

### *3 / Reforma estatal y multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI*

---

WILLEM ASSIES<sup>1</sup>

#### **1. Tres décadas de luchas indígenas**

En los primeros meses del año 2000 la ciudad de Cochabamba en Bolivia llamó la atención internacional. Fue el escenario de una lucha encarnizada conocida como la Guerra del Agua. El hecho más conocido fue la expulsión de la compañía Aguas del Tunari, ligada al consorcio multinacional Bechtel, que había logrado la concesión del suministro del agua en la ciudad de Cochabamba a través de una licitación poco transparente y que luego aumentó el precio del agua en la ciudad como una suerte de pago adelantado para la mejora del servicio. Sin embargo, no se trató meramente de una revuelta de consumidores urbanos ni de un asunto puntual. La llamada Guerra del Agua involucró a los regantes de las áreas alrededor de la ciudad y terminó con una modificación sustancial de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario adoptada pocos meses atrás. La meta de esa ley, impulsada por las agencias multilaterales, era privatizar el suministro del agua en las grandes ciudades del país y convertir al agua en mercancía. La oposición consideró el agua como un derecho fundamental y un bien público. Así, la Guerra del Agua, que

- 
1. Este trabajo es uno de los frutos del proyecto de investigación “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina” que cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), México (Proyecto N.º 45173) y del proyecto “The Mystery of Legal Failure” que cuenta con el apoyo de la Fundación Holandesa para el Fomento de la Investigación Científica, Fondo para la Estimulación de la Investigación en Ciencias Jurídicas (NWO/SaRO, proyecto N.º 014-24-730).

tuvo su punto más álgido en Cochabamba, es el reflejo de una amplia oposición en la población boliviana al modelo neoliberal impuesto desde el año 1985 y se consideró una primera victoria después de una década y media de derrotas (Assies, 2001).

Esta confrontación marcó el inicio de un ciclo de protestas por el manejo de las riquezas del país bajo el modelo neoliberal impuesto desde 1985. Esas protestas llevaron a la huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, tras la Guerra del Gas, en octubre de 2003 y la renuncia del presidente Carlos Mesa en junio de 2005. Aunque la cuestión del gas es prominente, la del manejo de los recursos hídricos no es menos importante. En enero de 2005 la población de la ciudad de El Alto forzó el gobierno de Carlos Mesa a rescindir el contrato con Aguas de Illimani (una compañía que forma parte de Suez Lyonnais des Eaux de France) por su falta de voluntad para extender el servicio hacia los sectores más pobres de la población. Así, los conflictos por el agua y otros recursos naturales se han convertido en la punta de lanza de los movimientos populares e indígenas en Bolivia y en otros países latinoamericanos.

El nuevo contexto político inaugurado por el gobierno del presidente Evo Morales (enero de 2006), genera una oportunidad histórica para transformar la protesta en política de Estado y para diseñar un nuevo marco regulatorio en materia de recursos naturales. Con una agenda de trabajo que cuenta con un gran respaldo de las organizaciones campesinas, indígenas y populares, y que contempla, para el caso del agua, respaldar los “usos y costumbres” indígenas y campesinos que regulan la gestión del agua, el nuevo gobierno boliviano enfrenta un enorme desafío político, ideológico y legal para reconfigurar la normatividad y el manejo del recurso.

El gobierno del nuevo presidente boliviano expresa una interesante dinámica histórica, política y cultural. Durante las últimas décadas, los movimientos indígenas se han constituido como importantes actores sociales y políticos en el escenario latinoamericano. Lo que se ha denominado la “emergencia indígena” (Bengoa, 2000) se inició al final de la década de los 1960 y se amplificó durante la década siguiente con el surgimiento de la Federación Shuar en el Ecuador, el movimiento katarista en Bolivia o el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia, para mencionar algunos movimientos considerados protagónicos. Esos movimientos se caracterizaron por rechazar su identificación como meros campesinos y un nuevo énfasis en la identidad étnica. La primera cartilla del CRIC de 1973, titulada *Nuestras luchas de ayer y de hoy*, enfatiza que “somos campesinos” y “somos indios”. De manera similar, la Federación Shuar destacó que “no estamos de acuerdo con las conclusiones de aquel que veía en el indio sólo al minero, al campesino, al

obrero explotados, etc., según los casos. No es lo mismo, el shuar y el colono (aunque este último se encuentre explotado, como el shuar), ni el chofer shuar y el chofer cholo (aunque ambos son choferes)." En Bolivia el Manifiesto de Tiawanacu destacó que "Nos sentimos económicamente explotados y cultural y políticamente oprimidos" (cf. Bonfil, 1981: 279-296, 321-324, 216-223). Se trató entonces de un replanteamiento de la relación entre etnicidad y clase y de una reivindicación de la identidad étnica.

