

## Después de la «década de los pueblos indígenas», ¿qué?

*El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina*

La emergencia de los movimientos indígenas es una de las noticias más importantes de las últimas décadas en América Latina. El artículo indaga las razones que llevaron a este ascenso, que van desde las oportunidades políticas abiertas por la redemocratización hasta el apoyo de las redes transnacionales de la sociedad civil. Se analizan también los efectos concretos, incluyendo las reformas constitucionales implementadas en varios países y la presencia de formaciones políticas indigenistas. A dos décadas de su aparición, el fenómeno indígena ha perdido visibilidad. Sin embargo, dados los conflictos surgidos en torno de la explotación de recursos naturales y los aprendizajes de los últimos años, parece difícil que vaya a desaparecer.

**SALVADOR MARTÍ I PUIG**

**E**n las últimas décadas del siglo xx se hizo evidente la emergencia en América Latina de diversos actores políticos que tenían como «identidad social básica» el indigenismo. Son muchos los acontecimientos que dieron muestra de ello. La irrupción del movimiento zapatista y el discurso del Subcomandante Marcos desde la segunda hasta la sexta Declaración de la Selva

---

**Salvador Martí i Puig:** profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca y director de la Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas de dicha institución. También es profesor colaborador del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y responsable de Nicaragua de la Red de la Calidad de la Democracia en América Latina.

**Palabras claves:** movimientos sociales, indígenas, política, democracia, América Latina.

Lacandona; el marcado acento multicultural del Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado en Guatemala en 1996; la articulación y el protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas panandinas en Ecuador; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia; la movilización de los mapuches en Chile; y el impacto mediático de algunos líderes de pueblos de la cuenca amazónica. Todos estos casos son una muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno en América Latina.

Esta irrupción en el escenario político se ha dado de formas muy diferentes y con un éxito muy desigual de país en país. Precisamente por ello, resulta pertinente preguntarse por las razones de esa emergencia y su impacto, así como es necesario indagar la forma en que este fenómeno puede prolongarse en el futuro. Con este objetivo, el presente texto desarrolla, en primer lugar, los elementos cruciales para entender la emergencia de actores políticos de carácter étnico en la región; en segundo lugar, se analiza el impacto que han tenido estos «nuevos actores» en los sistemas políticos nacionales; finalmente, se esboza cuál puede ser la dinámica de las expresiones políticas de los pueblos indígenas una década después de la «década de los pueblos indígenas».

### ■ La emergencia de los pueblos indígenas

¿Por qué lo más ancestral de América Latina decidió, hace ya un par de décadas, poner fin al silencio para situarse en el centro de la arena política de la mayoría de los países del subcontinente? La respuesta no es sencilla y es fruto de la conjunción de múltiples factores, tal como señalan José Bengoa, Rachel Sieder o Guillermo Trejo<sup>1</sup>.

Para esbozar una hipótesis, es necesario indagar en los cambios acontecidos en los años anteriores a este resurgimiento político de lo étnico. En esta dirección, uno de los teóricos de la acción colectiva, Sydney Tarrow, sostiene que el *cuándo* de una movilización explica en gran medida el *por qué* y el *cómo*<sup>2</sup>. Y ese cuándo se refiere a la coyuntura que facilita la activación de

---

1. J. Bengoa: *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, México, DF, 2000; R. Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002; G. Trejo: «Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la Cuarta Ola de movilizaciones indígenas en América Latina» en *Política y Gobierno* vol. VII N° 1, 2000, pp. 205-250.

2. *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Alianza, Madrid, 1977.

ciertas expresiones o movimientos, lo que la academia ha calificado como la «estructura de oportunidades políticas»<sup>3</sup>, que alude a los «recursos exteriores» que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué aspectos las autoridades son vulnerables a sus demandas y presiones<sup>4</sup>.

