jueces tradicionales y autoridades tradicionales

<sup>50</sup> Véase Sierra 2007 para ejemplos de otras regiones del país.

<sup>51</sup> Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Campeche, 2000, art. 48.

deben “aplicar” las normas de derecho consuetudinario indígena.<sup>52</sup> Tal discurso ha sido adoptado por muchos líderes e intelectuales indígenas (por ejemplo, Regino, 2001). Es muy probable que en el futuro las formas de manejar conflictos en las comunidades indígenas se vuelvan más formales y homogéneas, y se aproximen a aquellas practicadas en sociedades con Estado. Al menos tres factores parecen ser importantes en este sentido: 1) La tendencia de la legislación y de las instituciones nacionales e internacionales de tratar a los grupos de lenguas indígenas (los nahuas, los maya, los zapotecos, etcétera) como pueblos, según el modelo de nación (quiere decir comunidades con cultura e instituciones propias); 2) el hecho de que muchas organizaciones indígenas hayan adoptado este discurso, como he mencionado en la introducción; 3) las repercusiones del cambio social en las comunidades, como la intensificación de la desigualdad interna y la presencia cada vez más importante de intelectuales y de una burguesía indígena. En fin, éstos y otros factores están socavando las bases socioestructurales del derecho consuetudinario practicado hasta hoy, con su énfasis en la conciliación.

## BIBLIOGRAFÍA

ANAYA, S. JAMES

2004 *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

ASSIES, WILLEM; RAMÍREZ, LUIS Y MARÍA DEL CARMEN VENTURA

2006 “Autonomy Rights and the Politics of Constitutional Reform in Mexico”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 37-62.

COLLIER, JANE

2001 “Dos modelos de justicia indígena en Chiapas, México: una comparación de las visiones zinanteca y del estado”, en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS, pp. 189-200.

2004 “Cambio y continuidad en los procedimientos legales zinacantecos”, en María Teresa Sierra (coord.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS, pp. 57-113.

COLLÍ EK, VÍCTOR MANUEL

2004 Compilación de los usos y costumbres y sistemas normativos que los jueces de conciliación en las comunidades indígenas en el Estado de Campeche, aplican al

<sup>52</sup> Véase Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, 1997, art. 10; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, 1998, art. 38.

momento de conciliar o resolver un asunto dentro de su competencia. Proyecto de investigación CDI-UAC-Poder Judicial del Estado de Campeche, manuscrito.

EISENSTADT, TODD

- 2007 "Usos y Costumbres and Postelectoral Conflicts in Oaxaca, México, 1995-2004", *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 1, pp. 52-77.

Encuentros

- 2005 *Encuentros Estatales de Jueces de Conciliación, Campeche* (I, 18 al 19 de diciembre de 1997; II, 26 al 27 de noviembre de 1998; III, 24 al 25 de febrero de 2000; IV, 28 al 29 de agosto de 2001; V, 20 al 21 de agosto de 2002; VI, 28 al 29 de agosto de 2003; VII, 2 al 3 de julio de 2004). Documentación relativa a Jueces de Conciliación. Poder Judicial del Estado de Campeche, Tribunal Superior de Justicia, Campeche, sin publicar.

GABBERT, WOLFGANG

- 1999 "Cultura, autonomía y Estado: movimientos sociales indígenas en América Latina", en Andreas Koechert y Barbara Pfeiler (coords.), *Interculturalidad e identidad indígenas. Preguntas abiertas a la globalización*, Hannover, Verlag für Ethnologie, pp. 13-25.
- 2003 "La interacción entre derecho nacional y derecho consuetudinario en América Latina", en Beatriz Pérez Galán y Gunther Dietz (coords.), *Globalización, resistencia y negociación en América Latina*, Madrid, Catarata, pp. 127-142.
- 2004 *Becoming Maya? Ethnicity and Social Inequality in Yucatán since 1500*, Tucson, University of Arizona Press.
- s. f. "Indigenous Law as State Law - Recent Trends in Latin American Legal Pluralism", en Markus Weilenmann y Werner Zips (coords.), *The Governance of Legal Pluralism*, Lit, Münster [en prensa].

GRIFFITHS, JOHN

- 1986 "What is Legal Pluralism?", *Journal of Legal Pluralism*, vol. 24, pp. 1-50.

GUTIÉRREZ RIVERO, DE MARÍA

- 2001 "Los juzgados de conciliación en el Estado de Campeche", en Esteban Krotz (coord.): *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Mérida, PNUD-UADY, pp. 99-105.

HALE, CHARLES

- 2002 "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, pp. 485-524.

INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA)

- 2005 Población de 5 y más años por condición de habla indígena y habla española 2005 (Campeche). <<http://www.inegi.gob.mx>>.

LEÓN PASQUEL, LOURDES DE (ed.)

2001 *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS-Porrúa.

LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO

2002 *Legislación y derechos indígenas en México*, México, Ce Acatl et al.  
Periódico *La Tribuna*, Campeche, 30 y 31 de agosto de 2006.

REGINO, ADELFO

2001 “Argumentos de un dirigente indio”, *La Jornada*, México, 18 de marzo, pp. 3-5.

SIERRA, MARÍA TERESA

2007 “Justicia indígena y estado: Retos desde la diversidad”, en Robinson, Scott, Héctor Tejera y Laura Valladares (coords.) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del Milenio*, México, Porrúa y UAM-Iztapalapa.

SIERRA, MARÍA TERESA (ed.)

2004 *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS y M. Á. Porrúa

STAVENHAGEN, RODOLFO

1992 “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Nueva Antropología*, vol. 13, pp. 83-99.

TRUJILLO, JULIO; AGUSTÍN GRIJALVA Y XIMENA ENDARA (coords.)

2001 *Justicia indígena en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.  
TSJC - Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche  
s. f. “Manual de los Juzgados de Conciliación”, Campeche, sin editar.

VAN COTT, DONNA LEE

2000 *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

VÁZQUEZ CANCHÉ, GREGORIO

2001 “Autonomía entre los mayas Cruzob”, en Esteban Krotz (coord.): *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Mérida, PNUD-UADY, pp. 75-85.

VILLA ROJAS, ALFONSO

1945 *The Maya of East Central Quintana Roo*, Washington, D. C., Carnegie Institution.

#### LEYES Y DECRETOS:

Código de Procedimientos Penales de Chiapas, 17 de junio de 1999.

Código de Procedimientos Civiles de Chiapas, 17 de junio de 1999.

Código de Procedimientos Penales de Oaxaca, 3 de junio de 1995.

Constitución Política del Estado de Campeche, 6 de julio de 1996.



- Constitución Política del Estado de Chiapas, 9 de octubre de 1990.  
 Constitución Política del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.  
 Constitución Política del Estado de Quintana Roo, 30 de abril de 1998.  
 Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas, 29 de julio de 1999.  
 Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, 30 de julio de 1998.  
 Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, 15 de junio de 2000.  
 Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 19 de junio de 1998.  
 Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 14 de agosto de 1997.  
 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas, 17 de junio de 1999.  
 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche, 10 de julio de 1996.  
 Reglamento Interior General del H. Tribunal Superior del Estado de Campeche, 27 de diciembre de 1997.

#### Entrevistas

- ASM (2005) Adolfo Sonda Martínez, juez de conciliación de Hopelchén, Hopelchén, 7 de marzo de 2005.  
 MCH (2005) Miguel Chan, Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), Delegación Estatal, Campeche, 3 de marzo de 2005.  
 MPG (2005) Manuel Pacheco González, juez de conciliación de Dzibalchén, Hopelchén, 7 de marzo de 2005.  
 MUC (2005) Lic. Marina Uicab Cocom, Poder Judicial, Campeche, 1 de marzo de 2005.  
 VCE (2005) Victor Collí Ek, Campeche, 11 de marzo de 2005.

# Justicia, dignidad y derechos colectivos. Acompañando a las comunidades y a la Alcaldía Indígena de Chichicastenango

Morna Macleod y Josefa Xiloj Tol

## INTRODUCCIÓN

A mediados de 2005, los ancianos de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango se acercaron a la Asociación de Desarrollo Comunitario (Asdeco)<sup>1</sup> para pedir su apoyo en la recuperación de su terreno —escriturado y titulado a nombre de la Alcaldía Indígena desde 1905— que había sido donado y luego vendido por la corporación municipal a la empresa telefónica: *La autoridad indígena nos evaluó por cuatro años, vieron el trabajo de Asdeco, lo que hacíamos en las comunidades y nuestras capacitaciones con los alcaldes indígenas. En 2005 se nos acercaron para pedir nuestro apoyo; luego, iniciaron un tipo de peregrinación a lo interno [del municipio], una visita a cada organización planteando su problemática, en relación con su territorio o sus tierras. Y la única organización que les hizo caso a su planteamiento —pues ya nadie da un centavo por la Alcaldía Indígena— fue Asdeco por que calzaba en el trabajo que estábamos haciendo... [Les preguntamos a los señores de la Alcaldía Indígena] ‘¿Por qué hasta ahora? Si hace años y años que han tenido el problema, ¿por qué es hasta ahora que reaccionan? Entonces los señores contestaron que se debe a los años de guerra que hemos pasado, que no había seguridad, que no había apoyo, que no había condiciones, ni ese apoyo internacional, ni los convenios. Con la firma de la paz, como que ya hay un soporte para respaldar su caso. No lo dijeron con esas palabras; en k’iche’ es totalmente diferente: “no nos animábamos, ahora es diferente”. El decir “es diferente” quiere decir ahora sí hay condiciones.*

Este capítulo es el resultado de un esfuerzo colaborativo entre la directora de Asdeco, Josefa Xiloj Tol, y una consultora e investigadora independiente, Morna Ma-

---

<sup>1</sup> La Asociación de Desarrollo Comunitario (Asdeco) es una asociación k’iche’ que aglutina a 14 comunidades en Chichicastenango. Lleva a cabo una estrategia integral de desarrollo local enraizado en un enfoque de derechos; participación y empoderamiento, y derechos de los pueblos indígenas. Su trabajo apunta hacia el fortalecimiento del tejido social comunitario tradicional, aunque también participa en estructuras nuevas, como los Consejos de Desarrollo, promovidas por el Estado. Asdeco promueve el empoderamiento y participación de las comunidades, su toma de decisiones e incidencia en las políticas públicas locales y nacionales con énfasis en mujeres.

cleod, en el cual ensayamos con una metodología que rompe con la lógica del académico que busca sus informantes o peora ún, sus “objetos de estudio”. A través de la construcción dialógica de un texto “a dos voces”, intentamos democratizar las relaciones entre investigadores y sujetos de investigación, recuperando las posiciones y puntos de vista de ambas. Está claro que tenemos experiencias, visiones y ubicaciones diferentes: una, mujer k'iche' de Chichicastenango, actora y acompañante directa en el proceso; la otra, extranjera, con una mirada externa e intencionalidad más analítico-académica, aunque también políticamente comprometida. Cada una, a nuestra propia manera, somos traductoras: al comunicar la manera en que las y los actores locales perciben y entienden su realidad y lucha política por un lado, y por otro, al teorizar sobre una práctica social. En vez de forzar una homogeneización de estas dos miradas, hemos tratado de respetar nuestra propia diversidad y “competencias distintivas”, al mantener dos voces: la narrativa-analítica desde la práctica y óptica de *qawinak* (“nuestra gente” como mujer maya k'iche'), — texto en cursiva— que es una voz oral transcrita, y la otra, una voz analítica-teórica que parte del papel escrito.

El capítulo se enfoca en el análisis de la lucha de la Alcaldía Indígena (tanto en su proceso de recuperación, fortalecimiento y reconocimiento, como en la reivindicación de sus tierras) en un contexto más amplio de “institucionalidad maya” y justicia comunitaria, desde un análisis político-cultural, buscando así “reconectar la literatura académica legal y sociolegal con los debates políticos de nuestro tiempo, incluyendo aquellos sobre globalización” (Santos y Rodríguez-Garavito, 2005: 8). Así, analizaremos la estrategia de recuperar y fortalecer la institucionalidad maya —en particular la Alcaldía Indígena que promueve el derecho maya— en una lucha por recuperar tierras, tituladas a nombre de la Alcaldía Indígena desde el derecho positivo, actualmente en manos de una empresa telefónica de capital mexicano, desde la perspectiva más amplia de Asdeco y su trabajo en las comunidades.

En este proceso, la Alcaldía Indígena, Asdeco y otros actores del movimiento maya han buscado aplicar y hacer respetar procedimientos y normas del derecho maya en su demanda a la empresa telefónica a nivel nacional (e indirectamente en el plano internacional). El caso pone de manifiesto las conexiones entre lo local y lo global, e ilumina la legalidad cosmopolita subalterna<sup>2</sup> (Santos, 2001) a través de su lucha contrahegemónica, promoviendo el respeto y reconocimiento de la diversidad

---

<sup>2</sup> Santos entiende el cosmopolitismo subalterno como un proyecto contrahegemónico cultural, político y social en emergencia que resiste la globalización neoliberal y exclusión social. La legalidad cosmopolita se refiere específicamente a aquellas expresiones de pluralismo jurídico y al uso contrahegemónico del derecho positivo que se insertan en este proyecto.

cultural y del pluralismo jurídico que de hecho existe en Guatemala. Por su parte, la empresa telefónica de capital transnacional, luego de manifestar su disposición inicial de resolver el conflicto por medio del diálogo (coincidiendo así con los principios del derecho maya), se ha escudado y protegido en el derecho positivo. La lucha a la vez se ha hecho extensiva a otros actores sociales, como veremos adelante: por un lado, la corporación municipal, que por sus propios motivos (no necesariamente toma partido con la empresa telefónica) entra en disputa con Asdeco y la Alcaldía Indígena; diversas entidades mayas (tanto organizaciones autónomas como dependencias del Estado) que se solidarizan con la lucha de la Alcaldía Indígena; un alto funcionario de la semiprivatizada empresa de Correos; y —sorprendentemente— el presidente y en especial el vicepresidente de la República, a quienes se les pide su intervención en la solución del conflicto entre la Alcaldía Indígena y la empresa Telgua y la devolución del terreno a la primera.

El trabajo está dividido en cuatro partes: en principio, se trazan brevemente los orígenes de la Alcaldía Indígena, su papel en la justicia comunitaria y como expresión de la “institucionalidad maya”. En la segunda sección se narra la historia de lucha de la Alcaldía Indígena por sus tierras-territorio y la manera en que este proceso inicia como un conflicto local con una empresa transnacional por un terreno y se convierte en una lucha de carácter nacional con visos internacionales por la dignidad de los pueblos indígenas. En la tercera parte se hace un análisis político del impacto de la lucha de la Alcaldía Indígena a nivel local (municipal) y nacional, desatando conflictos con algunos, despertando solidaridad en otros, y procesos diversos y complejos de negociación. Tomando los ejes de regulación/emancipación<sup>3</sup> y ‘gubernancia’<sup>4</sup>/luchas contrahegemónicas (Santos 2005a), exploraremos las estrategias de Asdeco y la Alcaldía Indígena que combinan luchas propias y participación en iniciativas de “gubernancia” (apropiando éstas a su propia lógica); así como los procesos de negociación que se han entablado. En la cuarta y última parte se harán unas reflexiones finales, señalando los logros, riesgos y retos de cara al futuro en un contexto de globalización y en una sociedad como la guatemalteca.

<sup>3</sup> A grandes rasgos, la “regulación” se refiere a aquellas prácticas discursivas que ejercen control y poder naturalizado, mientras que la “emancipación” alude a los procesos de transformación social (Santos 2001).

<sup>4</sup> Según Santos (en Santos y Rodríguez-Garavito, 2005: 32), la gubernancia reemplaza a la gobernabilidad como estrategia de ejercer hegemonía en términos gramscianos. Los cambios incluyen la devolución y descentralización en vez del Estado centralizado; un traslado del terreno de lo político hacia lo técnico; de la participación popular al sistema de expertos; de lo público a lo privado, del Estado al mercado (Santos y Rodríguez-Garavito, 2005: 34).