Las décadas de los 1970 y 1980 presenciaron el despliegue de los movimientos indígenas en América Latina, a menudo construyendo redes supra-nacionales antes de intentar la formación de organizaciones a nivel nacional. Un hito importante fue la reforma del Convenio 107, de 1957, de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en 1989. El nuevo Convenio 169 rechaza el tenor asimilacionista del anterior y, a pesar de múltiples candados, establece una serie derechos que apuntan a una suerte de autonomía indígena en el marco de los Estados nacionales. El 169 ha sido ratificado por una docena de Estados latinoamericanos que de esa manera se comprometieron a adaptar la legislación nacional a los marcos establecidos en el convenio. De igual manera, a partir de mediados de la década de los 1980 igual número de países del continente re-formaron sus constituciones a fin de reconocer la composición pluriétnica y multicultural de sus poblaciones, dejando formalmente atrás la concepción homogenizadora del Estado-Nación. Los movimientos indígenas tomaron nuevos bríos con la declaración del año y la década de los Pueblos Indígenas por la Organización de la Naciones Unidas en 1993 y 1994, respectivamente. Asimismo, la conmemoración del Quinto Centenario de la invasión española dio lugar a encuentros internacionales entre movimientos indígenas.

Así, las últimas décadas del siglo pasado fueron marcadas por el surgimiento de nuevos movimientos indígenas practicando lo que ahora se llama "políticas de identidad" y una respuesta por parte de los Estados latinoamericanos a través de "políticas de reconocimiento". Se podría decir que se produjo una dialéctica entre las políticas de identidad y las políticas de reconocimiento que alentó expectativas y esperanzas acerca de una "amigable liquidación del pasado" (Van Cott, 2000). Cabe destacar que este proceso tuvo lugar en el marco de lo que se ha llamado la "doble transición"; la transición hacia gobiernos civiles o las "transiciones democráticas" y la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo a través de las políticas de ajuste estructural marcadas por el neoliberalismo; una dinámica que luego fue desdoblada o profundizada en el marco de lo que se llamaría "globalización" y el surgimiento de los "democracias de mercado" (*market-democracies*).<sup>2</sup>

Ahora, tras algunas décadas de políticas multiculturales se plantean nuevos interrogantes e inquietudes acerca de los rumbos de los movimientos indígenas y los alcances de las políticas de reconocimiento de los Estados latinoamericanos. Las reformas constitucionales y las ratificaciones del Convenio 169 sugirieron que se estaba tomando un nuevo rumbo en las relaciones entre pueblos indígenas y los Estados y que se reconocerían derechos territoriales, con jurisdicción indígena, y un cierto grado de autonomía política. Claramente, este reclamo por el reconocimiento de las identidades propias y la mayor autonomía política y regulatoria no se encuentra aislado de la lucha por mayor justicia en la distribución de los recursos y medios de producción: la redistribución equitativa de la riqueza generada para garantizar para todos el sustento digno. Así se combinan políticas de identidad y luchas de redistribución, entre otros en el campo de la gestión de los recursos naturales. ¿Podemos hacer un balance de tres décadas de políticas multiculturales y una “Década de los Pueblos Indígenas”?

## 2. Evaluando el nuevo multiculturalismo

Parece que el optimismo inicial acerca de una nueva convivencia en lo “pluri-multi” se está esfumando y que estamos entrando en una nueva etapa. Respecto a los movimientos indígenas, Stavenhagen (2002) ha planteado que de ahora en adelante el problema se complica. Según este autor, la reparación de daños históricos, que despertó a los movimientos indígenas, fue un objetivo limitado. Argumenta que “ahora queda más claro que la demanda por derechos específicos y medidas compensatorias se transformó en una nueva visión de la nación y del Estado” (Stavenhagen, 2002: 41, mi traducción).<sup>3</sup>

Por otra parte, encontramos las interrogantes acerca de los alcances de las políticas de reconocimiento. Assies (2000), inspirado en varios autores, planteó que las políticas de reconocimiento toman forma en un contexto de transformación de gran envergadura de los Estados, dejando atrás el modelo decimonónico de los Estados-naciones y el modo de territorialidad que ellos implican, en el marco de la llamada “globalización”. El Estado se transforma cada vez más en lo que Castells (1998) ha llamado el “Estado Red” y que otros han referido bajo el término de “nuevo

---

2. La referencia a “democracias de mercado” apunta al surgimiento de la democracia formal/electoral junto a la liberalización de los mercados.