En general, estos «recursos exteriores» pueden clasificarse en tres dimensiones. En primer lugar, las de carácter *sistémico*, que se refieren a los niveles relativos de apertura del régimen político y que generalmente son resultado de un cambio de reglas políticas que hace menos onerosa y costosa la movilización política. En segundo lugar, las de carácter *temporal y espacial*, que enfatizan los elementos de la localización del movimiento en el ciclo vital de la contestación nacional e internacional (aquí se observa si existe conexión con el *world time*, es decir, si hay coincidencia con una coyuntura internacional favorable). Si es así, pueden aparecer dinámicas de contagio y difusión que generan procesos de movilización en cadena. Y en tercer lugar, la dimensión de carácter *relacional*, que se fija en los niveles de inestabilidad en las posiciones de las elites frente a la acción colectiva y, en ese contexto, la capacidad de acceso a estas, así como la aparición de aliados influyentes.

Siguiendo esta lógica para el caso que nos ocupa, es posible observar cómo los cambios acontecidos en las tres dimensiones en América Latina incidieron en la emergencia del movimiento indígena<sup>5</sup>. En este apartado se expondrá el

---

3. En la literatura sobre movimientos sociales, además del análisis de las estructuras de oportunidades políticas, se han desarrollado estudios de gran calidad sobre el repertorio de acción colectiva que despliegan los mismos movimientos y su capacidad de articular discursos, y sobre la importancia que tiene la forma de organizarse para lograr esos objetivos. Sobre ello se destacan algunas obras como Jeff Goodwin y James M. Jasper (eds.): *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2004; Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996; y Michael Schwartz y Paul Shuva: «Resource Mobilization Versus the Mobilization of People: Why Consensus Movements Cannot be Instruments of Change» en Aldo Morris y Carol McClurg Mueller (eds.): *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven, 1992.

4. Según esta perspectiva, estos cambios en la estructura de oportunidades políticas suponen siempre la generación de oportunidades. Son estas las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales. Ver M. Schwartz y P. Shuva: ob. cit., y S. Tarrow: ob. cit.

5. Ver en esta dirección Rodolfo Stavenhagen: «Indigenous Peoples: Emerging Actors in Latin America» en *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective*, documento de trabajo N° 215, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 1995, pp. 1-13; Donna Van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Inter American Dialogue, Washington, DC, 1995; D. Van Cott: *From Movements to Parties*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005; y S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 70 N° 4, 2008, pp. 675-724.

impacto que han tenido las dimensiones *relacional* y *espacio-temporal* que, en este caso, se conectan con el fenómeno de la globalización y su influencia en la forma en que operan los gobiernos –de donde surge, a su vez, el concepto de «*governance*»–.

El concepto de *governance* alude al cambio sucedido en los 90 no solo en la forma de las instituciones de los Estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos), sino también en la erosión en su soberanía que supuso el proceso de globalización<sup>6</sup>. En este contexto se consolidó el concepto (y el debate sobre) la *governance*<sup>7</sup>, un

debate que da cuenta de la progresiva desaparición de la política desarrollada bajo los parámetros de la sociedad estatal clásica<sup>8</sup> a partir del desplazamiento del poder y del control estatal hacia otras instancias: hacia arriba –*upward*–, es decir hacia las organizaciones internacionales, las redes transnacionales y las grandes empresas globales; hacia abajo –*upward*–, hacia los gobiernos locales, departamentales y regionales; y hacia fuera –*outward*–, hacia comunidades y organizaciones sin fines de lucro del tercer sector, tales como ONG y *quangos*<sup>9</sup>.

El impacto de este triple proceso de «desplazamiento del poder» en los gobiernos latinoamericanos ha sido a menudo incontrolado debido a la

**El concepto de *governance* alude al cambio sucedido en los 90 no solo en la forma de las instituciones de los Estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes democráticos), sino también en la erosión en su soberanía que supuso el proceso de globalización ■**

6. La *governance* habla de un nuevo escenario, en el que la forma de gestionar los asuntos públicos y la capacidad de satisfacer las demandas sociales ya no está controlada por los gobiernos, debido a que el proceso de elaboración de políticas es cada vez más el resultado de la interacción de un amplio conjunto de actores de naturaleza muy diversa. En este sentido, el término *governance* da cuenta de un «nuevo estilo» de gobierno, caracterizado por la interacción entre el Estado y los actores no estatales. Por lo tanto, ha sido una buena metáfora para comprender (¿y legitimar?) los profundos cambios que han experimentado los sistemas políticos y el sector público en la mayor parte del mundo, asociados a la descentralización territorial, la nueva gestión pública, la economía de mercado y, en algunos ámbitos, la terciarización de servicios y su privatización. Ver Josep M. Vallès: *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 429-430.