## INSTITUCIONALIDAD MAYA Y LA LUCHA DE LA ALCALDÍA INDÍGENA DE CHICHICASTENANGO

Santo Tomás Chichicastenango, municipio del departamento de El Quiché, Guatemala, de unos ciento veinte mil habitantes en su gran mayoría de la etnia maya k'iche', es renombrado por su cabecera municipal del mismo nombre, con su mercado de artesanía los jueves y domingos, dos iglesias coloniales en cuyas gradas siempre hay personas "quemando"<sup>5</sup>, y las muchas ceremonias mayas que a diario se realizan en el cerro sagrado Pascual Abaj. Chichicastenango también fue escenario del conflicto armado interno, con un saldo devastador de muertos, desaparecidos y desplazados internos.

Asdeco le da mucha importancia a la recuperación de la institucionalidad maya, entendida esta como el conjunto de formas organizativas y autoridades tradicionales (alcaldías indígenas y asambleas comunitarias), estilos de toma de decisiones (consensuales y colectivas) y de resolución de conflictos (negociada entre las partes), partiendo de valores y principios mayas como son el respeto, el servicio a la comunidad, el consejo y el equilibrio, entre otros.

*Asdeco trabaja la institucionalidad maya desde la estructura del pueblo indígena. Afortunadamente aquí en Chichicastenango existe todavía toda la estructura organizativa de principales, de ancianos, de alcaldes comunales, que tiene que ver en la línea de la participación política, de gobierno, pero también es población indígena y de alguna manera están conectados todavía con la autoridad indígena. También está el grupo de las mujeres que han nacido con su estrella, ellas son comadronas, traen una misión o su trabajo en esta vida, también los aj q'ijab' [guías espirituales], el grupo de misioneros. Todo esto conforma la plataforma, por decirlo así, de la institucionalidad maya, o sea es toda la vida de una población.*

Un componente clave de la institucionalidad maya en Chichicastenango es la Alcaldía Indígena. Con su origen en los cabildos de los pueblos de indios (Barrios, 1996), las alcaldías indígenas tienen sus raíces en estructuras coloniales, las cuales fueron apropiadas y resemantizadas por los indígenas en expresiones organizativas bastante autónomas. Según Lina Barrios (1998), hasta mediados del siglo XIX, no había una presencia significativa de ladinos<sup>6</sup> en Chichicastenango. Es en esas fechas que se establecieron dos alcaldías en Chichicastenango: una Alcaldía Indígena para atender a la mayoría indígena y una Alcaldía de Ladinos, la cual se transformó en Alcaldía Municipal luego de la revolución democrática de 1944, la nueva Constitución de 1945 y la Ley Municipal de 1946. Sin embargo, la Alcaldía Indígena, compuesta

<sup>5</sup> Se refiere a las ofrendas en donde se quema *pom* (incienso) y otros elementos fragantes.

<sup>6</sup> Ladino es el término usado en Guatemala para señalar a los no indígenas; se acerca pero no es intercambiable con el término "mestizo".

por 221 personas, siguió con las mismas funciones hasta 1960, aunque según el derecho positivo había perdido la potestad de impartir justicia desde 1937 (Barrios, 1998: 127). Hasta esas fechas:

la municipalidad indígena, a pesar de los abusos ladinos, era en gran medida autónoma en asuntos que concernían a indígenas; los ladinos no interferían. El alcalde indígena impartía justicia exclusivamente entre los indígenas, siempre y cuando fuese solicitada su intervención. Mediaba en asuntos de litigio de tierras, adulterio, abandono de mujer, convenios de divorcio, cobro de deudas; también castigaba a jóvenes, a solicitud de sus padres, por mala conducta. Los casos más frecuentes eran litigios de tierra y los menos frecuentes, robo y violencia [...] Los principales del pueblo nombraban a los integrantes de la Alcaldía Indígena, eligiendo a los que consideraban más capaces y honrados. (Barrios 1998: 124)

Irónicamente, su declive a partir de la década de los sesenta obedece más al auge de la Acción Católica (Falla, [1978] 1995) que al sistema jurídico oficial, y con el auge del conflicto armado interno la Alcaldía Indígena se mimetizó en las cofradías. *Yo siento que el papel [de los ancianos] fue muy estratégico. ¿Por qué decimos ahora que sólo se inclinan a la parte religiosa?, porque es uno de los mecanismos que usaron para que no los desaparecieran, fue una de las formas para mantenerse: es decir, a través de las cofradías. El mantenerse como Alcaldía Indígena, pero con un papel un poco más inclinado a la parte religiosa. Porque uno de los trabajos que hace la Alcaldía Indígena es buscar unos 60 alcaldes para atender a las 20 cofradías [...] El hecho de que ya reconozcan su papel —además de la parte religiosa— como autoridad, que ya se sienten fortalecidos para implementar su justicia [de nuevo], que ya se consideran hacedores de justicia, ha sido un logro fundamental en todo este trabajo.*

Por otra parte, es interesante notar que en un estudio sobre conflictos municipales (Ochoa García, 1993) realizado hace 15 años se señala en el caso de Chichicastenango:

empezamos por advertir que en esta villa hay dos maneras de gobernar: en primer lugar, existe una institución que se denomina Auxiliatura Indígena [...] La Auxiliatura Indígena tiene competencia sobre cualquier problema o situación que le sea presentada en asuntos familiares, de la comunidad, del municipio, o de éste frente a otros, etc.; los ancianos catalogan a la Auxiliatura Indígena como la autoridad máxima del pueblo; pero nos dicen que ha venido decayendo y que su proyección en la solución de los problemas de la comunidad es cada vez menor [...] En segundo lugar, formalmente, la forma de gobernar al pueblo es la común a todos los municipios de Guatemala: la municipalidad, dirigida por un alcalde, quien preside la corporación

municipal, electo por sufragio universal, a propuesta de un partido político. En esta institución y hasta 1974, el alcalde solía ser un ladino y sus esfuerzos se dirigían a realizar proyectos en el pueblo y en menor medida se proyectaba a los cantones. (Barrios, 1998: 58-59)

Esta percepción es interesante, pues deja constancia que para los “ancianos”, a fines del siglo ~~XIX~~, la auxiliatura o Alcaldía Indígena todavía tenía más “autoridad” (legitimidad) que la corporación municipal (legalidad). Por otra parte, al igual que Josefa, sitúa a la Alcaldía Indígena a cargo de la resolución de conflictos y de problemas, a diferencia de la corporación municipal, que se encarga de brindar servicios o proyectos (de desarrollo).

Asdeco reconoce que las relaciones asimétricas de poder, la marginación y exclusión histórica de la población maya han tenido un impacto sobre la institucionalidad maya. *Como población, siempre estamos en desventaja. Y a nivel de la organización propiamente comunal, la institucionalidad maya ha estado débil. Para tener alcaldes comunales con perfil realmente deseable para dirigir a su comunidad—pues no lo tenían en el tiempo que empieza a trabajar Asdeco—, se enfatiza la situación de los alcaldes comunales. Hubo un tiempo en que estuvimos en eso: la capacitación de los alcaldes, la sensibilización y decirles qué perfil debe tener un alcalde para que se logre lo que como comunidad, como pueblo se desee.* Estas capacitaciones buscan recuperar y dignificar la institucionalidad maya. En algunas comunidades, en vez de escoger a las personas con mayores méritos y años de servicio a la comunidad, se nombra alcalde como castigo a aquellos que no colaboran. *Eso es lo que se ha estado dando, la comunidad siente que hay que elegir o dejar al que menos participa, el que no colabora, que no da sus contribuciones. Eso contribuye a que en vez de fortalecer, se vaya debilitando. Pero pienso que en la comunidad tienen todavía respeto [a las autoridades indígenas]; tampoco puedo mentir y decir que en las 82 comunidades de Chichicastenango el respeto está todavía intacto, porque también está la cuestión de la religión.*

Por otra parte, amerita entender la manera en que el derecho positivo es percibido por las comunidades y autoridades tradicionales mayas. *Es importante hacer el análisis de cómo ellos visualizan la otra autoridad, la oficial, el derecho positivo, y entender el temor [que les implica]. Para nosotros el ir a parar al juzgado—simplemente llegar a las puertas— es algo inconcebible; es lo último, es lo peor que nos puede pasar, no cabe en nuestra mentalidad. Eso es lo que hemos mamado: el simple hecho de ir al juzgado es porque ya algo muy grave le pasa a uno. Pero al verlo en ellos [las autoridades tradicionales], es como concretar ese miedo. Porque ellos lo que decían es que “si vamos a los juzgados, llevamos las de perder, el señor tiene mucho dinero, y lamentablemente este espacio, los jueces, los abogados, todo nos puede perjudicar”. O sea, no confían en ese sistema.* A pesar de su

desconfianza histórica en el derecho oficial, los alcaldes comunales han apoyado al sistema jurídico directa e indirectamente. *La autoridad indígena ha apoyado al organismo judicial, en el sentido de que muchas situaciones que ha resuelto la autoridad indígena no han pasado al organismo judicial. Inclusive se ha dicho que aquí el juez está bastante cómodo no atendiendo tantos casos y que la autoridad indígena, sin ningún costo, le está solucionando algunos casos.* Los tipos de problemas que son tratados por la Alcaldía Indígena son de diferente índole y se apela a una normatividad maya, que apela a los principios. *Que la comunidad se entere que tal familia está en tal conflicto, como abogar la vergüenza, porque es uno de los principios nuestros el que te tachen, te señalen [...] Hay casos muy simples, como el robo de algo material o casos de infidelidad, casos de impotencia sexual, es decir, todo tipo de problemas, dependiendo de los casos, la autoridad muy sabiamente decide.*

## La lucha

La lucha de la Alcaldía Indígena para recuperar el terreno inicia a mediados de 2005. Asdeco es la única organización en el municipio que responde a su solicitud de apoyo. *En 2005, se acercan a pedir el apoyo. El apoyo que concretamente le brinda Asdeco es la investigación de la papelería y dos personas que podían leer los papeles, que podrían hablar bien en español y que también entendían el idioma k'iche', entonces era lo único en que les pudimos apoyar. La intencionalidad de los señores de la Alcaldía Indígena —eso es también lo más sano que hay, esa pureza en la mentalidad y en el accionar de ellos— es que mientras más unidos, más fortaleza. Desde el principio eso fue su planteamiento. Partiendo de los alcaldes, se consolidó el apoyo, se inicia la investigación. Entonces, hacen otra ronda a nivel local, otra vez para hablar con las autoridades [líderes en el municipio y pedir su apoyo], porque esto ya fue en común acuerdo con ellos, no hacen lo que quieren tan sólo. Y sí, las y los directores dijeron que lo iban a consultar, que lo iban a hablar con los demás miembros, y pues a estas alturas ese apoyo nunca llegó.* De esta forma, no se logró el apoyo a nivel local, pero esto no detiene la lucha de la Alcaldía Indígena. En cambio, como veremos adelante, se logra una amplia solidaridad de parte del movimiento maya a nivel nacional, aunque los avances en su lucha crean conflicto con la corporación municipal.

Los asesores —entre ellos un abogado kaqchikel que maneja el derecho positivo y derecho maya— constatan los títulos de la Alcaldía Indígena de la propiedad que fue donada y luego vendida por la corporación municipal a la empresa telefónica. En 1998, la empresa estatal de teléfonos Guatel fue privatizada y comprada por la empresa telefónica mexicana (Telmex), convirtiéndose en la empresa de Telecomunicaciones de Guatemala S. A. (Telgua). La autoridad indígena de Chichicastenango, a través de sus voceros oficiales apoyados por Asdeco, tuvieron una reunión preliminar con



representantes de Telgua para exponer la situación y pedir la devolución del terreno a la Alcaldía Indígena. Para esta reunión, Telgua contrató a un traductor, para realizar las negociaciones en k'iche', como estipulan las reformas judiciales y los Acuerdos de Paz. Aparentemente había apertura para negociar, pues funcionarios de Telgua felicitaron a la autoridad indígena por tomar el camino del diálogo.

Los representantes de Telgua querían que la reunión oficial con la autoridad indígena fuera en Chichicastenango, pero la Alcaldía Indígena, como parte de su estrategia, insistió en visitar las oficinas de Telgua. Finalmente Telgua accedió que la reunión fuera en un recinto en la Zona 8, no en sus oficinas principales de la Zona 1 de la ciudad capital. Mientras que los 170 alcaldes comunales llegaron respetuosamente el 27 de octubre de 2005, “armados” sólo con sus varas (bastón de autoridad) y su palabra, fueron registrados uno por uno.<sup>7</sup>

Aclaremos, que no estamos llamando guerra ni violencia, porque no tenemos palos, machetes, piedras, ni fusiles, tampoco nos tapamos la cara. Nosotros somos y estamos con nuestro *tzute*, nuestra vara y conocimiento de nuestros ancestros y ancestras para decirte que no violamos el Derecho de nadie, porque si de derecho ahora nos hablan, ¿interpelamos qué Derecho?<sup>8</sup>. Es en este momento que la lucha pasa, a decir de Asdeco y la Alcaldía Indígena, de una lucha local por un terreno, a una lucha nacional por la dignidad indígena.

El cambio de actitud de los representantes de Telgua provoca desconcierto y desconfianza. *Inicialmente, el representante, la apoderada legal y el representante directo de Telmex decían que estaban anuentes a negociar y de esa forma sí se platicó. Lo único es que allí se evidencia que es difícil negociar en desventaja, por la discriminación y el racismo. No puedo culpar a todo el personal representante de Telgua, sino más a los representantes legales que quizás se dieron cuenta de que aquí cometieron errores al comprarse un terreno que no era de ellos. Entonces para no evidenciar el error [...] están tratando de que no se reconozca su error. Teniendo la capacidad económica, teniendo la influencia de alguna manera con los empleados del organismo judicial, los juzgados, teniendo la mentalidad —yo no quiero generalizar, pero la mentalidad del ladino, no es que tenga culpa, yo no lo quiero culpar— pero ha mamado la idea de que es superior al indígena. Entonces con todas*

<sup>7</sup> Esta reacción, así como haber vaciado el edificio de sus empleados y llamado a las fuerzas de seguridad, pone de manifiesto las lógicas diametralmente distintas que operan en la empresa telefónica y en la Alcaldía Indígena.

<sup>8</sup> En “La memoria de los escondidos”, Asdeco y Alcaldía Indígena de Santo Tomás Chichicastenango, octubre de 2005.

*esas ideas, han reaccionado de esta forma; porque antes habían felicitado a la Autoridad Indígena por haber iniciado este proceso de diálogo. Y se evidencia la jugada, lamentablemente. [Con esto] no quiero ponerme en plano racista y tildar al ladino con X o Y características, pero se evidencia de que no fue leal al decir “platiquemos y dialoguemos” porque a la vuelta interponen [...] la protección [amparo] al edificio. Entonces eso no fue leal. Entre los indígenas no se da eso, no se da esa forma de traición. Contigo podemos hablar de frente y detrás de mí dices otra cosa o haces otra cosa: eso no es dado en nuestra cultura.*

En vez de seguir con el proceso de diálogo —la Alcaldía Indígena había puesto un plazo de 90 días para que la empresa telefónica les devolviera el terreno— Telgua antepuso un recurso de amparo a la Corte. Posteriormente, la Alcaldía Indígena y Asdeco buscan resolver el conflicto a través del Centro de Mediación<sup>9</sup> del Organismo Judicial de Chichicastenango, pero los representantes de Telgua no acuden a la citación (mayo de 2006).