3. Un argumento similar se encuentra en Iturralde (1997).

medievalismo” (cf. Held, Mc Grew, Goldblatt y Perraton, 1999: 85). Se trata de una transformación del acostumbrado Estado “homogéneo” a través del surgimiento de jurisdicciones superpuestas y subsidiarias y de lealtades diferenciadas, tal como círculos concéntricos, entre lo local, lo “nacional” y lo global; en otras palabras un nuevo pluralismo jurídico y político. Por un lado, observamos las políticas de descentralización y de fortalecimiento relativo de los gobiernos locales mientras por otro lado asistimos al surgimiento de mecanismos supra-nacionales como son los tratados de libre comercio o los convenios internacionales. Potencialmente, o tal vez idealmente, tal “des-agregación” del Estado podría acomodar a las demandas autonómicas de los indígenas. Sin embargo, esas demandas se enfrentan a acusaciones de “balcanización del país”. Un argumento que resulta paradójico, ya que los mismos políticos que sostienen este argumento alegremente entregan los recursos naturales de sus países a las empresas transnacionales con jurisdicciones especiales sobre sus “áreas de concesión” en el marco de los tratados de libre comercio (e.g., arbitraje internacional, aplicación de normas metropolitanas para la solución de controversias, sustracción del litigio de las cortes nacionales).

Además, el viraje hacia políticas multiculturales no sólo sobrevino en el contexto de las transiciones democráticas sino también en el marco de las transiciones desde el modelo nacional-desarrollista hacia un modelo de desarrollo marcado por el neoliberalismo. En este marco cabe señalar que el neoliberalismo no sólo es un modelo económico sino que incluye un “proyecto cultural” que atañe una remodelación de lo que entendemos por “ciudadanía”. La crítica neoliberal del Estado nacional-desarrollista argumenta, entre otras cosas, que este Estado había producido ciudadanos “dependientes” que esperaban que el Estado resolviera todos sus problemas. En el marco de la crisis de los Estados nacional-desarrollistas, que en buena parte fue una crisis fiscal alimentada por los *shocks* petroleros y la política monetaria de los EEUU de la década de los 1970,<sup>4</sup> el argumento neoliberal invocó una “ética de responsabilidad.” Los Estados debieron deshacerse de su actitud “paternalista” con relación a los ciudadanos y devolverles la responsabilidad por su bienestar y la de sus dependientes. Eso se reflejó en una transformación de las políticas sociales. Se dejaron atrás las intenciones universalistas, aunque nunca realizadas, de emular a los estados de bienestar occidentales para reemplazarlas con políticas de focalización, individualización y privatización.

---

4. La decisión del presidente Nixon, en 1971, de anular la convertibilidad del dólar en oro y la devaluación de la moneda norteamericana terminó el sistema de Bretton Woods e inauguró una época de inestabilidad monetaria a escala global que culminó en la crisis de las deudas al final de la década.

Retomando mis reflexiones sobre el “proyecto cultural” del neoliberalismo (Assies 2000), Hale (2002) ha propuesto ir “más allá” para desarrollar un marco teórico que puede servirnos para evaluar los alcances de las políticas de reconocimiento. Por un lado, busca evaluar en qué medida las políticas multiculturales realmente involucran una *redistribución de recursos* hacia los indígenas, lo que le permite distinguir entre un *managed multiculturalism* (multiculturalismo manejado) y un *transformative multiculturalism* (multiculturalismo transformativo). El multiculturalismo manejado celebra el pluralismo cultural pero sin traducirlo en efectos concretos y durables para los miembros del grupo cultural oprimido. En contraste, el multiculturalismo transformativo efectúa una real redistribución del poder y de recursos. Los dos modelos, a su vez, corresponderían a un multiculturalismo “desde arriba” y a un multiculturalismo “desde abajo”. En el primer caso se reforzarían las expresiones esencialistas y limitadas de las identidades grupales<sup>5</sup> mientras en el segundo caso se afirmarían palabras clave de las políticas progresistas sobre la identidad como son la “heterogeneidad” y la hibridez, así como la redistribución de los recursos y medios de producción hacia los grupos que afirman su identidad.