7. John Pierre y B. Guy Peters: *Governance, Politics and the State*, McMillan, Nueva York, 2000, pp. 163-166.

8. Antonio Garretón (ed.): *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Socio-Political Matrix*, North/South Center Press, Miami, 2003.

9. J. Pierre y B.G. Peters: ob. cit., p. 77.

dificultad que han encontrado a la hora de dirigirlo y orientarlo. Por ello, muchas veces se ha manifestado en una pérdida de capacidad institucional<sup>10</sup>. Esta debilidad del Estado no ha sido ajena a la emergencia de los movimientos indígenas, en tanto que ha supuesto una ventana de oportunidad –«por arriba, por abajo y desde fuera»– en la que encontraron aliados y recursos.

Por «arriba», aparecieron redes transnacionales de activistas<sup>11</sup> que centraron su trabajo en los derechos de los pueblos indígenas y en la conservación ecológica; por «abajo», una generación de antropólogos comprometidos coincidió con una nueva doctrina pastoral de la Iglesia católica beligerante con los desposeídos y temerosa por la nueva «competencia» religiosa en la región; y por último, por «afuera» confluyeron los recursos de las ONG para el desarrollo (y etnodesarrollo) ante el proceso de terciarización y liberalización de servicios impulsado por los Estados.

Cada uno de los tres «huecos» por los que los pueblos indígenas encontraron aliados fue relevante y crucial. Con todo, en el plano político fueron las redes transnacionales las que desarrollaron una tarea vital que generó un gran impacto: impulsaron la creación de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en el área temática de los derechos de los pueblos indígenas. El trabajo que realizaron fue tan intenso y fructífero que la literatura especializada coincide en afirmar que durante los 90 se creó un «régimen internacional» sobre los derechos de los pueblos indígenas, a

---

10. En esta tesitura, muchos teóricos han expuesto que el buen desempeño de los gobiernos en este nuevo escenario se relaciona directamente con la tradición política de cada país, el tipo de Estado del que se parte y la capacidad de adaptación de las instituciones a las nuevas exigencias. Ver al respecto Linda Weiss: «Is the State Being Transformed by Globalization?» en L. Weiss (ed.): *States in Global Economics. Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Ante ello, Pierre y Peters exponen que, en el caso de América Latina, parece haberse concretado la fórmula de «Estados débiles que se han debilitado aún más» (ob. cit., pp. 163-192).

11. Las redes transnacionales –llamadas *advocacy networks* en la literatura anglosajona– aportaron a los pueblos indígenas –tal como expone Alison Brysk– las cinco «C»: *cash*, coraje, contactos, conciencia y campañas. A través de estas redes se creó el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas (GTPI), un foro muy importante que reunía anualmente a representantes de organizaciones indígenas, gobiernos, organismos internacionales e intergubernamentales y de ONG con el fin de promocionar y proteger los derechos y libertades de las poblaciones indígenas. Este Foro ejerció un papel fundamental para que la Asamblea General de la ONU declarara en 1993 el «Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo» y posteriormente la «Década Internacional» (1995-2004). A. Brysk: «Pensando en lo transnacional», trabajo presentado en el congreso «Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos», Barcelona, 27 y 28 de abril de 2005, disponible en <[http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch\\_Redirect\\_Tx?dest=1-95-10-01041](http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01041)>.

la vez que se conquistaron espacios en el sistema internacional<sup>12</sup> (entre los que se destaca el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la figura del Relator Especial<sup>13</sup>). Sin la labor de esas redes, difícilmente se hubiera conseguido aprobar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y menos aún la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del 13 de septiembre de 2007. En todos estos casos, el trabajo de las redes transnacionales fue fundamental.

### ■ Los impactos en las arenas políticas nacionales

Analizar el impacto de la emergencia de los movimientos indígenas en las arenas políticas de cada país y en las mismas comunidades indígenas es una tarea difícil. Aquí nos centraremos en tres aspectos que creemos centrales: la inclusión en las constituciones de muchos países latinoamericanos de una nueva jurisprudencia sobre pueblos indígenas; la regulación sobre los territorios indígenas a través del autogobierno; y la aparición de nuevas formaciones políticas indígenas y su presencia en instituciones nacionales y regionales.