Mientras que las negociaciones con Telgua se tensionan, las autoridades indígenas piensan que esta reacción proviene fundamentalmente de los representantes guatemaltecos. *El análisis que hace la autoridad es que Carlos Slim ni sabe lo que está pasando. Que ni siquiera está enterado. Dicen los señores: “no tenemos el financiamiento pero nos gustaría tenerlo en frente y hablarle, sabemos que él nos entendería mucho más que todo este cuerpo de abogados que tiene aquí en Guatemala”, esa es la intención. Y saben que esto se resolvería lo más sanamente posible hablando directamente con él. Porque no tiene lógica que estén poniéndose en esa posición siendo multimillonario a nivel mundial.* La esperanza de las autoridades es poder hablar personalmente con Carlos Slim para encontrar una respuesta a su demanda. Siguiendo la lógica de los alcaldes, siendo el hombre más rico del mundo: ¿en qué le podría afectar devolver un pequeño terreno en Chichicastenango, Guatemala, a sus legítimos dueños?

## Los diferentes actores

Ante la agudización de las tensiones, la Alcaldía Indígena y Asdeco empiezan a difundir la lucha y a pedir apoyo de diversas instancias y organizaciones del movimiento maya a nivel nacional. Es interesante que este llamado haya sido dirigido tanto a lo que algunos llaman las “ventanillas de oportunidad” de y para pueblos indígenas desde el Estado, como a organizaciones sociales y populares mayas, con una respuesta amplia de ambos sectores. Así, entre los primeros, han manifestado su apoyo la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas

<sup>9</sup> Se trata de un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos promovido por el Estado y la cooperación internacional.

en Guatemala (Codisra), la Comisión Nacional de Resarcimiento encabezada por la ex diputada kaqchikel y luchadora de larga trayectoria Rosalina Tuyuc, la Embajadora de Buena Voluntad de los Acuerdos de Paz, Rigoberta Menchú, la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi), el Consejo de Pueblos Indígenas de Fonapaz y la Academia de Lenguas Mayas. Entre las segundas, han brindado solidaridad la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Conic), la Defensoría Maya, la Defensoría Indígena Wajxaq'ib' No', Uk'ux B'e, organizaciones de mujeres mayas como Moloj, Kichin Konojel y Kaqla', y alcaldías indígenas de Sololá, Totonicapán, de municipios de San Marcos y Quetzaltenango, entre otras. *Entonces lo que hemos hecho es ir a compartir esta problemática, cómo es lo que está viviendo la autoridad, qué problemas tienen. Lo hemos ido a socializar a varias instancias. A raíz de las visitas es que se logra la sensibilización y el apoyo de varias organizaciones. Pero a la par se construye un espacio más grande en apoyo a la autoridad. Porque Asdeco les facilita dos personas, entonces ya con el avance del trabajo se le veía muy limitado ese número de personas, entonces se integran, creo que en este momento hay 23 voceros* [de la Alcaldía Indígena].

Las reivindicaciones y la lucha de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango suscitan apoyo en las diferentes instancias por distintos motivos. Para algunos, como el Codisra, se trata de un caso de discriminación, mientras que para varias de las organizaciones sociales, la lucha de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango representa una dinámica muy importante de impulso al movimiento maya desde las comunidades, a diferencia de luchas que parten desde iniciativas y dirigentes nacionales (desde arriba). En realidad, uno de los aciertos más grandes de Asdeco y la Alcaldía Indígena es saber conjugar las diferentes estrategias: la concentración de diversas organizaciones mayas en Chichicastenango, a finales de enero de 2006, para acompañar y brindar apoyo a la lucha de la Alcaldía Indígena expresa sin lugar a dudas la solidaridad y potencialidad de movilización que ha despertado su causa. El trabajo de recurrir a y movilizar capital social, a través de los y sobre todo las lideresas nacionales mayas que actualmente colaboran en el Estado, es especialmente notable.

El presidente Berger vino a una inauguración el año pasado [del mercado del municipio] y fue uno de los primeros actos de esta categoría en donde contemplan en la agenda "Participación de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango". En ese momento, lo que hizo Don Manuel Aj, que en ese entonces era el Alcalde Indígena, en consenso con los ancianos, le entrega [al presidente Berger] una solicitud en donde se le pide su intervención en el caso. Y allí está grabado lo que él [el presidente Berger] dijo, que no nos preocupáramos, que él iba a ver qué hacer. Entonces, esta solicitud lo remite a Asuntos Agrarios. Y desde el apoyo de doña Rosalina [Tuyuc] se hace la incidencia con el vicepresidente [...] Doña Rosalina también forma parte de la vocería, entonces ella hace su papel de autoridad y hace incidencia directamente con el

vicepresidente. De esa manera él llega por primera vez con la inquietud de hablar directamente con la autoridad. Quería algo privado... se le hizo la presentación, se le entregaron los papeles y [...] se le colocó su Tzute. La autoridad le decía que para nosotros el tzute<sup>10</sup> es un símbolo muy sagrado de autoridad, entonces es como una muestra de reconocimiento a la autoridad. Pues nosotros no vemos que una autoridad es más que otra, sino que la autoridad estatal es autoridad. Es una muestra de nuestro aprecio y una forma de mostrar agradecimiento por su interés en apoyar. Aunque esto, ante la vista de muchas personas, no es bueno, sobre todo de las organizaciones indígenas de la capital. Inclusive aquí en Chichicastenango decían que Asdeco ya se ha ido por las ramas, que la autoridad ya se ha vendido. Todo porque lamentablemente, lo oficial ya no tiene credibilidad, entonces una coordinación o un trabajo en conjunto, ya luego te relacionan con el partido, es lamentable.

Por otra parte, se logra contactar a un alto funcionario de Correos S. A. a nivel nacional, pues resulta que el edificio de Correos en Chichicastenango también está en el terreno a nombre de la Alcaldía Indígena. A través de un proceso de sensibilización, se consiguió que los funcionarios de Correos en Chichicastenango desocuparan el edificio. Esto fue posible gracias a la incidencia que hicieron con la alta jerarquía de Correos, no pensemos en cuadros menores, es alguien que tiene que ver con el país y con otros espacios. Esta persona es muy sensible a la problemática y tiene aprecio a pueblos indígenas [...] [Su reacción fue] “Es de ustedes, yo soy inquilino” [...] Las autoridades indígenas [...] al ver que se retiraron dijeron, “bueno, vamos a entrar en nuestra casa”. Y fue una gran alegría [estar de nuevo] por primera vez en tantos años.

El éxito de la “recuperación del terreno” que ocupaba Correos —fuente de *gran alegría* para la Alcaldía Indígena— a la vez desató nuevas tensiones, esta vez con la corporación municipal, en su mayoría del partido Frente Republicano de Guatemala (FRG), del notorio general Ríos Montt.<sup>11</sup> En entrevista con la corporación municipal (mayo de 2006), el alcalde señaló: “Como alcalde municipal, la visión es trabajar bien. Es por votaciones, se elige por todos. En la municipalidad es la ley, la ley está por encima, y lo de la Alcaldía Indígena está contradiciendo la ley [...] El actual concejo municipal considera que se trata de un caballito de batalla, para tomar fuerza y causar confusión. Muchos se confunden entre los alcaldes comunales”. La corporación municipal señala que Asdeco debe respetar la autoridad máxima del alcalde municipal.

<sup>10</sup> El *tzute* o *tzut* es el paño que cubre la cabeza de las autoridades tradicionales y guías espirituales.

<sup>11</sup> Tras llegar al poder por medio de un golpe de Estado en 1982, el general Efraín Ríos Montt ordenó las peores masacres, políticas de contrainsurgencia y de tierra arrasada, con un estimado de 20 000 muertos en 15 meses.

Consideran que Asdeco no quiere llevar la lucha por la vía legal y derecho positivo, a sabiendas de que van a perder. No les gusta que Asdeco esté dando capacitaciones a los alcaldes auxiliares, ya que éstos están al servicio del alcalde. El alcalde auxiliar es lo que el alcalde municipal llama “su brazo derecho”, forma parte de la corporación. Pero como es indígena y también forma parte de la estructura de la comunidad indígena, entonces allí es donde se mezclan. No debería ser un problema, porque es la misma persona. Lo que Asdeco ha hecho es tratar de que visualicen la necesidad de ver que un alcalde indígena debe tener cierta capacidad. Incluso pedir que sepa leer y escribir ahora es demasiado, pero por lo menos que tengan la habilidad de captar las capacitaciones y el papel que debe tener en la comunidad. Eso es lo que inició Asdeco fortaleciendo el papel del alcalde comunal.

La diferencia en concepción —entre brazo derecho, o incluso “mandadero” del alcalde municipal, por un lado, y ser alcalde comunal o autoridad en su propia comunidad en una concepción de democracia de abajo para arriba— es el punto nodal de conflicto entre la Alcaldía Indígena/Asdeco y la corporación municipal. Esta última considera que: “la Alcaldía Indígena es de las Cofradías de los Santos” sin un quehacer más allá de lo religioso y sin relación con los alcaldes “auxiliares” o comunales. Alega su propio y exclusivo poder en aras de la “autonomía municipal”, no dejándose ser cuestionados por “alcaldes auxiliares saltones”: “Exigimos un respeto a la autonomía municipal. Si ellos respetan, nadie se pelea con nadie”.<sup>12</sup> La posición del alcalde municipal está clara, se considera la máxima autoridad en el municipio —según la ley y la Constitución— y no le gusta que otros a su juicio le estén disputando su poder. Es interesante que la corporación municipal también apelara a la autonomía municipal para objetar la intervención del vicepresidente Stein. Decían que el gobierno estaba violando la autonomía municipal al querer intervenir en el conflicto. El alcalde así lo dijo al doctor Stein, que estaba entrometiéndose en un espacio que no le correspondía. Stein en su discurso dijo que [...] había personas mal intencionadas [a los] que no había que hacerles caso y que iban a seguir apoyando a la Alcaldía Indígena.

Finalmente, otro actor clave ha sido la Asociación de Abogados Mayas de Guatemala, que maneja el derecho positivo y puede asesorar a la Alcaldía Indígena, pero al mismo tiempo promueve el derecho maya. *Ahora la Asociación de Abogados Mayas, a través de Amílcar Pop y Carmela Curup, son los abogados formalmente de la Alcaldía Indígena. Amílcar Pop estuvo representando a la Alcaldía Indígena en la asamblea que organizó la corporación municipal [...] para dar una capacitación a los alcaldes comunales, pero tratando de invisibilizar a la autoridad indígena. Entonces Amílcar les menciona los artículos de la Constitución, del Código Municipal, del Convenio 169, todo lo que ampara*

<sup>12</sup> Entrevista con la corporación municipal, mayo de 2006.

*el trabajo del pueblo indígena. Estuvo bien interesante.* El apoyo de la Asociación de Abogados Mayas es particularmente apreciado por Asdeco y la Alcaldía Indígena, como veremos en las reflexiones finales, por sentirlos como “parte de la familia” y al tenerles confianza en un entorno en que la desconfianza es la norma.

## ANÁLISIS DE LA LUCHA

Conviene ahora tomar un paso hacia atrás para hacer un análisis de la lucha de la Alcaldía Indígena, destacando el acompañamiento de Asdeco, situando la reflexión en los debates sobre regulación/emancipación y gobernancia/construcción de contrahegemonía, en los diferentes diálogos y conflictos, tensiones, negociaciones y retos que de ella resultan, a nivel local, nacional y global. Antes, sin embargo, es indispensable ubicar los contextos local y nacional en el que este proceso organizativo y reivindicativo se viene desarrollando, pues éstos condicionan de manera importante las estrategias y discursos que se elaboran, y explican en gran medida las reacciones que ellos suscitan.

Guatemala, en los albores del nuevo milenio, se encuentra entre los países caracterizados por su “democracia de baja intensidad” (Santos 2005a). A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a un conflicto armado interno de 36 años, las huellas de la guerra siguen pesando, y sigue todavía como tarea pendiente el cumplimiento de gran parte de los acuerdos. El conflicto ha dejado un doloroso saldo en términos de pérdida de vidas humanas (Remhi, 1998; CEH, 2000), miedo y tristeza en las comunidades, y aumento de pobreza material. Por otra parte, las políticas contra-insurgentes del Estado lograron dividir y desgarrar el tejido social de las comunidades, al exigir la participación obligatoria de los hombres de las comunidades en patrullas de defensa civil (PAC), involucrándolos directamente en actividades contra-insurgentes. Esto ha creado una profunda desconfianza no sólo en las comunidades, sino a nivel de país, acompañado por desesperanza y falta de proyecto de futuro. Mientras la desconfianza histórica entre indígenas y españoles, criollos y posteriormente ladinos data desde la conquista o “invasión” misma, la desconfianza entre indígenas, intra e intercomunitaria, es un fenómeno reciente, producto a nuestro entender del conflicto armado (Green, 1999).

Así, Asdeco y la Alcaldía Indígena se desenvuelven en un contexto de posguerra, caracterizado por un alto nivel de fragmentación, polarización y conflictividad. Uno de sus principios es trabajar con toda la comunidad sin excepción (salvo la gente que no quiere participar, que también la hay), situación que hace difícil aludir abiertamente a los efectos del conflicto armado en las comunidades. Al contrario, lo que se busca son elementos que unan a la comunidad en vez de dividirla más. Éste es uno de los

principios más sentidos de los principales y alcaldes indígenas, manifiesto en las palabras de Josefa señala: *esa pureza en la mentalidad y en el accionar de ellos, es que mientras más unidos, más fortaleza*. No se trata sencillamente de una estrategia para ganar una lucha, sino de un principio de unidad en la diversidad para mantenerse como pueblo indígena. En este sentido, el principio del bien mayor de la comunidad busca superar la fragmentación y atomización comunitaria, así como la desconfianza.

A nivel nacional, la “democracia de baja intensidad” hace mancuerna con el modelo económico neoliberal dependiente. Ésta se formaliza y se recompone a través de las urnas cada cuatro años, en un contexto de extremas desigualdades estructurales en términos no sólo de distribución de ingresos y recursos, sino también de fuertes brechas y opresiones, sobre todo racismo, etnocentrismo y desvaloración cultural e inequidades de género. Lógicamente, los países que tienen grandes brechas son más propensos a recurrir a la coerción para dirimir los conflictos o, en términos gramscianos, difícilmente gobiernan con hegemonía. Las fuerzas militares contrainsurgentes, lejos de haber sido desmanteladas, se han convertido en lo que algunos llaman “la estructura paralela”, involucradas ahora también en el narcotráfico. Guatemala es de los países con índices más altos de violencia a nivel del continente.

Como parte del proceso de democratización en contexto neoliberal, se llevan a cabo varias reformas judiciales (Sieder, 2007) con el objetivo de “incrementar la eficiencia de las garantías de derechos humanos fundamentales y las del debido proceso, aumentar el acceso a la justicia para los sectores marginados de la población y particularmente para indígenas y mujeres, garantizar y reforzar la independencia judicial y mejorar los niveles de eficiencia del sistema en su conjunto” (Sieder, 2007: 68-69). Por otra parte, se emiten tres leyes de descentralización y participación ciudadana.<sup>13</sup> En su conjunto, éstas constituyen el nuevo marco jurídico que define espacios de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, descentralización y desarrollo. En particular, los Consejos de Desarrollo fueron proclamados como la forma de garantizar e institucionalizar la participación de la sociedad civil organizada —desde las comunidades hasta el nivel nacional— en el proceso de desarrollo; accediendo así a fondos públicos para el desarrollo de sus comunidades, desde sus propios intereses y necesidades, y convirtiéndose también en un espacio de incidencia en las políticas públicas del Estado. En este sentido, fueron aclamados como una importante vía para la democratización del país y visualizados por algunos como una forma de promoción

<sup>13</sup> Las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 (vigente desde el 23 de abril del año 2002) y al Código Municipal, Decreto 12-2002; y la promulgación de la Ley General de Descentralización (las dos últimas vigentes desde el 1 de julio de 2002).

de la democracia desde abajo. Sin embargo, visto desde un análisis de las relaciones de poder (quién toma las decisiones más fundamentales y desembolsa el dinero), su lógica es de arriba-para-abajo. Así, en el conflicto que se genera entre la corporación municipal y Asdeco-Alcaldía Indígena, el alcalde municipal amenaza con cortar el financiamiento a todas las comunidades cuyos alcaldes comunales sigan participando en las capacitaciones que brinda Asdeco y en la lucha de la Alcaldía Indígena.