Como segundo eje evaluativo, Hale (2002) propone indagar sobre la conciencia de los que luchan por derechos culturales, retomando las reflexiones foucaultianas acerca de la gobernabilidad y la “producción de sujetos”. Aquí hace una distinción entre el liberalismo clásico que buscó “liberar” al individuo de los lazos comunitarios y corporativos, y el neoliberalismo actual que paradójicamente celebra las entidades no-estatales —la comunidad, las organizaciones cívicas y voluntarias, las iglesias, las ONG— para “rescatar” al individuo. El Estado neoliberal descarga sobre sus ciudadanos-sujetos la responsabilidad para resolver problemas —de pequeña o gran envergadura— que enfrentan. Como individuos o miembros de asociaciones voluntarias tienen que asumir sus “responsabilidades” y esto los hace vulnerables a las políticas “desde arriba” que buscan aprovechar, delimitar y moldear la celebrada “participación” a su conveniencia. Las ONG profesionalizadas serían los vehículos por excelencia para lograr esa nueva gobernabilidad. Por ende, el Estado neoliberal no “reconoce” simplemente la comunidad, la sociedad civil o la cultura indi-

---

5. En un trabajo sobre la transformación del indigenismo brasileño, Albert (1997) se refiere a la “renta de la identidad”, argumentando que “si el impulso actual de las asociaciones de etnodesarrollo en la Amazonía brasileña puede parecer prometedor, sobre todo comparado con los años negros del indigenismo militar, sería igualmente preocupante por sus efectos perversos si contribuyera a una clasificación progresiva de la ciudadanía de los indígenas según su aptitud política-simbólica para captar los recursos del complejo transnacional del “desarrollo local”; recursos que, desde entonces, se convertirían en una verdadera “renta de identidad”.

gena, sino que las reconstruye en función de su propia imagen, haciendo distinciones entre el “buen indio” y el “indio malo”, por ejemplo. El “buen indio” es el que presenta demandas “culturales” compatibles con el proyecto neoliberal mientras el “indio malo” es el “radical” que reclama redistribución de poder y recursos. Como demuestran las contribuciones a este libro, en toda la América Latina encontramos luchas sobre el acceso a y la gestión del agua entre sectores que buscan la mercantilización del recurso y actores locales que buscan defender los contratos sociales sobre el manejo y el acceso al agua. Aunque el proyecto neoliberal habla de la descentralización y el respeto al multiculturalismo, éste se mantiene vigente en la medida que no amenaza al proyecto. Así, el respeto de ciertos rasgos culturales, parecido a la añeja valorización de lo “folclórico”, no es un problema, pero si se trata del manejo de recursos de formas “distintas” a la racionalidad mercantil el asunto es diferente. La paradoja de la descentralización de este tipo es que sólo permite el manejo de recursos naturales siempre y cuando se cumpla con directrices establecidas al nivel central, sin consulta seria a los actores locales afectados. Sin embargo, para ellos, la distinción entre demandas “culturales” y el manejo de recursos según criterios “racionales”, tal como se definen a nivel central o por las agencias multilaterales, resulta ser irrelevante.

Hale argumenta, además, que en América Latina el proyecto neoliberal enfrentaría una autonomía, volatilidad y variabilidad relativamente amplia de las organizaciones civiles supuestamente productoras de sujetos individuales, lo que abre espacios de maniobra y creación de contrahegemonías y proyectos más bien transformativos. Asimismo, argumenta que la opción no es entre un rechazo frontal del proyecto neoliberal o su aceptación total. El argumento es que en realidad no hay muchas alternativas, salvo la de aceptar la existencia del “multiculturalismo neoliberal”. Sin embargo, si este proyecto proporciona cierto margen de maniobra, tomando en cuenta la volatilidad y variabilidad de las organizaciones civiles en América Latina, no se deben sobreestimar las posibilidades y potencialidades de las luchas “desde adentro”. Todo depende de una estrategia bien articulada para lograr un multiculturalismo transformativo que vaya más allá del multiculturalismo neoliberal y sus dispositivos de poder, tanto cognitivos como distributivos de recursos y poder. Asimismo, tal estrategia atañe la cuestión de alianzas. ¿Cuál es la relación entre luchas indígenas o demandas “culturales” (tanto meramente “culturales” como “radicales” y redistributivas en términos de recursos y poder) con los “movimientos populares”? Finalmente, a partir de la discusión del movimiento indígena guatemalteco, donde por varias razones las demandas culturales han prevalecido sobre las demandas redistributivas, es que no debemos caer en la trampa de la distinción entre el “buen indio moderado” y el “indio

malo radical” puesto que esa dicotomía también refleja un dispositivo de poder y de conocimiento que de manera sutil puede socavar las luchas de los movimientos indígenas.