**Las constituciones.** La nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada

con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas. Basada en la creciente participación de este nuevo colectivo en los procesos de diseño institucional, Donna Van Cott lanzó la hipótesis de la aparición de un

**La nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas ■**

12. A. Brysk: *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*, Bellaterra, Barcelona, 2009.

13. Para un estado de la cuestión sobre los organismos y la normativa internacional respecto a los derechos indígenas, v. James Anaya: *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1996 e Isabelle Kempf: «Resistiendo al viento: Avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Bellaterra / Cidob, Barcelona, 2007. Sobre el impacto del Relator Especial y su sinergia con el sistema interamericano de derechos humanos, v. Luis Rodríguez-Piñero: «La internacionalización de los pueblos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit., pp. 184-186.

nuevo tipo de constitucionalismo en América Latina, al que calificó de «multicultural»<sup>14</sup>. Según esta autora, es posible hablar de un «constitucionalismo multicultural» cuando una Constitución contiene al menos tres de estos seis elementos: a) el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos; b) el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público; c) el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de las tierras comunales; d) el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados; e) la garantía de una educación bilingüe; y f) el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos. De acuerdo con este criterio, en la última década varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú o Venezuela, además de México, crearon constituciones que se pueden definir como multiculturales.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal que se aprecia en los ordenamientos jurídicos, el desarrollo legal y el alcance de las políticas implementadas en cada administración estatal son muy desiguales. De todas formas, es evidente que el efecto de la etnificación de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad, a la vez que ha implicado la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en estos países, así como la dignificación de sus demandas. De todo ello es posible inferir un progresivo fortalecimiento de los actores de matriz identitaria y de sus movilizaciones, así como un uso creciente de mecanismos jurídicos por parte de las comunidades indígenas para proteger sus derechos frente a las agresiones de las que son objeto<sup>15</sup>.

En este contexto, es necesario destacar el caso de la Constitución boliviana de 2009. De considerable extensión, con 411 artículos, supone un paso más

---

14. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 2000.

15. En ese sentido es preciso destacar que un paso importante en la evolución del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas en América Latina fue el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) que obligó al Estado nicaragüense a la demarcación efectiva de las tierras de la comunidad Awas Tingni. Felipe Gómez Isa (ed.): *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003.

que el multiculturalismo arriba planteado<sup>16</sup>. La consagración de una cuota de parlamentarios indígenas a través de una circunscripción especial; el equiparamiento del derecho consuetudinario con el ordinario; la creación de un Tribunal Constitucional Plurinacional donde estén presentes los dos sistemas; la consagración de la autonomía indígena a través de instituciones y entidades territoriales para los 36 pueblos originarios; y el control de los recursos forestales en manos de las comunidades indígenas; todos estos puntos demuestran que se trata de un paso más en este camino. La cuestión, en este caso, es cómo se implementa este ordenamiento jurídico. Y si, en caso de suponer avances significativos en el bienestar de los pueblos indígenas de Bolivia, funcionará como ejemplo (y reclamo) en otros países.

**Territorios y autonomía.** El segundo aspecto a partir del cual evaluamos el impacto político de la emergencia de lo indígena en América Latina es la autonomía y el autogobierno. Se ha observado en los últimos años, en el discurso de los líderes indígenas, un estrecho vínculo entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación. Este planteo ha dado lugar a la búsqueda de regímenes de autonomía por parte de los poderes legislativos de diferentes países.

Fue durante la década de los 90 cuando los países de la región elaboraron su legislación acerca del autogobierno indígena<sup>17</sup>. En este proceso se tomaron en consideración los dos prece-

dentos más importantes que había en América Latina, a saber, por un lado, las *comarcas* panameñas (que abarcan prácticamente 20% de la superficie del país) en tanto que instituciones que pueden ser homologables al municipio y, por otro, las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur

**Se ha observado en los últimos años, en el discurso de los líderes indígenas, un estrecho vínculo entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación ■**

16. El primer artículo de la Constitución reza que «Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país».

17. La excepción a esta regla fueron los casos de Panamá, Perú y Nicaragua, que se anticiparon a los demás países en su legislación.



de Nicaragua, que prevén el funcionamiento de entidades territoriales subnacionales de carácter multiétnico con una Cámara Representativa y con cierta capacidad ejecutiva y financiera.