Los Consejos de Desarrollo asemejan en mucho lo que Boaventura de Sousa Santos señala como las nuevas formas de gobernanza.<sup>14</sup> Los Consejos tuvieron un impacto sobre el trabajo que venía desarrollando Asdeco en las comunidades, en donde se promovía la formación de consejos comunales, que articulaban e integraban las diferentes expresiones organizativas de las comunidades (de mujeres, jóvenes, comités de agua potable, escuela, mejoramiento, etcétera). Asdeco se enfrentó con la disyuntiva de acoplarse y entrar a los consejos de desarrollo o quedarse fuera de las posibilidades de acceder a fondos públicos para los proyectos de desarrollo de las comunidades integrantes de la asociación. Ante la apremiante pobreza material y falta de oportunidades de las comunidades, se optó por formar los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes), tratando de unirlos a los consejos comunales, aunque esto no siempre fue posible. La formación de Cocodes —dado que en ello se retoman las formas organizativas de los comités, generalmente integrados de hombres— tuvo el efecto no intencionado en varias de las comunidades de marginar a las mujeres y jóvenes, a quienes tanto se promueve en el trabajo de Asdeco.

La participación de Asdeco y sus comunidades socias en los consejos de desarrollo busca articular el acceso de las comunidades al desarrollo desde su propia perspectiva e intereses, con el fortalecimiento de la institucionalidad maya, entendiendo estas dos estrategias como un tipo de “bilingüismo”. Coordinar con el Estado y así buscar mejoras para las comunidades, al mismo tiempo que fortalecer “lo propio, lo nuestro” (o en otras palabras, mantener interlocución con el Estado y también promover la organización autónoma), esto último reconocido por el Convenio 169 y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, al fortalecer la institucionalidad maya y promover la participación y empoderamiento de mujeres, hombres, jóvenes y ancianos/as en las comunidades para tomar sus propias decisiones y estar a cargo de su vida (individual y colectiva), se está promoviendo el reconocimiento y el fortalecimiento de la diversidad, la cultura, cosmovisión y estructuras organizativas mayas —lo que Josefa llama “la vida de un pueblo”— y una democracia desde abajo que sobrepasa una propuesta de gobernanza neoliberal e incluso de democracia reformista. No obstante, las tensiones entre el modelo de gobernanza impuesto desde los consejos de desarrollo

---

<sup>14</sup> Ver pie de página 84.



y la búsqueda de una construcción de empoderamiento y participación “desde abajo”, partiendo de las comunidades, son evidentes. Los Consejos de Desarrollo no sólo imponen su lógica organizativa y mecanismos de toma de decisiones, desplazando a formas tradicionales y las recreadas para fortalecer la comunidad, pues a su vez desarticulan la lógica de integralidad maya, al desvincular el trabajo de “desarrollo”<sup>15</sup> de la vida comunitaria e institucionalidad maya.

En el ámbito jurídico también hay un intento de ampliar los parámetros de gobernanza por parte de las multilaterales —en especial el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea— al incluir e institucionalizar diferentes expresiones de derecho indígena, entre ellos, las Alcaldías Indígenas. Sieder señala que esto forma parte de una estrategia de colaboración con la reforma judicial en Guatemala:<sup>16</sup> “primero, mejorar el acceso al derecho oficial; segundo, el reconocimiento del derecho indígena, y tercero, la promoción de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC’s)” (Sieder, 2007: 69). La duda es si la institucionalización e ‘inclusión’ de las alcaldías indígenas contribuiría al reconocimiento y vitalidad de las mismas, o si las sometería a una lógica de gobernanza neoliberal, que constreñiría su desempeño y papel como autoridad dentro la comunidad desde la óptica de la institucionalidad maya. La lucha con la empresa telefónica es ilustrativa, ya que pone de manifiesto las limitaciones y topes que enfrenta el derecho indígena. Su forma de manejar el conflicto por vía del diálogo es aplaudida por los representantes legales al inicio, pero cuando la Alcaldía Indígena busca resultados concretos en un plazo determinado (la devolución del terreno) recurren al derecho positivo.

De forma semejante, tanto el Organismo Judicial como el juez local se muestran satisfechos cuando la Alcaldía Indígena les reduce su carga de trabajo y resuelve casos (además, sin gasto alguno para el Estado), pero cuando se inicia la lucha por el terreno el juez se inconforma (entrevista, enero de 2006). En este sentido, Sieder tiene mucha razón al puntualizar:

<sup>15</sup> Los Consejos de Desarrollo más bien hacen otro tipo de articulaciones, al vincularse con otros sectores, entidades públicas, ONG y comunidades a nivel del municipio.

<sup>16</sup> “Una gama impresionante de donantes han contribuido desde entonces para lograr una reforma del sector judicial, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la USAID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (Minugua), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la Unión Europea y numerosos donantes bilaterales. Según un cálculo, se gastaron más de 185 millones de dólares en el sector justicia entre 1996 y 2001” (Sieder, 2007: 69).

queda claro que el reconocimiento parcial del derecho de los pueblos indígenas de usar su propio derecho no ha llevado a una transformación del sistema legal en su conjunto. En efecto, lo que ocurre es que los políticos y donantes perciben al derecho comunitario indígena como una especie de mecanismo de resolución de conflictos alternativo para los pobres. (Sieder, 2007: 81)

En términos de organización y movilización política, Hale hace una reflexión semejante: “El neoliberalismo permite, es más alienta, la organización indígena, siempre y cuando ésta no acumule poder suficiente para representar un desafío directo al poder estatal” (Hale, 2004: 7). Más aún, la incorporación e institucionalización del derecho indígena y de formas organizativas propias como las alcaldías indígenas corren el riesgo de ser culturalmente apropiados y vaciados de sentidos (Santos, 2005a), convirtiéndose así en mecanismos de gobernanza neoliberal.

## REFLEXIONES FINALES

La lucha de la Alcaldía Indígena por recuperar su tierra-territorio ha tenido un impacto importante a nivel nacional, impulsando a la Alcaldía y a Asdeco de lo local hacia lo nacional e incluso internacional. Uno de los logros más valorados por Asdeco es la acogida y solidaridad que la lucha ha despertado entre entidades mayas independientes y del Estado, sobresaliendo el principio de *qawinak* o “nuestra gente”: *El hecho que nos hayan conocido, que hayan visto el trabajo, sirvió un poco más para que conocieran más a la Asociación. [La estrategia de lucha] es algo de familia, es interno a la familia y tenemos que tratarla como familia [...] Inclusive la misma Asociación de Abogados Mayas decía: “nuestra percepción no es de abogado a cliente, es una unificación de esfuerzos para una lucha”. Siente suya la lucha de la autoridad indígena [...] Los voceros oficiales de la Alcaldía Indígena también se apropiaron mucho, asumieron el problema como suyo. En la medida de sus posibilidades, presentan el caso, incluso lo han presentado en el exterior. Es admirable, ese tipo de alianzas [...] que vengan desde la capital para tener una reunión y para escuchar lo que dice la autoridad y hacen lo que les pide. Les dan unas orientaciones y luego vuelven para entregar informe de su trabajo [...] Y es porque tenemos una misma línea de trabajo como pueblos indígenas. Yo veo en las organizaciones esa entrega, ese compromiso con esta lucha. Es un tema que nos interesa a todos.*

Esta búsqueda de “unidad en la diversidad” a nivel nacional, en donde convergen entidades mayas independientes y dependencias del Estado, se asemeja al principio de la Alcaldía Indígena y Asdeco de trabajar con toda la comunidad a nivel local. Aunque de buenas a primeras podría parecerse a la gobernanza neoliberal —al minimizar los



conflictos y el análisis del poder— a la vez rompe con la misma, pues plantea el fortalecimiento del pueblo maya, percibido por Josefa como una “familia”. Más bien se asemeja a lo que Santos denomina como una gobernancia contrahegemónica emergente (2005b). Así, Asdeco combina dos estrategias: una, de participar en la gobernancia neoliberal (Consejos de Desarrollo) desde su propia lógica —claro está, con el riesgo de ser regulados si es que no cooptados—, pero por otra parte promueve una gobernancia contrahegemónica al fortalecer la institucionalidad maya a nivel local, con proyección nacional y global, a través de alianzas con otras instancias y movimientos indígenas.

Otro logro que destaca Josefa es la recuperación del papel de la Alcaldía Indígena como “hacedores de justicia”, retomando sus funciones tradicionales más allá de las cofradías. Esto está acompañado por un aumento en la autovaloración, aunque también en la triste constatación de que el reconocimiento que han recibido en el extranjero no siempre se da en su propio país ni municipio: *Don José, el Alcalde Indígena que tuvo la oportunidad de ir al Ecuador no lograba dimensionar “¿por qué me pusieron todos los honores? Me dieron todos los honores, y aquí no lo hacen”. Aparte de estar con los kichwas, también estuvo a la par de Evo Morales, toda la gente dijo: “es el Alcalde Indígena”. Vuelve un poco triste, porque afuera son bien vistos y se les dan su lugar, pero internamente son discriminados.*

Un aspecto sugerente de la lucha es la capacidad de movilización de capital social con fines estratégicos de Asdeco, la Alcaldía Indígena y sus voceros oficiales. Así lo observamos, por ejemplo, en la manera en que Rosalina Tuyuc trae el conflicto con la empresa telefónica a la atención del vicepresidente Eduardo Stein, quien intercede desde la iniciativa de “gabinete móvil” del gobierno; o al dirigirse a las altas jerarquías de Correos en Guatemala para lograr la desocupación del edificio en Chichicastenango. Aunque la investidura de estas figuras públicas es criticada por algunos, pone de manifiesto de forma ritual y simbólica, la intencionalidad de no buscar conflicto y de actuar dentro de los límites de la “legalidad”. Es interesante constatar que varias de las figuras que más han apoyado la lucha de la Alcaldía Indígena son mujeres (entre ellas la misma Josefa Xiloj, Rosalina Tuyuc y varias organizaciones de mujeres mayas como Moloj). Sin embargo, la costumbre en Chichicastenango es que sólo hombres ocupen los cargos en la Alcaldía Indígena; las mismas mujeres tienden a cerrar filas con los hombres, al valorar el papel de las esposas de las autoridades indígenas, señalando que la inclusión de mujeres a la Alcaldía es tema de decisión interna.

En todo momento, Asdeco busca minimizar —y no capitalizar— la potencial conflictiva con la empresa telefónica y con la corporación municipal: *No [hay que] verlo como que haya dos cabezas, entendemos que la [alcaldía] estatal es la oficial. Incluso las diferentes leyes, como el código municipal y el Convenio 169 permiten que fortalezcan*

*lo que es la estructura del propio pueblo. No estamos acostumbrados a decir que este pueblo sí tiene vida, este pueblo sí tiene su organización, entonces nos sentimos incómodos [...] realmente lo que se intenciona es que sean complementarios, que ambos nos respetemos; pero que se le dé vida a lo que no ha tenido vida, es lo único que se pretende. Tampoco se pretende usurpar funciones, no estamos atentando contra la autonomía municipal [...] La autoridad local tiene claramente sus funciones, que es la administración de proyectos; la autoridad indígena es la impartición de justicia.* Sin embargo, en la práctica, la gente no está acostumbrada a que los pueblos indígenas tengan sus propias formas de organización e institucionalidad y el derecho de ejercerlas, ni está acostumbrada a que los pueblos indígenas luchen por sus derechos. En ese sentido, la lucha de la Alcaldía Indígena por recuperar las tierras pone de manifiesto los alcances y limitaciones, dentro de un contexto de relaciones asimétricas de poder, del pluralismo jurídico y de la diversidad cultural en Guatemala; y por otra parte evidencia el poco grado de elasticidad de la democracia y de los mecanismos de gobernanza en el país. La falta de capacidad de hegemonía en términos gramscianos de la clase dirigente, tanto a nivel nacional como local, hace que procesos integrales y contrahegemónicos de emancipación como éste, aunque se rijan por valores y principios de respeto, armonía y solidaridad, recurran a estrategias pacíficas y discursos incluyentes y respetuosos de la diversidad cultural, jurídica y política del país. Éstos tienden, no obstante, a ser respondidos con intolerancia (corporación municipal y empresa telefónica), mientras que está por verse si el compromiso del gobierno, a través del presidente y vicepresidente, de contribuir a que el conflicto tenga un desenlace negociado generará resultados o sólo quedará como buena intención.

Así, la lucha de la Alcaldía Indígena y el quehacer de Asdeco, en condiciones precarias de democracia y en medio de fuertes brechas y asimetrías de poder, donde lo maya ha sido y sigue siendo marginado y desvalorado (producido como “no existencia” en términos de Santos, 2005a), pone en evidencia los alcances y limitaciones no sólo de la gobernanza regulada, sino también del bajo nivel de apertura a reconocerse, en igualdad de condiciones, como país pluricultural. La lucha que se está librando en torno a las demandas de la Alcaldía indígena por recuperar sus tierras-territorio a nivel local y su lucha por la dignidad indígena a nivel local, nacional y global, abre nuevos retos y vetas de lucha que pueden consolidarse en procesos contrahegemónicos de más largo aliento. Consideramos difícil que sean apropiados y absorbidos por iniciativas de gobernanza, aunque siempre es un riesgo, sobre todo por la inclusión parcial de reivindicaciones mayas a las mismas, dadas las manifestaciones que se siguen dando del ejercicio coercitivo y autoritario del poder. De modo que la lucha por lograr una sociedad y Estado pluricultural en igualdad de condiciones en Guatemala promete ser una lucha de largo aliento.

## BIBLIOGRAFIA

## ALCALDÍA INDÍGENA DE SANTO TOMÁS DE CHICHICASTENANGO

2005-2006 Comunicados públicos

## ASDECO (ASOCIACIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO)

2005 *Memoria Histórica de la Alcaldía Indígena de Santo Tomás Chichicastenango*, Chichicastenango, s.p.i.

## BARRIOS, LINA

1998 *La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1944 al presente*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Serie Sociocultural.

## COMISIÓN DE ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH)

2000 *Guatemala memoria del silencio Tz'inil Na'Tab'al, Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, Guatemala.

## FALLA, RICARDO

1995[1978] *Quiché Rebelde*, Guatemala, colección Realidad Nuestra, núm. 7, Editorial Universitaria de Guatemala.

## GREEN, LINDA

1999 *Fear as a Way of Life: Mayan Widows in Rural Guatemala*, Nueva York, Columbia University Press.

## Hale, Charles R.

2004 "El Protagonismo Indígena, las Políticas Estatales y el nuevo racismo en la época del 'indio permitido'", ponencia para la Conferencia: *Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado*, organizada por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Antigua Guatemala (Minugua) 27-29/10/2004.

## OCHOA GARCÍA, CARLOS (coord.)

1993 *Los contextos actuales del poder local: gobernabilidad y municipalismo*, Guatemala, Iripaz Ediciones-Fundación Friedrich Ebert

## OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA (ODHAG)

1999 *Guatemala. Nunca más. Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*, REMHI, Guatemala, ODHAG.

## PNUD (Programa de Naciones Unidas de Desarrollo)

2001 *Informe de Desarrollo Humano*, Guatemala.