Los planteamientos aquí reseñados nos dan algunas pistas y pautas para discutir los logros y las limitaciones de los nuevos movimientos indígenas y las nuevas políticas de reconocimiento en términos de la afirmación del pluralismo legal y la autonomía o autogestión territorial de los pueblos indígenas. También servirán para analizar las tensiones estructurales que un gobierno como el del presidente Evo Morales experimentará al procesar las divergentes concepciones del multiculturalismo no sólo en su propio seno sino también en relación al movimiento indígena boliviano, a las agencias de cooperación internacional y a las entidades multilaterales que “portan” y “exportan” diversas definiciones del “indio bueno” o “permitido” y el “indio malo”.

### **3. Las políticas multiculturales en América Latina**

Si hablamos de pueblos indígenas en América Latina cabe recordar que según las estimaciones, siempre controvertidas, entre 34 y 40 millones de los pobladores de la región, o sea alrededor de 8% a 10% de la población total, pueden ser clasificados como indígenas (Psacharopoulos y Patrinos, 1994). Cabe destacar que esas cifras encubren una gran diversidad de situaciones que van desde los agricultores sedentarios con relaciones históricas variables con el Estado y el mercado en la región andina y mesoamericana hasta los pueblos recolectores-cazadores relativamente aislados o incluso no contactados de la región amazónica y otras regiones “periféricas”. Estos permanecen “invisibles” hasta el descubrimiento de sus riquezas renovables y no-renovables y su incorporación al “espacio nacional” por consideraciones geopolíticas.

Las décadas de los 1960 y 1970 fueron las décadas de las “marchas hacia el Occidente o el Oriente” —según el caso— a fin de entregar “tierra sin gente a gente sin tierra” y así evadir una real redistribución de las tierras entre hacendados y campesinos-indígenas. En muchos casos se apostó por una re-distribución limitada para impulsar una “modernización” de los latifundios (la “vía Junker”) mientras que se buscó desviar la redistribución (la “vía campesina”) hacia la colonización de “tierras sin gente”. Luego se descubrieron las riquezas en términos de recursos renovables (bosques, agua, principalmente) y no-renovables (petróleo, gas, minerales, etcétera). Esos procesos (geo-)políticos contribuyeron al surgimiento del discurso y las prácticas contestatarias contra la disposición de los recursos y al despliegue de la noción de territorio ya que la ocupa-

ción del espacio por los pueblos amazónicos difiere de la de los pueblos andinos, por ejemplo.

Sin embargo, la noción de territorio pronto fue adoptada también por estos últimos y hoy en día es el eje central en el discurso de los movimientos indígenas, implicando tanto espacio y recursos como jurisdicción y autoridad política y así apuntalando cierta autonomía. Esa reivindicación territorial encuentra cierto respaldo en el Convenio 169 que dice que la utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de territorios (art. 13-2). Sin embargo, esa demanda a menudo suscita la desconfianza de los legisladores y gobernantes quienes la asocian con “balcanización”.

### *Bolivia: las Tierras Comunitarias de Origen y la Participación Popular*

El caso boliviano es ilustrativo al respecto. Como sabemos, la revolución boliviana de 1952 desembocó en un proceso de reforma agraria y una Ley Agraria de 1953, que estrenó el concepto de la “función social” de la tierra. En el occidente andino y en la región central de los valles este proceso llevó a una redistribución de la tierra. En el oriente tropical, en contraste, las políticas agrarias adoptadas por los gobiernos revolucionarios y post-revolucionarios implicaron una consolidación y modernización de los latifundios. En la región de Santa Cruz surgió un complejo agro-industrial inicialmente asentado en la producción de arroz, caña de azúcar y algodón y, a partir de la segunda mitad de la década de los 1960, en una expansión del cultivo de soya. Tanto en Santa Cruz como en otras regiones del oriente la ganadería ocupa un lugar importante mientras las áreas forestales son codiciadas por las empresas madereras.