Con todo, aún no hay acuerdo sobre cuál es la mejor forma de articular los espacios autónomos. Dentro del movimiento indígena existen posturas que van desde posiciones «comunalaristas» (más próximas a la experiencia de Panamá) hasta «regionalistas y multiculturalistas». Las primeras sostienen que la comunidad local constituye el espacio vital y el sitio donde crear la autonomía. Las segundas, en cambio, sostienen que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento para la coexistencia de comunidades locales pluriétnicas ya que, al tratarse de espacios más amplios, atenúa el vínculo entre los reclamos de territorio y los rasgos étnicos específicos. Además, se debate también el rol de la autoridad del Estado en las autonomías indígenas. En ese sentido, el caso de los «municipios autónomos» de Chiapas contrasta con los reclamos de las comunidades en Nicaragua o en Bolivia, que piden regulación e inversiones por parte de las autoridades gubernamentales<sup>18</sup>.

Hasta la fecha, y a la espera del desarrollo de la nueva Constitución de Bolivia, son pocos los avances conseguidos en esta dirección. La parálisis de la Ley de Autonomía Indígena en el Congreso mexicano (a pesar del desarrollo en el nivel de los estados), la negativa del Estado chileno a otorgar cualquier tipo de autonomía al pueblo mapuche, la creciente intensidad del conflicto armado en las zonas indígenas de Colombia y la aplicación de políticas neoliberales que han vaciado de recursos a las entidades indígenas, así como la erosión de competencias y recursos en las regiones autónomas nicaragüenses, han decepcionado las expectativas generadas a inicios de los 90.

Otra cuestión importante, vinculada a la anterior, es la de la tierra. Cabe señalar que el orden jurídico tradicional se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal, confiriendo al Estado la propiedad de las «tierras baldías»<sup>19</sup>. En ese sentido, cabe preguntarse cómo conciliar esta

---

18. Sobre el tema de la autonomía indígena y su relación con el Estado y las autoridades públicas v. Héctor Díaz Polanco: «Autodeterminación, autonomía y liberalismo» en *Autonomías indígenas, diversidad de culturas, igualdad de derechos*, Serie Aportes para el Debate N° 6, México, DF, 1998.

19. Willem Assies: «Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

concepción con las demandas de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales, sobre todo en aquellos países que han firmado tratados y convenios –como la Convención 169 de la OIT o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007–. Es decir, cómo conciliar las reformas de individualización, registro y titulación de la propiedad con la política de concesiones de explotación de recursos forestales, minerales y de gas en territorios supuestamente protegidos por la presencia de pueblos indígenas.

**La política desde partidos «indígenas».** La tercera dimensión desde la cual es útil analizar el impacto

político es la aparición de partidos que incluyen entre sus reclamos fundamentales la defensa de los pueblos indígenas. Estas formaciones han sido definidas por los politólogos como «partidos étnicos»<sup>20</sup>, entendiéndolos como «organizaciones autorizadas a competir en elecciones en las cuales la mayoría de los líderes se identifican como miembros de un grupo étnico no dominante y en cuyas propuestas programáticas están presentes demandas relacionadas con cuestiones culturales y étnicas»<sup>21</sup>.

Estas formaciones han tenido, en algunos casos, la capacidad de condicionar la política debido a que han formado parte de una coalición gubernamental o, en otros casos, porque han logrado condicionar a los gobiernos desde la oposición. Esto se ha dado a veces en el nivel nacional y a menudo en el nivel regional. Los casos más relevantes de presencia política nacional son los de Ecuador y Bolivia. En Ecuador, la formación Pachakutik Nuevo País (PNP) jugó un rol relevante desde 1990 hasta 2005, obteniendo ocho diputados en las elecciones de 1996, nueve en las de 1998 y 11 en las de 2002. Y en el caso de Bolivia, cabe señalar el desempeño del Movimiento al Socialismo (MAS)

**El orden jurídico tradicional se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal. Cabe preguntarse cómo conciliar esta concepción con las demandas de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales ■**

20. No hay acuerdo en la literatura sobre el concepto de «partido étnico». En este texto se utiliza el concepto acuñado por Van Cott, pero es cierto que a menudo estas fuerzas son coaliciones de formaciones diversas antes que partidos propiamente étnicos; en este sentido, tienen un carácter sobre todo pluriétnico. D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit.