## REMHI

1998 *Guatemala. Nunca más. Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*, Guatemala, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

- 200 “Can Law be Emancipatory”, en *Toward a New Legal Common Sense*, 2ª ed. Londres, Butterworths, pp. 439-495.
- 2005a *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- 2005b “Beyond Neoliberal Governance: the World Social Forum as subaltern cosmopolitan politics and legality”, en Santos y Rodríguez-Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29-63

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA Y CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

- 2005 *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press.

## SIEDER, RACHEL

- 2007 “Derechos indígenas, reformas multiculturales y globalización legal: ¿La construcción del ‘Estado de derecho’ en Guatemala?”, en Juan Manuel Palacio y Magdalena Candiori (eds.), *Justicia, Política y Derecho en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 63-81.

# El Juzgado Indígena de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla: construyendo la totonaqueidad en el contexto del multiculturalismo mexicano

*Korinta Maldonado Goti*

## INTRODUCCIÓN

En febrero de 2004 se inauguró el Juzgado Indígena de Huehuetla, municipio totonaca localizado en la vertiente oriental de la Sierra Norte de Puebla. Luego de una ceremonia religiosa para dar gracias a *Kinpuchinakan* (Dios Padre) por la apertura de ese juzgado, cientos de hombres y mujeres totonacas de las comunidades aledañas, representantes del gobierno estatal y medios de comunicación se reunieron frente al edificio del Juzgado Indígena para presenciar el simbólico corte del listón que hizo el recién electo juez indígena: un totonaca con más de treinta años sirviendo al pueblo mediante cargos religiosos y comunitarios, quien además fue el primer presidente de la Organización Independiente Totonaca (OIT). Después de la entrega oficial del juzgado a la OIT, los asistentes se trasladaron a la bodega de la organización para celebrar este evento notoriamente percibido como una victoria en un municipio marcado por una violencia generalizada hacia las comunidades totonacas por parte de los caciques y autoridades mestizas, situación que se había exacerbado con el asesinato en agosto de 2003 de la huehueteca Griselda Evangelio Tirado, abogada de derechos humanos y fundadora de la OIT.<sup>1</sup> Desde la apertura del Juzgado Indígena, las comunidades totonacas, mediante este espacio abierto por el Estado, han retado y transformado las estructuras de poder dominadas por los mestizos. El reconocimiento estatal de la justicia indígena, a pesar de lo limitado y en particular por la ambigüedad jurídica explícita en la legislación, creó nuevos espacios de resistencia y contestación, así como nuevas subjetividades a partir del lenguaje y ejercicio de los derechos indígenas.

Paradójicamente, al mismo tiempo que estas políticas de reconocimiento cultural aliviaron localmente a la población totonaca, en un marco menos inmediato, la lógica

---

<sup>1</sup> El Juzgado Indígena fue la primera institución indígena creada por el Estado en el municipio de Huehuetla bajo las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural; antes se había inaugurado el primer Juzgado Indígena en Cuetzalan, Puebla (2002). En 2006 se inaugura la Universidad Intercultural con el objeto de proveer educación superior a jóvenes de las regiones indígenas de Puebla acorde con la realidad y conocimientos indígenas.

detrás del reconocimiento estatal de los derechos indígenas produce y recrea identidades marginales/racializadas. Al desasociar los derechos culturales de los derechos económicos, permite la continuación de percepciones esencialistas de los pueblos indios como sujetos ahistóricos, los cuales son situados y entendidos como remanentes de un pasado premoderno. Estos esencialismos culturales se han traducido, en el caso específico de la Sierra Norte de Puebla, en prácticas y dinámicas de vigilancia racial mediante las cuales el poder del Estado se legitima. En este trabajo exploro la producción de las diferencias culturales y de las jerarquías sociales en el contexto de la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas y la transición del Estado mexicano hacia una política multicultural. En particular, me propongo examinar, a partir de la puesta en marcha en febrero de 2004 del Juzgado Indígena de Huehuetla, la forma en que circulan los discursos sobre los derechos indígenas así como los efectos de estos discursos legales en la construcción de la totonaqueidad.<sup>2</sup> Me interesa resaltar los momentos en que estas formaciones políticas, a través de los discursos sobre los derechos y la ley, entran en tensión y contradicción, lo mismo que las estrategias mediante las cuales los totonacas logran exceder y desestabilizar las concepciones racializadas sobre la diferencia cultural perpetuadas por el proyecto neoliberal.

Muchos autores argumentan que las políticas de reconocimiento cultural no sólo son resultado de las amplias movilizaciones indígenas, sino que son procesos que, paradójicamente, van de la mano de las nuevas formas de gobernancia neoliberal.<sup>3</sup> Es decir, las reformas legales del Estado construyen un tipo de multiculturalismo que contiene en sí mismo prácticas y discursos que regulan a los pueblos y sociedades pero por medio de discursos sobre la diferencia cultural. Charles Hale ha denominado “multiculturalismo neoliberal” a este proceso de construcción de sujetos culturales (Hale, 2002). Además, señala que el multiculturalismo neoliberal es el cauce perfecto

---

<sup>2</sup> La totonaqueidad o el ser totonaca, como formación etnopolítica, se articula a través de una gama de discursos y prácticas sobre los derechos indígenas que se encuentran en permanente tensión: los promovidos por el Estado y los de las distintas organizaciones y movimientos indígenas a nivel nacional que retan las ideologías hegemónicas del Estado.

<sup>3</sup> Defino el neoliberalismo como una serie de políticas económicas, sociales y culturales articuladas bajo la lógica de la formación de sujetos libres, ya sean colectivos o individuales (Milchman y Rosenberg, 2002). Por tanto, defino aquí gobernancia neoliberal como una serie de “acciones deliberadas en su gran mayoría organizadas a través del Estado con el objeto de proveer estabilidad de los flujos socio-económicos, mediante sistemas de regulación de alguna manera coercitivos y sustentados crucialmente en activas redes de participación y autorregulación de actores no estatales, como las ONG, otros grupos de la sociedad civil, así como empresas y negocios” (De Angelis, 2003: 3-4).



para la institucionalización de “racismos culturales” mediante políticas de inclusión de la diversidad cultural. Estos racismos no se articulan alrededor de características fenotípicas o biológicas, sino de diferencias culturales. Una vez consolidado el discurso de la diferencia cultural, Hale precisa que “de alguna manera la cultura como eje articulador cede el paso a los esencialismos biológicos” (Hale, 2004a: 4).

En México las formas de gobernancia neoliberal se pueden ver, entre otros, en la forma en que el Estado ha implementado las políticas neoindigenistas (Hernández, Paz y Sierra, 2004). Se considera el “problema indígena” como uno de desarrollo y modernización, continuando así con las políticas adoptadas por el indigenismo oficial de los años cincuenta. El neo-indigenismo plantea la integración y asimilación de las comunidades indígenas pero ahora bajo el reconocimiento oficial de la diferencia en una nación históricamente consolidada mediante las políticas del mestizaje, proyecto que se ha articulado alrededor de las políticas de blanqueamiento a las que apelan diversos actores a partir del discurso simbólico de la “descendencia sanguínea” (Cadena, 2001; Smith, 1995). Consecuentemente, los derechos indígenas se insertan dentro de esta lógica y, por tanto, parecieran ser un aditivo a la ya consolidada nación mestiza, más que un reconocimiento real de la diferencia cultural.

Además, las implicaciones y peligros de conceptualizar y entender los derechos tanto individuales como colectivos sólo en relación con el reconocimiento legal, da pie a que el Estado regule y sancione las identidades sociales (Brown, 1995; Menon, 2004). Como señala Shannon Speed, estas formas de regulación crean “ciudadanos-sujetos disciplinados” que refuerzan el poder del Estado “mediante el privilegio del sistema jurídico como el foro adecuado (y probablemente único) para la disputa y el Estado como árbitro apropiado”<sup>4</sup> (Speed, 2007: 180) deshabilitando y fragmentando imaginarios políticos que existen fuera de la lógica neoliberal. Por tanto, me parece crucial analizar en casos específicos cómo se articulan y se movilizan nuevas identidades políticas dentro de viejos órdenes clasificatorios en los que las categorías raciales coloniales y ahora multiculturales permean y organizan las relaciones sociales de vastas regiones indígenas, como es el caso de la Sierra Norte de Puebla, sin que esto implique que las tecnologías del poder neoliberal sean totalizadoras. En este sentido, este trabajo pretende mostrar la complejidad de estos procesos y la manera en que las instituciones indígenas promovidas por el Estado, como los Juzgados Indígenas, finalmente se presentan como espacios en donde se pueden observar los efectos de las políticas multiculturales de Estado en los pueblos indios y las maneras en que estos pueblos usan y disputan el poder a través de interpretaciones locales del derecho y la ley.

<sup>4</sup> La traducción es mía.

El ensayo está organizado de la siguiente manera: primero hago un esbozo de la formación política de los totonacas previa a 1994 y su relación con el municipio y el Estado. En particular, me interesa señalar las condiciones históricas en las que surge la Organización Independiente Totonaca (OIT) y el modo en que se articulaban las relaciones de poder al interior del municipio hasta el primer periodo de gobierno indígena. En un segundo momento, analizo la identidad totonaca huehueteca en relación con las luchas y movilizaciones a nivel regional y nacional por el reconocimiento de los derechos indígenas, en el contexto de la consolidación de políticas de reconocimiento cultural por parte del Estado, como forma de gobierno. Por último, abordo la apertura del Juzgado Indígena totonaca en el contexto de la aprobación en 2001 de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas. En suma, mostraré algunos de los efectos de una feroz e intimidatoria política multicultural en la Sierra Norte de Puebla.

#### (RE)CONSTRUYENDO LA HISTORIA

#### El nacimiento de la Organización Independiente Totonaca

En julio de 1989 nace la OIT, después de años de reflexión y organización colectiva con el apoyo por el curato de Huehuetla, adscrito a la teología de la liberación, y de múltiples experiencias organizativas a través de programas estatales de desarrollo, como el Inmecafe. Miles de totonacas se movilizaron para constituir una organización política con el objeto de defenderse e impugnar el *statu quo* impuesto por la minoría mestiza.<sup>5</sup> En Huehuetla, la geografía social manifiesta la manera en que, desde inicios del siglo xx, han sido estructuradas las relaciones sociales. La cabecera municipal, donde se concentra la actividad económica, está habitada por mestizos, y las comunidades que rodean al centro por las comunidades totonacas. Las relaciones entre la población mestiza del centro y los totonacas han sido principalmente de subordinación laboral. Hasta finales de los años ochenta, las mujeres y los hombres totonacas “bajaban” de sus comunidades al centro de Huehuetla a limpiar las casas, a cortar el café, a cuidar el ganado de los mestizos y a comprar lo necesario para cubrir las necesidades básicas. No obstante, esta geografía social cambia en 1989, cuando se consolida la organización totonaca.

El mismo año en que oficialmente se constituye la OIT, en alianza con el naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD), decide lanzar un candidato para los comicios municipales y ganan. Durante nueve años los totonacas gobernarían el

<sup>5</sup> Noventa por ciento de la población de Huehuetla se autoidentifica como totonaca y 10% como mestiza (*XII Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, 2000).

municipio hasta su derrota frente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1998. A lo largo de los nueve años de gobierno, los totonacas lograron transformar las relaciones de poder dentro del municipio.<sup>6</sup> La OIT pudo mantenerse en el poder durante nueve años debido a que tejieron un gobierno sustentado en las lógicas de organización totonacas. Por un lado, recrearon a nivel municipal organismos de participación política vigentes en las comunidades, como las asambleas comunitarias. Por el otro, crearon nuevos organismos, como el Consejo General del Pueblo, integrado por el Consejo de Ancianos, los jueces, los síndicos y la directiva de la OIT.

Una de las primeras consecuencias de esta forma de gobierno fue la reformulación del Bando de Policía y Buen Gobierno, en donde se estableció la “cultura” totonaca como eje de organización social y política, y el totonaca como lengua oficial del municipio. En cuanto a la educación, el Ayuntamiento indígena abrió un bachillerato indígena que posteriormente se convirtió en el Centro de Estudios Superiores Indígenas Kgoiom. En los espacios públicos, usualmente ocupados por los mestizos, se gestaron y se recrearon viejas y nuevas fiestas en oposición a las instauradas como tradicionales por los mestizos. Por ejemplo, a la tradicional fiesta mestiza de la “reina del café” se le contrapuso la fiesta totonaca “de los listones”, evento que se presentaba como una acción de afirmación cultural basada en la belleza totonaca y como una negación de las políticas de blanqueamiento reflejadas en los estándares de belleza de la cultura nacional dominante. Estos nuevos posicionamientos redefinirían la relación de los totonacas con los mestizos, dislocando y desnaturalizando las jerarquías sociales hegemónicas consolidadas mediante las políticas del mestizaje.

En ese momento histórico particular, la construcción de la totonaqueidad se insertó dentro de un paradójico proceso de descolonización de instituciones y prácticas culturales que, inspiradas por el discurso indianista de recuperación cultural de los teólogos de la liberación, convergió con las políticas multiculturales de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, al mismo tiempo que se implementaban las más salvajes políticas económicas. Shannon Speed ubica las reformas constitucionales de 1992 como el momento de consolidación de un proyecto neoliberal que adopta el discurso multiculturalista como política pública (Speed, 2005: 35-37). En este sentido, Rachel Sieder (2002) destaca que durante los ochenta y noventa hubo un importante auge de movimientos indígenas a nivel continental que abrió el camino a nuevas articulaciones políticas a las que tuvieron que responder los Estados nacionales. Además, la emergencia de marcos jurídicos a nivel internacional —las Declaraciones y Convenciones sobre los Derechos Humanos y el Convenio 169 de la Organización

<sup>6</sup> Durante el primer trienio se instalaron servicios básicos como luz, agua potable y líneas telefónicas, todos ellos financiados mediante alianzas con el régimen salinista.

Internacional del Trabajo— produjeron nuevos espacios, discursos y plataformas organizativas para los pueblos indios. Estos discursos globales sobre derechos humanos e indígenas jugaron un papel determinante en la formación de las nuevas subjetividades y concepciones políticas de los huehuetecos.

#### 1994: EL FIN DE LA ALIANZA SALINAS-OIT Y LA PRODUCCIÓN DEL TONONACA “AGUERRIDO”

En 1994, una vez electo Ernesto Zedillo como presidente y en pleno auge nacional del zapatismo, el gobierno totonaca, que comenzaba su segunda administración, vio cómo se desvanecían las alianzas establecidas con el gobierno salinista. El régimen salinista había legitimado al gobierno totonaca frente a los cotos de poder mestizos a nivel regional y estatal, lo que en su momento permitió que la OIT tuviera cierta movilidad económica y cierto desenvolvimiento en un marco político de concertación y corresponsabilidad. El levantamiento zapatista y la solidaridad de la OIT con éste provocó la irrupción de viejos fantasmas y miedos respecto de un posible levantamiento indio generalizado. Ante esto, las familias mestizas huehuetecas comenzaron una campaña contra el gobierno totonaca. Además, con el cambio de sexenio, los recursos de Pronasol, que bajo la administración salinista fueron controlados y distribuidos a nivel federal, se pusieron en manos de la Secretaría de Finanzas del gobierno priista del estado de Puebla. Como consecuencia, el presupuesto se redujo y esto afectó considerablemente los proyectos del municipio indígena.

Para los totonacas de Huehuetla, 1994 fue un año de múltiples transformaciones y escisiones. Antes de 1994, los totonacas, mediante el discurso de los derechos indígenas, se posicionaron como sujetos políticos frente a los abusos de los mestizos y caciques locales. Paradójicamente, después de 1994, en Huehuetla al mismo tiempo que se implementaron mecanismos de vigilancia policiaca y militar<sup>7</sup>, así como en el resto de las regiones solidarias con el zapatismo, los totonacas se quedaron sin el apoyo económico del Estado.