A partir de los años 1980 los pueblos indígenas del oriente<sup>6</sup> iniciaron un proceso organizativo que llevó a la creación de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) como ente aglutinador, en 1982. En 1990 los pueblos indígenas del Beni protagonizaron una Marcha por el Territorio y la Dignidad como protesta contra las actividades madereras en sus territorios. Fue una marcha altamente publicitada que de repente recordó al país la existencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas. El presidente Jaime Paz Zamora personalmente fue al encuentro de los indígenas sin poder convencerlos de no seguir hasta La Paz. A fines de

---

6. El oriente boliviano cuenta con alrededor de 30 pueblos indígenas totalizando casi 200.000 personas. El tamaño de esos pueblos varía entre, por ejemplo, los Guaraní con unos 86.000 miembros y los casi desaparecidos Pacahuara con unos 20 miembros.

septiembre Paz Zamora firmó los primeros cuatro Decretos Supremos que reconocieron territorios indígenas, y que fueron seguidos por otros cuatro.

Debido a las irregularidades en la distribución de tierras cometidas por las instituciones encargadas de la reforma agraria, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización, ambas fueron “intervenidas” en noviembre de 1992. Las instituciones no sólo habían otorgado títulos sobrepuestos, incluso hasta varias veces, sino también entregado enormes extensiones de manera irregular, sobre todo durante el gobierno *de facto* de Hugo Banzer (1971-1978) y los siguientes regímenes militares. Fue en este contexto de intervención que se comenzó a preparar una nueva legislación agraria con la presentación de un primer borrador por parte del gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) en 1994 y una contrapropuesta por parte de las organizaciones indígenas y campesinas. Así se inició un proceso de negociaciones en el cual se lograron consensos que luego fueron desestimados por el gobierno en varias ocasiones. Este tipo de actitudes llevaron a las organizaciones indígenas y campesinas a efectuar una movilización conjunta para presionar por la aprobación de su propuesta de una Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), el reconocimiento inmediato de territorios indígenas y varias otras reivindicaciones. Sin embargo, la oferta gubernamental de reconocer territorios en las tierras bajas logró dividir al movimiento. Del otro lado, las organizaciones empresariales, apoyadas por el Comité Cívico de Santa Cruz, presionaron por modificaciones que los favorecieron.

Finalmente, en agosto de 1996 se promulgó la Ley del SNRA, también conocida como Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), en la cual se incluyeron algunas demandas indígenas. Aunque inicialmente el gobierno y, por supuesto, el Banco Mundial, habían previsto una apertura hacia el mercado de tierras, la nueva ley mantuvo la distinción entre la función social y la función económico-social de la tierra. En la primera categoría encontramos dos formas de propiedad colectiva, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y las tierras comunitarias, así como el solar campesino y la pequeña propiedad. Estos tipos de propiedad cumplen una función social y son intransferibles. Se dispuso también que los territorios ya reconocidos por Decreto Supremo debían ser titulados bajo la figura de las TCO y se tramitaron otras 16 demandas mientras se abrió la posibilidad de admisión de nuevas demandas. La categoría de tierras que debe cumplir una función económico-social abarca la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, entre otras. Gozan de la protección del Estado mientras no sean abandonadas en los términos que establece la ley. Son transferibles y pagan impuestos.

Lo que interesa aquí sobre todo es la figura de las TCO que otorga a “los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos renovables existentes en ellas”. Según la ley, la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento al interior de las TCO “se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres” (Ley del SNRA, art. 3-III). Cabe destacar que la ley no habla de territorios y otorga propiedad colectiva y por lo tanto se refiere a una forma de *propiedad* de la tierra y del uso y aprovechamiento “preferente” de los recursos naturales renovables. Sin embargo, el uso y aprovechamiento de los recursos no renovables en las TCO se rige por la Constitución y las normas especiales que los regulan, lo que ha permitido la superposición de concesiones mineras y petroleras sobre los TCO resultando en contaminación de tierras y aguas, una utilización de recursos según una racionalidad mercantil que no toma en cuenta los intereses o las necesidades —culturalmente enmarcadas— de los habitantes de los TCO.