21. *Ibíd.*, p. 3.

en la primera década del presente siglo, antes de la llegada de Evo Morales al gobierno: en las elecciones de 2002 obtuvo 27 diputados nacionales y ocho senadores, en las de 2005, 72 diputados y 12 senadores; y en 2009 obtuvo dos tercios de los escaños en juego y la mayoría en el Senado. En el nivel regional es preciso señalar los casos de Nicaragua, con la formación Yatama<sup>22</sup> en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y en menor medida en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Otros casos a destacar son los de las formaciones Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Autoridades Indígenas del Suroeste (ASI) en Colombia, y las del Partido Unido Multiétnico del Amazonas (Puama) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (Conive), donde, en coalición con otras fuerzas, han conseguido cuotas de poder en instituciones regionales<sup>23</sup>.

Sin embargo, una de las preguntas cruciales es por qué solo en los países citados los movimientos indígenas han tenido la fuerza y la capacidad de crear partidos con posibilidad de ganar escaños y alcanzar cuotas de poder en los niveles nacional o regional. Dicha cuestión es relevante, sobre todo, para aquellas países con una fuerte presencia de comunidades indígenas, como Perú, Paraguay o Guatemala, o aquellos que concentran población indígena, como en Chile, México o Honduras, donde, sin embargo, no existe un acceso al poder político.

Las respuestas a este fenómeno son diversas. En el caso de México, la participación indígena en el mundo local se ha circunscrito, con diferencias según el Estado, al mecanismo de «usos y costumbres». La excepción a esta lógica fue la creación del partido indígena oxaqueño Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), con resultados modestos, uno o dos diputados estatales, durante los 90. Actualmente, si bien existe un intenso debate sobre la participación indígena en el ámbito municipal, la experiencia de los municipios autónomos de Chiapas se ha realizado fuera de las instituciones políticas oficiales<sup>24</sup>. En Perú y Guatemala, la presencia indígena en la política

---

22. En Nicaragua, el Yatama ha gobernado la RAAN en coalición con el sandinismo desde 2000 y ha obtenido la presidencia de esa región. En la RAAS, donde dicho partido es más débil, ha tenido suficiente fuerza como para condicionar políticas. Respecto a la representación en las dos cámaras autonómicas (de un tamaño de 48 escaños hasta 2002 y de 45 a partir de 2006), la formación étnica Yatama obtuvo 23 escaños en 1990, ocho en 1994, ocho en 1998, 11 en 2002, 13 en 2006; y en la RAAS cuatro, cinco, cuatro, dos y seis en las mismas convocatorias.

23. Para un análisis del desempeño de estas formaciones véase D. Van Cott: *From Movements to Parties*, cit., pp. 177-211.

24. Rosalba Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.): *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, Ciesas / Porrúa, México, DF, 2004; Araceli Burguete: «Municipios indígenas: Por un régimen municipal en México» en *Alteridades* vol. 18 N° 35, 2008, pp. 67-83.

se ha concretado a través de la inserción de sus líderes en los partidos tradicionales. Con todo, desde los años 90 las comunidades indígenas de ambos países se han empezado a organizar políticamente, aunque siempre en el ámbito local y a través de candidaturas independientes. En Perú se destaca la presencia de alcaldes indígenas en Puno, Cuzco, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, pero nunca bajo la misma organización. Y en el caso de Guatemala, si bien la vida política local no puede comprenderse sin la influencia de las cofradías, no se había logrado crear un proyecto panmaya hasta la formación Winaq, liderada por Rigoberta Menchú. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2007 solo obtuvo 3% de los sufragios. Otro caso para destacar es el de Chile, donde las organizaciones autónomas mapuches no han logrado obtener una representación institucional y donde la nueva formación, Wallmapuwen, no ha podido legalizarse, debido a que el Servicio Electoral considera que sus estatutos y bases programáticas contienen propuestas (como los conceptos de autonomía, «nación mapuche» y algunos símbolos, como una bandera propia) inconstitucionales.