Con una organización política consolidada por medio del discurso de la autonomía y los derechos indígenas, y plenamente identificados con el zapatismo, los totonacas de Huehuetla se volvieron el referente por excelencia de la “subversión” a nivel

<sup>7</sup> En estos años el Estado estableció en Huehuetla un agrupamiento de la policía estatal y abrió una Agencia del Ministerio Público. La policía estatal llegó a Huehuetla tras el alzamiento porque se sospechaba que las “Misioneras Carmelitas de Santa Teresita del Niño Jesús” tenían vínculos con grupos armados.

regional y estatal. Este proceso de construcción del sujeto peligroso o, en palabras de Charles Hale, del “indio prohibido”, tiene dos características que se constituyen mutuamente: una coercitiva y otra difusa, ambas implícitas en el discurso y práctica de las políticas multiculturales del Estado neoliberal. Es decir, el Estado se hace presente y funciona a través de un “desdoblamiento”<sup>8</sup> en el cual por un lado pareciera desaparecer al privatizar y transferir las responsabilidades sociales a la sociedad civil generando mecanismos de autocontrol, resultado de los discursos de autodeterminación y autorregulación. El Estado se sitúa entonces únicamente como administrador de sujetos “autónomos y libres”. Por otro, el Estado se visibiliza a través de los aparatos de coerción, lo que se hace perceptible en la militarización de la vida cotidiana. Esta militarización, bajo el discurso del Estado de derecho, conlleva la criminalización de cualquier forma de disensión y resistencia. Al centro de este proceso se encuentra el incremento de los grupos paramilitares, auspiciados y entrenados por el mismo Estado<sup>9</sup>.

En Huehuetla, los efectos de este desdoblamiento se pueden advertir en:

- a) La criminalización y persecución de la Organización Independiente Totonaca (OIT) por su adhesión al movimiento indígena nacional a través del Congreso Nacional Indígena y su solidaridad con el EZLN. Estos nuevos escenarios de organización y lucha indígena alimentaron a la organización con nuevos posicionamientos y plataformas de lucha con respecto a la autonomía y la autodeterminación, fuera de los imaginarios neoliberalizantes del Estado. Frente a esto, el Estado se movilizó bajo la lógica de recompensar y privilegiar a unos cuantos pueblos indígenas siempre y cuando éstos no representaran una amenaza para aquél y aislando a los que sí lo eran. Las organizaciones que quedaron fuera, en general aquellas que han

<sup>8</sup> En este sentido, la etnografía de Lesley Gill, en otro contexto, resulta reveladora en tanto muestra los efectos del neoliberalismo en la vida cotidiana de los habitantes del Alto, Bolivia. Ella explica acertadamente cómo el desdoblamiento de poder del Estado neoliberal es perceptible en “los actos de aparición y desaparición del Estado de la vida de gente ordinaria” (2000: 181). Es decir, éste se “invisibiliza” a través de la sutil y difusa formación de subjetividades basadas en el discurso de la autodeterminación. Los efectos de estas políticas de Estado en el Alto fueron fuertes tensiones sociales resultado de la reorganización de las relaciones sociales, pues frente al vacío dejado por el Estado, los habitantes se vieron en la necesidad de competir entre ellos por los recursos económicos disponibles a través de las organizaciones no gubernamentales.

<sup>9</sup> John Gledhill sitúa el fortalecimiento de estas dos fuerzas militares y paramilitares durante el régimen de Zedillo, quien se vio en la necesidad de apelar a los militares para “tratar no sólo con las consecuencias sociales del fracaso económico, sino también con el vacío de control político creado por la reforma al interior del régimen priísta” (Gledhill, 1998: 21).

trastocado las estructuras de poder, aunque sea a nivel local, son vigiladas bajo un discurso de criminalización y “subversividad”, no sólo por los aparatos represivos formales e informales del Estado sino también por los múltiples actores y sujetos que son puestos a competir por la legitimidad del Estado. Muchas organizaciones de la Sierra Norte de Puebla se han visto limitadas por estos nuevos campos de acción política trazados por el Estado.

- b) Al mismo tiempo, pero enarbolando discursos aparentemente distintos, a pesar de que las redes mestizas de poder local y regional que ven desvanecerse el corporativismo de Estado y los privilegios que éstos conllevan, todavía concentran en su gran mayoría el poder político y particularmente el económico. De esta manera, mediante sus estrechas alianzas con el PRI estatal, los mestizos movilizan recursos económicos y políticos con el objeto de recuperar el Ayuntamiento. La lógica con la que los mestizos defienden el poder municipal está imbuida de concepciones de superioridad cultural mediante las cuales, nuevamente, se rearticulan formaciones raciales hegemónicas que apelan al discurso simbólico de la “descendencia sanguínea”<sup>10</sup> (Smith, 1995). En este esquema colonial, “lo indio” está al final de la escala y lo “español” y lo “mestizo” en la cúpula (Antrosio, 2006).

Para 1998, los totonacas perderían la presidencia municipal, y ganó el PRI. La pérdida del poder municipal es resultado de una gran campaña intimidatoria por parte de los mestizos priistas, en donde, por un lado, los totonacas son condicionados a votar por el PRI a cambio de los programas sociales del Estado,<sup>11</sup> y por otro, se inicia una campaña de deslegitimación del gobierno indígena a partir de supuesto fraude administrativo por parte del último presidente municipal, lo que generaría divisiones al interior de los pueblos y la organización indígena. A pesar de la campaña de deslegitimación, la OIT fungiría como gobierno paralelo<sup>12</sup> y para muchos totonacas como la única autoridad legítima.

---

<sup>10</sup> Los discursos simbólicos de la descendencia sanguínea se entienden como configuraciones históricas que se sitúan como lógicas predominantes en las políticas nacionales de mestizaje y en las cuales se legitima la jerarquización social a través de percepciones racializadas de la diferencia cultural.

<sup>11</sup> Los programas estatales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social son para los habitantes de Huehuetla, municipio catalogado dentro de los 100 más pobres del país, un complemento fundamental dentro de su economía familiar.

<sup>12</sup> La OIT se encargaría de negociar directamente con el gobierno estatal programas para el campo, para la vivienda y para la alimentación. Asimismo, se situarían como mediadores entre las comunidades y el Ayuntamiento.

## EXCEPCIONALISMOS JURÍDICOS: EL CASO DE HUEHUETLA

### La antesala

La instauración en febrero de 2004 del Juzgado Indígena en Huehuetla, un municipio con larga experiencia de organización y nueve años de gobierno indígena, ha generado configuraciones políticas sumamente complejas en las que se manifiesta la “confluencia perversa” (Dagnino, 2007) entre las luchas y proyectos de la autonomía indígena y los intereses y necesidades del capitalismo global. Esta confluencia —que posteriormente permitiría a la OIT desarrollar y ejercer un proyecto de justicia acorde a sus necesidades—<sup>13</sup> es perceptible en las reformas legislativas en torno a los derechos indígenas, en parte resultado de la lucha de los pueblos indígenas, y en parte de las reformas en la rama judicial, las cuales respondían a las nuevas necesidades creadas por el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Para que la liberalización económica fuera exitosa en México se llevaron a cabo importantes reformas con el fin de asegurar las inversiones extranjeras de manera eficiente y sin costos tan altos. La reforma judicial de 1994 emerge en cierta medida por estas necesidades del mercado. Uno de los argumentos con mayor peso que se utilizó para justificar la descentralización de la rama judicial fue eliminar la corrupción al interior de ésta. Curiosamente, no se hizo mención de la necesidad de descentralizar para “resolver los conflictos de los derechos contractuales y de mercado de una manera rápida y no costosa” (Banco Mundial, citado en Durán, 2001). La reorganización del sistema judicial inició en América Latina a mediados de los años ochenta. Boaventura de Sousa Santos señala que “el nuevo modelo de desarrollo y las bases de una buena gobernanza [son] la prioridad de los Estados no intervencionistas” (Santos, 1999: 50). Desde una perspectiva global, estas reformas se echaron a andar bajo presiones de USAID, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Interamericano, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la Unión Europea y fundaciones como la Ford. De acuerdo con Santos “América Latina fue laboratorio experimental de los diferentes programas legales que desde los años noventa del siglo pasado se han expandido a Asia, África, Europa del Este y países recientemente independizados” (Santos, 1999: 60). Se buscó impulsar la mediación como remplazo de las antiguas estructuras y sistemas legales centralizados establecidos por los Estados-nación.

Laura Nader (2002), al trazar la genealogía de la mediación como sistema de resolución de conflicto alternativo, nos revela como ésta se consolidó globalmente como

<sup>13</sup> A pesar de que estas configuraciones políticas de reconocimiento cultural refuerzan y reproducen lógicas neoliberales, también las exceden.

sistema legal hegemónico. Este sistema primero fue introducido en Gran Bretaña y los Estados Unidos, en los años sesenta y setenta, como un modo alternativo de resolver la carencia de personal en los tribunales, y después, como un modo para desmovilizar y aliviar el conflicto social en el contexto de la Guerra de Vietnam y el Movimiento por los Derechos Civiles (Nader, 2002; Poole, 2006). Estos sistemas legales dejaron de lado la justicia social y, en cambio, se interesaron por impulsar el consenso armónico (*harmony consensus*) y las formas descentralizadas y más eficientes de resolución de conflictos. La ideología detrás de la instauración de la mediación es “mucho más penetrante que el control directo del Estado”, ya que más apremiante “era prevenir no las ‘causas’ de la discordia sino la ‘expresión’ de ésta” (Nader, 2002: 141).

Es dentro de esta lógica que en septiembre de 2001, en México, bajo auspicio del Consejo de Iniciativas Jurídicas de Latinoamérica —perteneciente a la American Bar Association— y la *Freedom House*, se iniciaron proyectos de mediación. En Puebla, el Banco Mundial y USAID participaron en la formulación de los proyectos de mediación y de los juzgados indígenas, proveyendo asistencia técnica y administrativa. Los Juzgados Indígenas de Puebla institucionalmente surgen como resultado de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas avalada por el Congreso de la Unión en 2001. El estado de Puebla reconoce a la justicia indígena como otro medio alternativo más de administración de justicia, junto con la mediación, la conciliación y el arbitraje (Terven, 2005).

Los Juzgados Indígenas de Huehuetla y de Cuetzalan surgen no sólo como resultado de las políticas multiculturales del Estado, sino también como producto de largos procesos de lucha de las organizaciones de la Sierra Norte. En el año 2000 múltiples organizaciones indígenas —unas nuevas como la recién Unidad Indígena Totonaca y Náhuatl (Unitona)<sup>14</sup> y otras viejas, que al igual que la OIT tenían décadas organizándose por el reconocimiento de sus derechos frente a los cotos de poder mestizo— se movilizaron para impedir que el gobierno del estado aprobara la Ley de Derechos Indígenas. El principal descontento de las organizaciones indígenas era que el gobierno estatal no consultó ni tomó en cuenta a los pueblos indígenas, por lo que apelaron al Convenio 169, reclamando su derecho a ser consultados. Además, las organizaciones señalaron la intención del gobierno federal de promover e impulsar leyes estatales en relación con los pueblos indígenas, con el objetivo de “posponer el cumplimiento a nivel federal de esos acuerdos [Los Acuerdos de San Andrés]” (*Síntesis*, 13 de octubre

<sup>14</sup> Esta organización regional aglutina múltiples organizaciones indígenas y emerge a partir del desastre “natural” que devastó a la región en octubre de 1999, obligando a las comunidades indígenas a organizarse para sobrevivir al desastre, sobre todo frente a la cooptación por parte de los mestizos del apoyo gubernamental.



2000). Pese a las acciones masivas de las organizaciones indígenas, en mayo de 2002, en Cuetzalan, municipio náhuatl en la Sierra Norte de Puebla, el gobierno del estado, a través del Tribunal Superior de Justicia (Sierra, 2005; Terven, 2005), inauguró el Primer Juzgado Indígena del estado.<sup>15</sup> Dos años después, en el mes de febrero del 2004, se inauguraría el Juzgado Indígena de Huehuetla.

El reconocimiento por parte del Estado de los sistemas normativos indígenas es limitado. Los jueces sólo tienen competencia para resolver casos de cuantía menor y su jurisdicción, como viene establecido en los nombramientos oficiales, es municipal. En sí, las modificaciones de las leyes estatales que dieron cabida a esta nueva institución no son claras y en ocasiones se contradicen (Terven, 2005). Teresa Sierra (2004) advierte que estas modificaciones parecieran tener como fin la legitimación del Estado, más que una inclusión y reconocimiento de la diferencia en condiciones de igualdad. A fin de cuentas, el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas jurídicamente está sujeto a la normatividad estatal y federal históricamente consolidadas bajo el cobijo ideológico del mestizaje de estado. Deborah Poole sitúa estas ambigüedades constitucionales como una forma de gobernanza neoliberal, ya que al no quedar los márgenes claramente “legibles” en términos de lo que el Estado reconoce como sistemas normativos indígenas mantiene a estas nuevas jurisdicciones “al borde de la ilegalidad” (Poole, 2006: 19) y por tanto bajo la constante vigilancia del Estado. Estas formas de gobernanza permiten regular la disensión social o cualquier forma de políticas transformativas que pudieran afectar a los grupos en el poder. No obstante, estas configuraciones de “ilegibilidad”<sup>16</sup> neoliberal contienen en sí mismos espacios de posibilidad que permiten producir subjetividades e imaginarios políticos que exceden el multiculturalismo de Estado. Desde esta perspectiva, entonces, es importante analizar la manera en que el Estado reconoce diferenciadamente a los grupos y organizaciones indígenas. El modo en que se instituyó el Juzgado Indígena de Huehuetla, en relación con el Juzgado Indígena de Cuetzalan, revela estas prácticas excepcionales de gobernanza neoliberal. No obstante, me parece que lo más importante es subrayar los efectos y dinámicas de ilegibilidad que se generan en cada localidad a partir de las formas de operativizar y poner en marcha la Ley de Cultura y Derecho Indígenas, tema que desarrollaré en los siguientes apartados.

<sup>15</sup> En la actualidad, hay cinco Juzgados Indígenas funcionando en el estado de Puebla: Cuetzalan, Huehuetla, Tlacotepec de Porfirio Díaz, Pahuatlán, y Quimixtlán.

<sup>16</sup> Retomo el concepto de “ilegibilidad” de Deborah Poole, quien lo define como “la condición de ambigüedad o ambivalencia que caracteriza ciertos dominios creados por el Estado (Poole, 2006: 10)

## La excepción: Huehuetla

La apertura del Juzgado Indígena de Huehuetla es muy particular debido a que éste es excepcionalmente entregado a la OIT a través del Consejo de Ancianos, quienes después del asesinato de la abogada Griselda Tirado Evangelio<sup>17</sup> solicitaron al gobierno del estado un Juzgado Indígena. Cabe destacar que los miembros de la OIT llevaban más de un año denunciando las múltiples agresiones y amenazas por parte de caciques.

El problema de la justicia se agravó con el asesinato de Griselda y es cuando se movilizan las comunidades y la organización para tener un aparato que les ayude a defenderse de todas las arbitrariedades que existían. Era importante hacerse de un instrumento que les permitiera defenderse.<sup>18</sup>

Así pues, el Juzgado es instituido como respuesta a la organización y movilización de los totonacas. Las experiencias de participación y organización que tuvieron las comunidades totonacas durante la gestión del gobierno indígena llenaría de contenido a esta nueva institución del Estado. Una vez aprobado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla (TSJE de aquí en adelante), se convocó a la asamblea del pueblo<sup>19</sup> para votar por quien fuera a llevar justicia al pueblo. Fue así que Manuel Aquino quedó electo como juez indígena con base en su trayectoria de más de treinta años de servicio a la comunidad, entre otros ocupando cargos religiosos y el de presidente de la OIT.