Un aspecto que también cabe mencionar es que las TCO no son entidades jurisdiccionales o políticas y pueden pertenecer a la jurisdicción de varios municipios o provincias. Sin embargo, la reformada Constitución boliviana de 1995, al reconocer el carácter multiétnico y pluricultural del país (art. 1) también reconoce que “[L]as autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado” (art. 171). En este mismo artículo el Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. Sin embargo, la forma en que se buscó implementar este nuevo multiculturalismo demuestra la mala fe del Estado pues al reconocer las TCO por vía de la legislación agraria y las autoridades locales por vía de la Ley de Participación Popular el Estado buscó evitar una articulación entre las nociones de territorio y jurisdicción, alegando que esto llevaría a la “balcanización” del país.

El reconocimiento de las autoridades indígenas se plasmó en la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994. No es necesario aquí discutir toda la LPP y su implementación, que ha sido objeto de amplia atención, sino de señalar que esa ley abre la posibilidad de conformar Distritos Municipales Indígenas (DMI). En un DMI, la autoridad indígena es reconocida como sub-alcalde. Aunque los DMI son institucionalmente muy débiles ya que sus competencias no están definidas y por lo tanto depen-

den de la buena voluntad del alcalde municipal, la figura resulta interesante para las estrategias indígenas de recomposición territorial.

Al respecto, Calla (s.f.) sostiene que Bolivia está viviendo un doble proceso de descentralización. Por un lado, un proceso de descentralización territorialista a través de las demandas de TCO que en los últimos años también han surgido en las tierras altas y, por otro lado, el proceso de descentralización municipal impulsado por la LPP. Utilizando los dos marcos legales, los indígenas desarrollan estrategias para hacerlos convergentes. Un ejemplo es la comunidad de Raqaypampa en el Departamento de Cochabamba, municipio de Mizque, con una población Quechua de unos 11 000 habitantes organizada bajo la forma sindical. La organización en sindicatos, sub-centrales y una Central Regional forma la infraestructura socio-política del Distrito Municipal Indígena de Raqaypampa, creado por la alcaldía de Mizque en 1997. El 2001, con la participación de toda la estructura sindical, se elaboró un reglamento municipal indígena que al final de año fue aprobado por el Consejo Municipal de Mizque. Paralelamente, los sindicatos se dedicaron a discutir la Ley del SNRA y a inicios de 2002 solicitaron al INRA departamental el reconocimiento de TCO con una superficie que coincide con el DMI. Un siguiente paso sería la conversión del DMI en municipio en el marco de la Ley de Municipalidades de 1999.

Si esto ocurre significaría una integración en el andamiaje del Estado. Procesos similares están sobreviniendo en muchos otros lugares de la región andina y a veces con tintes etno-nacionalistas como en ciertas regiones aymaras. En esos casos se trata entonces de procesos de recomposición territorial más allá de la localidad, a veces con base en la organización sindical, como en el caso de Raqaypampa, y en otros casos con base en *ayllus* reorganizados.<sup>7</sup> Calla (s.f.) señala que todavía se ha pensado muy poco en el significado de tales procesos o en sus posibles consecuencias para la estructura política-administrativa del Estado o la distribución de recursos estatales. Por el momento, se trata de formas de organización que se desarrollan largamente al margen o paralelamente a las estructuras estatales, sobre todo cuando se trata de articulaciones supra-comunales, pero al mismo tiempo la Constitución apunta al reconocimiento de las autoridades indígenas. De esta manera, esos procesos se desarrollan en una suerte de “limbo” jurídico con un rumbo imprevisible. Lo que sí podemos decir es que la estrategia estatal que buscó separar la propie-

---

7. Cabe destacar que en esos casos no se trata tanto de una disputa por recursos entre indígenas y latifundistas, como ocurre en las tierras bajas. Los conflictos ciertamente no están ausentes en las tierras altas, pero se producen entre indígenas.

dad colectiva de la autoridad y jurisdicción indígena parece estar siendo rebasada en los hechos. La cuestión ciertamente será muy importante en el debate sobre la reconfiguración del país.