Después de lo expuesto, cabe señalar que cualquier análisis consistente da cuenta de que no existe una relación lineal entre la cantidad de población indígena, una pluralidad de lenguas o grandes agravios, y la existencia de organizaciones políticas étnicas. Un estudio pormenorizado sugiere que hay elementos externos a los mismos pueblos que condicionan profundamente la presencia y la relevancia de los partidos indígenas. Ya sean de tipo institucional (el reconocimiento legal, la permisividad del sistema electoral o el nivel de descentralización territorial) o relacional (los aliados políticos, la debilidad de los partidos tradicionales, la volatilidad electoral o potencial de amenaza), se trata de cuestiones cruciales para comprender por qué en unos países o regiones existen partidos indígenas y en otros no.

En cierta forma, se podría afirmar que, para que existan partidos indígenas relevantes, debe ocurrir que una «elite indígena» tome decisiones estratégicas a sabiendas de que estas solo tendrán sentido en un entorno institucional abierto respecto al reconocimiento de la diferencia (¿una Constitución multicultural?), con una organización territorial del poder descentralizada que les

**Cualquier análisis consistente da cuenta de que no existe una relación lineal entre la cantidad de población indígena, una pluralidad de lenguas o grandes agravios, y la existencia de organizaciones políticas étnicas ■**

suponga un fácil acceso a recursos institucionales, con unas reglas de juego electorales permeables y en un entorno donde los actores políticos clásicos estén fraccionados o en crisis<sup>25</sup>. Y todo ello con la aclaración de que el recuerdo de episodios recientes de violencia extrema opera como un elemento inhibitor en este proceso de construcción de actores políticos –tal como han demostrado los casos de Guatemala y Perú–<sup>26</sup>.

Pero si las condiciones expuestas más arriba se verifican, es posible la aparición de partidos étnicos relevantes. Sin embargo, esa «posibilidad» dependerá de la capacidad de estas formaciones de elaborar un discurso identitario amplio, integrador y con ciertos puntos de conexión con los marcos cognitivos dominantes; de que tengan una red social que agrupe asociaciones de primer, segundo y tercer nivel; y de que dispongan de recursos materiales o humanos para poder desafiar (ya sea en ámbitos institucionales o no convencionales) a los oponentes. Por ahora, esto solo ha ocurrido en Ecuador (si bien Pachakutik ha experimentado un declive en los últimos años), Bolivia y, en menor medida, Nicaragua, Colombia y Venezuela... Está por verse aún la capacidad de la nueva formación mapuche Wallmapuwen en Chile y la panmaya Winaq en Guatemala.

### ■ Retos y preguntas a futuro: ¿ha cambiado el escenario?

Una vez analizados la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas durante las dos últimas décadas, es preciso preguntarse cuál puede ser a futuro su relevancia política, a casi una década de la «década de los pueblos indígenas».

Durante los últimos años parece haberse agotado el ciclo de grandes movilizaciones y, sobre todo, de la preeminencia en la agenda política nacional de las demandas indígenas. En ese sentido, pareciera que las ventanas de oportunidad que se abrieron en los 80 y 90 (y que se señalaron a inicio del presente texto) se están cerrando. A ello hay que añadir que dos aliados fundamentales de las comunidades indígenas, la Iglesia católica y la red de ONG, están cambiando de posición, en el primer caso, y de interés, en el segundo.

---

25. Tesis que coincide, en gran medida, con la que expuso Herbert Kitschelt a la hora de analizar la lógica del desarrollo de las formaciones partidarias ecologistas en Bélgica y de Alemania Occidental. H. Kitschelt: *The Logic of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Cornell University Press, Ithaca, 1989.

26. S. Martí i Puig: «Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina», cit.

En este marco, el futuro se vislumbra complicado. A la par, el tema indígena ha padecido también los efectos perversos del impacto del terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre. Aunque se trata de un fenómeno prácticamente ajeno a América Latina, muchas ONG que trabajan sobre conflictos interculturales han redirigido su atención a Oriente Medio y al mundo islámico, además de que, bajo el discurso de lucha contra el terrorismo, algunos gobiernos han promovido la represión frente a cualquier forma de disidencia, tal como ha ocurrido en Chile con varios líderes mapuches que encabezaron protestas en defensa de sus tierras y que fueron encarcelados bajo la Ley Anti-Terrorista<sup>27</sup>.