El Juzgado Indígena es consecuencia de un proceso de lucha en donde colectivamente se construyeron nuevas configuraciones de la identidad totonaca. El hecho de que el electo juez indígena Manuel Aquino se haya rehusado a recibir su nombramiento en la sede del TSJE como usualmente es el procedimiento, habla de la reivindicación y la rearticulación de las comunidades como pueblo totonaca a lo largo del proceso de organización y lucha contra las estructuras de dominación local y estatal. El juez exigió que éste fuera entregado frente al pueblo que lo había electo y no a puerta cerrada. El TSJE tuvo que asentir. Los tiempos y dinámicas del juzgado se establecen según las necesidades de la comunidad y de la organización, no a partir de las dictadas por el Estado, recreando, aunque de manera limitada si se quiere, las estructuras y formas de

<sup>17</sup> Abogada de los derechos humanos, miembro de la OIT, así como una de las fundadoras del Centro de Estudios Superiores Indígenas Kgojom (CESIK).

<sup>18</sup> Entrevista a Edmundo Barrios, asesor de la OIT y director del CESIK, 2007.

<sup>19</sup> Estructura organizativa que emerge con el gobierno indígena en 1989 y la cual aglutina a todos los totonacas miembros o simpatizantes de la OIT.

organización comunitaria. Por ejemplo: en días de fiestas religiosas o fiestas de la organización, el juez labora la mitad del tiempo, o no labora, ya que su presencia como autoridad en estos espacios es de suma importancia. Estas prácticas manifiestan la percepción totonaca del Juzgado Indígena como un espacio que desde su inserción ha sido delineado de acuerdo con las dinámicas comunitarias y no en relación con las del Estado.

A pesar de que la jurisdicción del Juzgado es municipal, en los hechos éste es intermunicipal y en ocasiones interestatal, ya que recibe gente de toda la región. Asimismo, el juez indígena ha logrado intervenir, a veces exitosamente, a veces no, en los conflictos entre particulares y entre comunidades, siendo tal vez los más recurrentes los problemas de linderos. Sin embargo, las problemáticas que de manera sistemática afligen a los totonacas de Huehuetla, y que tienen profundos efectos sociales y de larga duración, no son al interior de las comunidades, sin negar que las haya, sino con los habitantes mestizos, en particular las autoridades del ayuntamiento y del Estado. El Juzgado en este sentido ha generado un espacio de empoderamiento en donde los derechos de los pueblos indios se van construyendo en contestación a la hegemonía mestiza.

## Haciendo justicia

A pesar de que el juez tiene un fuero limitado, es oportuno resaltar los momentos en los que estos límites han sido sobrepasados con el objeto de cumplir con su mandato comunitario de hacer justicia al pueblo totonaca. Han sido varias e importantes las intervenciones del Juzgado en conflictos entre las comunidades totonacas y las autoridades municipales. Por ejemplo, por el uso sin consentimiento de las cajas de agua de las comunidades y la apertura de brechas en propiedad privada por parte en ambos casos del ayuntamiento. Inclusive, el juez ha logrado someter a los policías estatales a su jurisdicción por quejas de traspaso de propiedad privada y daños a las cosechas de los habitantes. No obstante, el mayor conflicto al que se enfrentan las comunidades totonacas se refiere al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, en particular de la madera, problemática que desarrollaré a continuación.

La tala de árboles es una creciente problemática regional que tiene varias vertientes. Por un lado, la que concierne a la tala de maderas preciosas clandestina por habitantes principalmente externos a la región. Por el otro, encontramos la explotación principalmente de árboles no preciosos, viejos o enfermos, con fines domésticos por habitantes de las comunidades totonacas. El problema radica en que por ley<sup>20</sup> se

<sup>20</sup> Véase la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Puebla. <<http://www.congreso-puebla.gob.mx/leyes>>.

necesita sacar un permiso de la Semarnat (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) para la tala de árboles con otros fines que no sean domésticos, no obstante, la Policía Estatal persigue, multa y encarcela a todo campesino que sea sorprendido haciendo uso de los recursos maderables, aun cuando sea para uso doméstico. El Juzgado Indígena y la Comisión de Justicia de la OIT han intervenido asesorando y acompañando a los habitantes que son detenidos.

En un principio, con el objeto de aliviar la situación, el Juzgado se abocó a tramitar los permisos, lo cual le fue posteriormente negado por la Semarnat y el TSJE. Después, decidió expedir documentos “informativos” explicando los derechos que tienen los habitantes sobre el uso de los recursos maderables siempre y cuando éstos fueran para uso doméstico. La expedición del documento se hace luego de que el solicitante expone qué tipo de madera se va a cortar, dónde y qué uso se le va a dar. Me parece crucial señalar que la importancia de la entrega de estos documentos para el proceso de construcción de una justicia indígena tal vez no sea el hecho inmediato de aliviar la tensión social entre las autoridades municipales y estatales y las comunidades, a través de las estructuras mismas del Estado, sino, generar, a largo plazo, una conciencia jurídica a partir del lenguaje de los derechos indígenas, articulando con ello nuevas subjetividades colectivas e individuales sobre lo que significa ser totonaca. Es así que, a pesar de que no se ha resuelto la problemática de la tala, los totonacas tienen muchos más elementos con los cuales posicionarse frente a los abusos del poder estatal y los caciques locales.

Estas nuevas configuraciones totonacas no sólo se delinean en relación con las estructuras locales de dominación, sino que también son esculpidas a partir de las poderosas reivindicaciones de derechos indígenas, articuladas a través del movimiento indígena nacional del cual han formado parte, así como del alzamiento zapatista. El juez habla sobre estas nuevas configuraciones totonacas:

lo que ellos nos criticaban disque porque éramos como zapatistas [...] tenían miedo (los mestizos) de que éramos zapatistas [...] mucha gente me critica de que yo soy zapatista [...] cuando yo paso ahí por el camino [...], pero yo no contesto no digo nada porque los indígenas, los zapatistas también lucharon para defender sus derechos no porque son asesinos, sino porque defienden sus derechos y pues yo también. Porque nadie me va a decir que yo no valgo nada sino que más bien somos iguales. (entrevista a Manuel Aquino, julio de 2007)

Las palabras del juez indígena son de suma importancia, dado que señalan las nuevas construcciones identitarias de lo que significa ser totonaca y los derechos a los que tienen acceso como indígenas. En suma, estas construcciones en la que se articulan

múltiples discursos —como la del movimiento indígena y el zapatista— sobre el derecho indígena, la igualdad y la diferencia nutren lo que para los campesinos indígenas de Huehuetla significa lo totonaca.

#### LOS EFECTOS DEL “INDIO PERMITIDO” Y DEL “INDIO PROHIBIDO” EN EL CONTEXTO DE LOS JUZGADOS DE CUETZALAN Y HUEHUETLA

En este apartado me interesa exponer ciertas dinámicas sociales que se han generado a partir de la institucionalización del multiculturalismo estatal, en particular la puesta en marcha del Juzgado de Cuetzalan y del Juzgado de Huehuetla. Analizaré brevemente los efectos de éstas políticas dentro de las mismas organizaciones indígenas y, por ende, de las construcciones políticas de la diferencia cultural que emanan de ellas. Los Juzgados Indígenas de Huehuetla y Cuetzalan se prestan para analizar estas construcciones de autenticidad cultural que se producen a través del discurso de los “usos y costumbres”. En marzo de 2004, la OIT llevó a cabo un taller en Huehuetla sobre justicia indígena. El objetivo de la reunión era establecer los parámetros necesarios para la construcción de una justicia totonaca propia, es decir, una justicia basada en los “usos y costumbres”, que fueron definidos por los participantes como aquellas costumbres jurídicas que responden a las necesidades del pueblo (transcripción del taller de la OIT).

Algunos miembros de la OIT habían visitado previamente el juzgado de Cuetzalan y la Policía Comunitaria de Guerrero con el propósito de aprender cómo otros pueblos indígenas construían sus órganos de procuración de justicia. La noción que se manejó a lo largo del taller fue que todos los Juzgados Indígenas del estado de Puebla “se guían por la legislación estatal, lo cual nos lleva a preguntarnos ¿dónde está la aplicación de esos usos y costumbres?” (transcripción del taller de la OIT). Posteriormente, se abordaron los casos particulares de Cuetzalan y la Policía de Comunitaria de Guerrero. El primero fue percibido como una instancia más del Estado en la que las autoridades tradicionales se veían sujetas a las leyes del *luwan* (que quiere decir mestizo, pero en este caso se refiere al orden jurídico nacional). En cuanto a la Policía Comunitaria de Guerrero, fue percibido como una experiencia real de autonomía. Asimismo escuché en Cuetzalan discursos similares sobre el Juzgado Indígena de Huehuetla, donde se advierte que los totonacas no trabajan de acuerdo con los usos y costumbres. Roberto Sánchez (seudónimo), uno de los miembros del Consejo del Juzgado Indígena de Cuetzalan, me comentó que uno de los abogados de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) —comisionado para dar seguimiento de las denuncias y abusos de los derechos humanos en Cuetzalan— le dijo que “en Huehuetla, el Juzgado no estaba

funcionando bien. Los rumores eran que aplican mal la ley y que el juez asume poderes que no debe”.

Las percepciones y discursos en relación con el “otro” Juzgado apuntan a una formación regional particular donde las relaciones históricas entre los totonacas y los nahuas han sido conflictivas. Estas formaciones sociopolíticas no son necesariamente creadas por el multiculturalismo, pero sí son intensificadas en el acto de autenticación cultural frente al Estado. Como acabo de ejemplificar, el Estado neoliberal opera mediante formas de gobernanza cultural que se fundamentan, sobre todo en prácticas de vigilancia y custodia racial (*racial policing*) en las que participan actores indígenas y no indígenas. El resultado es la recreación constante de las fronteras étnicas y la reproducción de las jerarquías sociales. Estas formas de subjetivación de lo que es “auténticamente” indígena delinean hoy a los sujetos neoliberales.

Estos actos de vigilancia y custodia racial entre pueblos y organizaciones indígenas no se articulan por una cuestión de clase, sino por ideologías políticas. Es decir, desde Cuetzalan, el Juzgado Indígena de Huehuetla es percibido como inadecuado, tal vez demasiado radical, reproduciendo así las formulaciones neoliberales del “indio prohibido”. En el caso contrario, desde Huehuetla, se reproducen fundamentalismos culturales que permiten la fragmentación de la lucha indígenas a nivel regional y nacional. Charles Hale advierte sobre la manera en que “inclusive aquellos que ocupan la categoría de indio permitido, se contaminan por su proximidad con los radicales y deben, por tanto, probar constantemente que no pertenecen al espacio sancionado” (Hale, 2004b: 20). Con todo, estas configuraciones neoliberales son porosas, lo que permite que los totonacas y los nahuas se reposicionen y rearticulen como sujetos políticos dentro de otros campos discursivos, como es el de la autonomía indígena diseminado por el movimiento indígena nacional y el EZLN.

## CONCLUSIONES

La apertura de espacios políticos dentro de los cánones del neoliberalismo se gesta como parte de un proceso sumamente complejo y contradictorio de gobernanza neoliberal en el que nuevas prácticas y discursos de los derechos humanos y los derechos indígenas, adoptados por los Estados y las organizaciones indígenas, permiten la emergencia de nuevas identidades e imaginarios políticos. Al mismo tiempo se propicia el libre flujo del capital, creando así tanto nuevos como viejos sujetos marginales, pero ahora a través del discurso de la diferencia cultural. Los efectos de estas políticas de Estado son las prácticas de vigilancia (*policing*) de la autenticidad cultural, no sólo entre organizaciones y pueblos indígenas, pues también los mestizos locales son agentes

ejecutores de la vigilancia cultural, ya que es mediante las políticas multiculturales que ellos tienen nuevas herramientas para restablecer las fronteras entre lo que es indígena y lo que no lo es. Tal es el caso de Cuetzalan en donde el etno y ecoturismo ha generado un excedente económico que beneficia principalmente a los mestizos del municipio.<sup>21</sup> Para el desarrollo turístico del municipio los mestizos trazan una clara delimitación de lo “indígena” —en este caso lo nahua— en términos folclóricos y esencialistas. Es decir, para los mestizos las comunidades nahuas son valoradas en función de su valor turístico y, por tanto, son ellos los más interesados en resguardar la “autenticidad” de lo indígena. El papel de los mestizos en la construcción de la vigilancia cultural es un tema complejo que merece una reflexión aparte. No obstante, es preciso señalar cómo el Estado, al deslindar los derechos culturales de los derechos económicos reproduce, intencionadamente o no, la diferencia colonial.

Hoy día, el Estado juega un papel contundente en la creación de identidades marginales y excluyentes. Como analicé a lo largo de este trabajo, la intensificación de las jerarquías sociales mediante la producción de esencialismos culturales, la producción de sujetos subversivos o “indios prohibidos” y las prácticas de vigilancia cultural son efectos del poder del Estado. Al mismo tiempo que se ponen en marcha formas de poder difusas con el objeto de formar sujetos neoliberales, el Estado proclama su soberanía mediante el uso de la fuerza y la militarización de las regiones indígenas. El caso de Huehuetla me parece un ejemplo en donde los procesos de construcción política de la identidad, de la totonaqueidad, han logrado trascender aunque sea de manera limitada el multiculturalismo de Estado. Es decir, si partimos del hecho de que los sujetos se construyen históricamente dentro de un campo específico de relaciones de poder, es posible ver cómo los totonacas se han posicionado discursivamente contra el Estado pero, paradójicamente, han utilizado las mismas estructuras del Estado para hacer frente a las estructuras locales de dominación. En este proceso, las jerarquías raciales han sido cuestionadas y transformadas por medio de los discursos de los derechos humanos e indígenas. La implementación del Juzgado Indígena en un espacio con una larga trayectoria de organización y lucha por la reivindicación del pueblo totonaca ha permitido a los totonacas crear y ejercer un proyecto de justicia alternativo. Este caso ejemplifica la compleja producción de las identidades políticas, así como los múltiples posicionamientos de los actores, a veces contradictorios, en contextos sumamente restringidos por las lógicas capitalistas.

---

<sup>21</sup> No obstante, hay experiencias de suma importancia como la organización de las mujeres nahuas *Maseualsiuamej Mosenyolchicauanij*, quienes colectivamente son dueñas del hotel Taselotzin, mediante el cual han logrado generar considerables ingresos económicos .

## BIBLIOGRAFÍA

ANTROSIO, JASON

- 2006 "Disappearing Act: Race and the Neo-liberal State", en George Baca (eds.), *Nationalism's Bloody Terrain. Racism, Class Inequality, and the Politics of Recognition*, Nueva York, Berghahn Books Press, pp. 85-94

BROWN, WENDY

- 1995 *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*, Princeton, Princeton University Press.

DAGNINO, EVELINA

- 2007 "Citizenship: a Perverse Confluence", *Development in Practice*, vol. 17, núm. 4, pp. 549-556

DE ANGELIS, MASSIMO

- 2003 "Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation", *The Commoner*, 7, primavera-verano, pp. 1-28.

CADENA, MARISOL DE LA

- 2001 "Comments: Ambiguity and Contradiction in the Analysis of Race and the State", *Journal of Latin American Anthropology*, vol. 6, núm. 2, pp. 252-266.

DURÁN, VÍCTOR MANUEL

- 2001 "Estado social de derecho, democracia y participación", VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos, Valle de Bravo, México, 22-25 de abril: 50

GILL, LESLEY

- 2000 *Teetering on the Rim: Global Restructuring, Daily Life, and the Armed Retreat of the Bolivian State*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 180-183

GLEDHILL, JOHN

- 1998 "Neoliberalism and Ungovernability: Caciquismo, Militarisation and Popular Mobilisation in Zedillo's Mexico", en V. Napolitano y L. S. Xochitl (eds.), *Encuentros Antropológicos: Power, Identity and mobility in Mexican Society*, Londres, University of London-Institute of Latin American Studies, pp. 9-28

HALE, CHARLES

- 2004a "Color-blind Racism: Notes from Guatemala", manuscrito.
- 2004b "Rethinking indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido', en *NACLA Report on the Americas*, vol. 38, núm. 2, pp. 16-21
- 2002 "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, núm. 34, pp. 485-524.



- HERNÁNDEZ, R. AÍDA, SARELA PAZ Y MARÍA TERESA SIERRA (coords.)  
2004 “Introducción”, en *El estado y los indígenas en tiempos del PAN: neo-indigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-26
- MALDONADO, KORINTA  
2002 *En búsqueda del paraíso perdido del Totonacapan: Imaginarios geográficos totonacas*, México, tesis de maestría en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana.
- MENON, NIVEDITA  
2004 *Recovering Subversion. Feminist Politics Beyond the Law*, Illinois, University of Illinois Press.
- MILCHMAN, ALAN, Y ALAN ROSENBERG  
2002 “Marxism and Governmentality Studies: Toward a Critical Encounter”, *Re-thinking Marxism*, vol. 14, núm. 1, pp. 132-142.
- NADER, LAURA  
2002 *The Life of the Law: Anthropological Projects*, Durham, University of California Press.
- POOLE, DEBORAH  
2006 “Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal”, *Alteridades*, num. 16, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 9-21.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA  
1999 “The Gatt of Law and Democracy. (Mis) Trusting the Global Reform of Courts”, en Johannes Fest (ed.), *Globalization and Legal Cultures: Oñati Summer Course 1997*, Oñati, España, The Internacional Institute for the Sociology of Law, pp. 49-85
- SIEDER, RACHEL  
2002 *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity, and Democracy*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- SIERRA, MARÍA TERESA  
2005 “The Revival of Indigenous Justice in Mexico: Challenge for Human Rights and the State”, *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, núm. 1, pp. 52-72  
2004 “Derechos humanos, etnicidad y género: reformas legales y retos antropológicos”, en Hernández Castillo, Paz y Sierra (coords), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neo-indigenismo, legalidad e identidad*, México, México, CIESAS, pp. 307-332.
- SMITH, CAROL A.  
1995 “Race-Class-Gender Ideology in Guatemala: Modern and Anti-Modern Forms”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 37, núm. 4, pp. 723-749.
- SPEED, SHANNON  
2005 “Dangerous Discourses: Human Rights and Multiculturalism in Neoliberal México”, *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, núm. 1, pp. 29-51.

- 2007 “Exercising Rights and the Reconfiguring Resistance in the Zapatista Juntas de Buen Gobierno”, en Mark Goodale y Sally Engle Merry (eds.), *The Practice of Human Rights. Tracking Law between the Global and the Local*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 163-192.

TERVEN, ADRIANA

- 2005 *Revitalización de la costumbre jurídica indígena en el Juzgado Indígena de Cuetzalan. Retos desde el Estado*, tesis de maestría en Antropología Social, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

LEYES

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Puebla 26 de junio 2006, en <[www.congresopuebla.gob.mx/leyes.php](http://www.congresopuebla.gob.mx/leyes.php)>.

## Biografías

**WILLEM ASSIES**<sup>††</sup>. Antropólogo holandés especializado en América Latina. Sus investigaciones se refieren a los movimientos sociales, en particular los movimientos indígenas, los procesos de transformación del Estado, globalización y ciudadanía. En años recientes coordinó un proyecto de investigación sobre tenencia de la tierra en el Van Vollenhoven Institute de la Universidad de Leiden (Holanda). Aparte de numerosos artículos, ha coeditado dos libros sobre temas de pueblos indígenas, reforma del Estado, ciudadanía y cultura política en América Latina.

**ROSSANA BARRAGÁN**. Doctora en Historia por la École des Hautes Études en Sciences Sociales en París (Francia). Se desempeña como profesora en la Universidad Mayor de San Andrés en Bolivia y Directora del Archivo Histórico de La Paz (Bolivia). Ha realizado investigaciones y publicado sobre temas de dinámicas étnicas, género, familia, legislación, ejercicio de la ciudadanía y violencia legitimizada en Bolivia durante los siglos XIX y XX.

**ARACELI BURGUETE CAL Y MAYOR**. Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (México) y candidata a doctora en Sociología en la misma universidad. Ha sido docente e investigadora en distintas instituciones académicas del país, y en la actualidad se desempeña como profesora-investigadora del CIESAS, sede Sureste, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Ha escrito numerosos artículos y capítulos de libros, y ha publicado y coordinado libros sobre temas de movimiento indígena, autonomía, gobierno indígena, etnicidad y municipio.

**VICTORIA CHENAUT**. Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán (México). Profesora-investigadora del CIESAS, sede Golfo, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha realizado investigaciones sobre los pescadores de México y en la actualidad trabaja temas de antropología jurídica, en particular sobre derecho indígena, prácticas jurídicas e interlegalidad, género, derecho y honor en sociedades multiculturales, sobre los que ha realizado diversas publicaciones.

HÉCTOR DÍAZ-POLANCO. Obtuvo el doctorado en Sociología por El Colegio de México, y se desempeña como profesor-investigador del CIESAS, sede D.F., miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 2006 obtuvo el Premio Internacional de Ensayo convocado por Siglo XXI, y en 2008 recibió el Premio de Ensayo Casa de las Américas Ezequiel Martínez Estrada. Ha publicado numerosos textos sobre temas de diversidad cultural y autonomía indígena, globalización y multiculturalismo, entre otros.

WOLFGANG GABBERT. Profesor de la Universidad de Leibniz, Hannover (Alemania). Es antropólogo y sociólogo y ha trabajado sobre temas relacionados con etnicidad y nacionalismo, antropología política, antropología jurídica, movimientos sociales, poblaciones indígenas en México y América Central, así como la historia y la situación actual de la península de Yucatán. Es autor del primer estudio de fondo sobre la población afrocaribeña de Nicaragua y de varias publicaciones sobre etnicidad y desigualdad social en la península de Yucatán.

FERNANDO GARCÍA SERRANO. Cursante del doctorado en Ciencias Sociales en el Instituto de Desarrollo Económico Social - Universidad Nacional General Sarmiento (Buenos Aires). Es profesor-investigador del Programa Antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Ha ejercido la docencia en universidades de Perú, Bolivia, México y España. Trabaja temas de antropología política y jurídica, diversidad cultural y étnica, identidad y movimientos sociales.

HERINALDY GÓMEZ VALENCIA. Profesor Titular del Departamento de Antropología de la Universidad del Cauca (Colombia) y Coordinador de la Maestría en Antropología Jurídica en esta universidad. Es antropólogo con Maestría en Estudios Políticos. Las líneas de investigación que trabaja abordan los temas de cosmovisión y justicia indígena, memoria, territorialidad y conflictos interculturales. Tiene varias publicaciones en torno al tema de las justicias indígenas en Colombia, a la problemática de la oralidad y la escritura y sobre el peritaje antropológico.

MAGDALENA GÓMEZ RIVERA. Maestra en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México (México). Es integrante de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, miembro de la Junta Directiva del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y fundadora de la Universidad Pedagógica Nacional de México, de la cual fue Secretaria Académica y Rectora. Tiene experiencia en el servicio público en materia indígena y en promoción de equidad y derechos sociales, temas sobre los cuales ha publicado numerosos escritos.

REBECCA IGREJA. Obtuvo el Doctorado en Antropología Social en la Universidad de Brasilia (Brasil), y en la actualidad se desempeña como consultora en un proyecto internacional sobre el idioma portugués y la cultura brasileña como herramientas de trabajo para los maestros de niños bilingües en Estados Unidos. Sus temas de investigación se han centrado principalmente en el análisis sobre políticas públicas de la diferencia en variados contextos y ha realizado estudios sobre las organizaciones indígenas en México, los derechos culturales de los indígenas urbanos y las políticas multiculturales en el contexto urbano.

RENÉ KUPPE. Doctor en Derecho, se desempeña como profesor de esta disciplina en la Universidad de Viena (Austria). Es miembro del Comité Ejecutivo de la *Commission on Folk Law and Legal Pluralism* y editor de un anuario dedicado a publicar sobre temas de antropología y derecho. Ha realizado numerosas publicaciones académicas sobre temas de derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad.

MORNA MACLEOD. Maestra y Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se especializa en los estudios sobre movimientos indígenas, género y etnicidad, desarrollo y poder local. Ha trabajado en la cooperación internacional y como consultora e impulsora de proyectos colaborativos y de desarrollo con actores mayas en Guatemala. Entre sus publicaciones destacan las que abordan el tema del género desde la cosmovisión maya y las referidas al movimiento maya.

KORINTA MALDONADO GOTI. Maestra en Desarrollo Rural y candidata a doctora en Antropología Social en la Universidad de Texas en Austin (USA). Sus líneas de especialización son la antropología jurídica, etnicidad, racismo y antropología activista. Su investigación de doctorado se refiere a los procesos de racialización y el Juzgado Indígena en Huehuetla (México). Ha participado en varios proyectos de investigación sobre antropología jurídica en la Sierra Norte de Puebla.

SALLY ENGLE MERRY. Se desempeña como profesora de Antropología Social y directora del programa Derecho y Sociedad de la Universidad de Nueva York (USA). Ha explorado el papel del derecho en la vida urbana estadounidense, en el proceso colonizador y en el transnacionalismo contemporáneo. Publicó varios libros sobre antropología jurídica y editó artículos sobre derechos de las mujeres, violencia contra las mujeres y derechos humanos. En 2007 recibió el premio Salven Prize de la Asociación Derecho y Sociedad, en reconocimiento a su trayectoria académica en el área.

HÉCTOR ORTIZ ELIZONDO. Licenciado en Etnología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia con estudios de Maestría en Historia y Filosofía de la Ciencia por la Universidad Autónoma Metropolitana (México). Trabajó para el Instituto Nacional Indigenista y otras instancias de gobierno en este país, y actualmente colabora con organizaciones civiles en temas de derechos humanos. Ha realizado investigaciones y publicado sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas, salud y discriminación.

MILLARAY PAINEMAL. Obtuvo la Maestría en Género y Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Quito (Ecuador). Su línea de investigación y de acción es la de género y etnicidad, trabajando en la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas de Chile. Ha publicado textos sobre sus experiencias como mujer mapuche en Chile y sobre los desafíos que enfrentan las organizaciones de mujeres indígenas.

SARELA PAZ PATIÑO. Doctora en Antropología Social por CIESAS (México), se desempeña como docente sobre ciudadanía intercultural en varias universidades de Bolivia. Consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en temas de poder y territorio. Integró el equipo de apoyo a organizaciones indígenas y campesinas (Pacto de la Unidad) durante la Asamblea Constituyente de Bolivia. Actualmente desarrolla una investigación sobre economía campesina y seguridad alimentaria en la región de ayllus del norte de Potosí (Bolivia).

SUSANA RAMELLA. Historiadora, profesora e investigadora en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza (Argentina). Es miembro del Instituto de Historia del Derecho de Buenos Aires y de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en este país. Tiene numerosas publicaciones sobre cuestiones relacionadas con el racismo, multiculturalismo, constitucionalismo y relaciones entre el derecho y el Estado, entre otros.

PATRICIA RICHARDS. Obtuvo el Doctorado en Sociología en la Universidad de Texas en Austin (USA). Se desempeña como Profesora Asociada de Sociología y Estudios de la Mujer en la Universidad de Georgia (USA). En la actualidad trabaja acerca de los conflictos sobre identidad, desarrollo y derechos indígenas en el sur de Chile, y ha publicado sobre los conflictos entre el Estado y los derechos de las mujeres indígenas en Chile.

ALMUT SCHILLING-VACAFLOR. estudia el doctorado en Antropología Jurídica en la Universidad de Viena (Austria). Su investigación doctoral trata sobre las demandas de las organizaciones indígenas originarias y campesinas en el proceso constituyente boli-

viano. Sus temas de interés se relacionan con la problemática de los derechos de los pueblos indígenas, derechos humanos, antropología jurídica, interculturalidad e identidades culturales, con especial referencia al proceso boliviano, sobre el que ha realizado diversas publicaciones.

RITA LAURA SEGATO. Doctora en Antropología Social por Queen's University de Belfast (Gran Bretaña). Es profesora del Departamento de Antropología de la Universidad de Brasilia (Brasil), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones y coordinadora del grupo de investigación sobre Antropología y Derechos Humanos. Tiene numerosas publicaciones sobre temas de raza, etnicidad, género, violencia y diversidad religiosa, entre otros. Ha sido profesora e investigadora visitante en diversas universidades de Estados Unidos y América Latina.

MARÍA TERESA SIERRA. Doctora en Sociología por la Universidad de París VIII (Francia). Profesora-investigadora del CIESAS en la ciudad de México DF y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es especialista en el campo de la antropología jurídica y política, y en estudios de etnicidad, género, derechos indígenas y diversidad cultural. Ha sido fundadora de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica y coordinadora general de su VI Congreso (2006) realizado en México. Sus principales publicaciones abordan el tema de la justicia, el derecho indígena, los derechos humanos y los derechos de las mujeres indígenas.

CARMEN SOLIZ. estudiante de Doctorado en Historia por la Universidad de Nueva York (USA). Trabajó como consultora en el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios y en varias instituciones de gobierno en Bolivia, como el Ministerio de Desarrollo Económico. Ha trabajado temas de género, violencia sexual y maltrato de la población infantil y la problemática de los indígenas urbanos. Entre sus temas de interés se encuentra el de la construcción del Estado en este país y en América Latina.

JOSEFA XILOJ TOL. Licenciada en Trabajo Social, es fundadora y directora de la Asociación de Desarrollo Comunitario, asociación k'iche' que aglutina a 16 comunidades en Chichicastenango (Guatemala). Como miembro de esta asociación ha desarrollado un importante trabajo de acompañamiento a las autoridades tradicionales de Chichicastenango, así como trabajo de incidencia y coordinación de las alcaldías indígenas. Cuenta con varias publicaciones sobre derecho e institucionalidad maya, y sobre género y cosmovisión maya.

*Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas  
ante la globalización* se terminó de imprimir  
en el mes de noviembre de 2011 en los talleres  
de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V.,  
San Lorenzo, núm. 244, Col. Paraje San Juan,  
Delegación Iztapalapa, C. P. 09830, México, D. F.  
Su tiraje consta de 500 ejemplares.



## JUSTICIA Y DIVERSIDAD EN AM PUEBLOS INDÍGENAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Los autores del presente volumen comparten el interés general de analizar y comprender la problemática actual de los pueblos indígenas en su búsqueda por defender sus derechos históricos y valorar sus identidades étnicas en el contexto de su relación con los Estados nacionales y los centros del poder internacional. En sus páginas se muestran los procesos nacionales de cambio legal y sus contradicciones frente a la tendencia globalizadora, lo mismo que la respuesta de los actores indígenas y no indígenas a las nuevas coyunturas. Se constata, así, que de poco sirve que los Estados latinoamericanos concedan derechos culturales, o incluso que reconozcan derechos de libre determinación para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, cuando el mismo Estado, respondiendo a los intereses del capital transnacional, destruye las bases económicas y sociales para ejercerlos. Sin embargo, los capítulos que integran este libro también muestran que los pueblos indígenas están gestando nuevas propuestas teóricas y políticas en torno a los derechos, las identidades y las autonomías, las cuales se constituyen en referentes para analizar el campo jurídico y sus transformaciones en el contexto actual de la globalización del derecho y de las políticas multiculturales en el neoliberalismo.



ISBN: 978-607-486-128-0



9 786074 861280