En este nuevo contexto, la presencia de los movimientos indígenas en países que habían sido pioneros en este aspecto ha disminuido. La relevancia del movimiento indígena ecuatoriano ha sufrido un importante retroceso desde fines del gobierno de Lucio Gutiérrez y a partir de la llegada de Rafael Correa al poder, en tanto que en Bolivia, por primera vez desde hace una década, los diputados del MAS elegidos en 2009 no son mayoritariamente indígenas. En México, tras el auge del discurso indígena con el levantamiento zapatista de 1994, el tema ha ido perdiendo lugar en la agenda nacional.

Con ello no se pretende anunciar que los movimientos y las demandas indígenas dejen de estar presentes en la región; incluso es posible que se produzca un incremento de la conflictividad entre organizaciones indígenas y otros actores (ya sean autoridades públicas o empresas privadas). El hecho de que la mayoría de los recursos estratégicos del siglo XXI (agua, biodiversidad, gas, petróleo, minerales, bosques) estén ubicados en zonas en las que habitan pueblos indígenas hace prever que episodios como los de Bagua, en Perú, de Awas Tingni, en Nicaragua, o de Ralco en Chile, se multipliquen en el futuro. Así, a pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbra en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar. El aprendizaje organizativo de las últimas décadas y la consagración de derechos específicos como consecuencia de las reformas constitucionales y legislativas constituyen un factor decisivo. Es

**A pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbra en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar ■**

---

27. A. Brysk: «Globalización y pueblos indígenas: El rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, cit.

posible que esta lucha se lleve a cabo con menos aliados (nacionales o internacionales), sin tanta consideración por parte de los gobiernos (ni por parte de la izquierda) y sin tanto impacto mediático. Pero puede llevarse a cabo de forma más continua, insistente y silenciosa, y con una fuerte presencia en el ámbito local. En otras palabras, la disminución de la visibilidad de los pueblos indígenas no será fruto de una menor intensidad de sus luchas, sino de la poca atención que presten aquellos que antes eran atentos observadores y de una mayor hostilidad de quienes en otro tiempo eran indiferentes o simplemente los ignoraban. ☐

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Patricia Marengi: «Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral» en S. Martí i Puig (ed.): *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Cidob / Bellaterra, Barcelona, 2007.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur): *Los derechos de los pueblos indígenas*, folleto informativo Nº 9, Naciones Unidas, Ginebra, 1998.
- Madrid, Raúl L.: «Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America» en *Electoral Studies* Nº 24, 2005, pp. 689-707.
- Stavenhagen, Rodolfo: «Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate» en Rachel Sieder (ed.): *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ILAS, Londres, 2002.

## ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2010

Quito

Nº 36

DOSSIER: NATURALEZA Y CRISIS DEL CAPITALISMO: **Franklín Ramírez y Hugo Jácome**, Presentación del dossier. **Pierre Salama**, Una crisis financiera estructural. **Francisco Luiz Corsi**, La crisis estructural del capitalismo y sus repercusiones. **José María Tortosa**, Las nuevas violencias en la crisis global. **Eduardo Gudynas**, La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. **Ignacio Sabatella**, Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital. **Julianne A. Hazlewood**, Más allá de la crisis económica: colonialismo y geografías de la esperanza. DEBATE: **Susana Wappenstein**, Sobre ciudadanía(s). **Andrea Aguirre Salas**, ¿Ciudadanía y sexualidades en América Latina? DIÁLOGO: **Rafael Polo Bonilla**, Las posibilidades de la historia intelectual de América Latina. Un diálogo con **Elías José Palti**. TEMAS: **Juan Jesús Morales Martín**, José Medina Echavarría y la sociología del desarrollo. **María Ángela Cifuentes**, Sobre medios, masa y cultura popular en las crónicas de Carlos Monsiváis. **Roger Magazine, Jacques Ramírez y Samuel Martínez**, Las rivalidades futbolísticas y la construcción de la nación. Una comparación entre México y Ecuador.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec>. Pedidos y suscripciones: <alibreria@flacso.org.ec>.