Finalmente, cabe mencionar otro debate fundamental que quedó suspendido tras la “guerra del agua” del año 2000. Tanto el manejo del recurso como las discusiones sobre una nueva ley de aguas se mantienen candentes, entre otras cosas por las tentativas de vender agua desde el Departamento de Potosí al norte de Chile, supuestamente para beneficiar a las poblaciones urbanas de la región pero de paso beneficiando a las empresas mineras sedientas de agua para uso industrial. Además, tras la “guerra del gas” de octubre de 2003, la cuestión del uso de los recursos naturales y del modelo neoliberal en general ha venido a ocupar un lugar aún más prominente en el debate nacional y en la agenda de la Asamblea Constituyente que el presidente Morales ha prometido convocar. Los movimientos indígenas son protagonistas importantes al cuestionar el modelo mercantilista y al proponer que el agua y otros recursos deberían ser tratados como bienes públicos y ser manejados según criterios de equidad, justicia social y respeto a la multiculturalidad. El nuevo gobierno boliviano, por ejemplo, tiene múltiples planes al respecto. No sólo ha creado un Ministerio del Agua, decisión inédita en América Latina, sino que también pretende desarrollar políticas públicas participativas y descentralizadas que vayan más allá del manejo burocrático, central y vertical del recurso. Esta propuesta supone cuestionar los propios moldes de “racionalidad” que imponen los discursos hegemónicos y las agencias multilaterales, lo cual significará un enorme reto a las renovadas agencias estatales.

### *Colombia: de la esperanza al desespero*

Colombia, al lado de Bolivia, fue el otro país que Van Cott (2000) estudió en su libro “La amigable liquidación del pasado”, título que reflejó el optimismo de esos tiempos sobre el emergente multiculturalismo en América Latina. La reforma constitucional de 1991 en Colombia generó importantes esperanzas para los pueblos indígenas del país. De entrada tenemos que recordar que en Colombia los indígenas apenas constituyen un 2% de la población mientras que para Bolivia se estima que los indígenas son el 62%. Sin embargo, la participación de los indígenas en el proceso de reforma de la Constitución colombiana en 1991 generó muchas expectativas. No sólo su presencia y desempeño llamó la atención, sino también el logro de una serie de estipulaciones en la nueva Constitución (Van Cott, 2000). Se reconoció a los resguardos como propiedad colectiva, inalienable y gobernados por cabildos indígenas forma-

dos según la costumbre local. Entonces, en contraste al caso boliviano, aquí no encontramos esa estrategia estatal que busca separar territorio y jurisdicción y, teóricamente, uno puede argumentar que los derechos plasmados en la Constitución colombiana son más coherentes y más sólidos.

Los Resguardos fueron inicialmente creados durante la colonia. En el curso del siglo XIX, tal como en otros países, se intentó disolverlos y fomentar la pequeña y no tan pequeña propiedad privada, un proceso que por un tiempo se detuvo tras la promulgación de la Ley 89 de 1890 que reconoció momentáneamente a los resguardos y cabildos. Sin embargo, las presiones para su disolución siguieron, llevando al surgimiento del movimiento de resistencia, incluso armada, de Quintín Lame en el Cauca entre 1910 y 1918. A pesar de tales resistencias, hacia 1960 sólo existían unos 70 resguardos. En 1961, bajo auspicios de la Alianza para el Progreso, se promulgó una Ley de Reforma Agraria y luego se creó un Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) que sólo comenzó a ser algo efectivo cuando hacia el final de la década campesinos e indígenas iniciaron su propia reforma agraria mediante recuperaciones de tierras.

A partir de 1980 los resguardos existentes se consolidaron y se crearon nuevos, mientras desde el final de la década de 1960 se crearon extensas reservas en el oriente tropical. Tras la promulgación de la nueva Constitución de 1991, esas reservas fueron convertidas en resguardos, fortaleciendo su estatus legal. Así, el número de resguardos iba creciendo, llegando a 638 en 2001 y cubriendo alrededor del 25% del territorio nacional, buena parte en la región amazónica. Es importante subrayar esto porque implica que la creación de resguardos no resolvió la mala distribución de la tierra en otras regiones, como la región andina. Se estima que casi 90% de la población indígena vive en resguardos (Arango y Sánchez, 2002; Pineda, 2001: 36-37).

La Constitución de 1991 no sólo consolidó los resguardos. También consagró otros derechos como son la jurisdicción indígena, la regulación de la distribución de tierras dentro de los resguardos, el diseño y la implementación de planes de desarrollo, la promoción de la inversión pública y la representación ante el gobierno nacional. Legislación secundaria debería estipular cuáles serían los resguardos que se equipararán al municipio dentro de la estructura estatal y recibirán, por lo tanto, una porción del presupuesto nacional.

La Constitución de 1991 también maneja el concepto de entidades territoriales de modo general (municipios, etc.) y de entidades territoriales indígenas. Esta figura fue negociada al último momento (Van Cott, 2000: 94-95) y quedó mal definida. Se suponía que implicaría una espe-

cie de autonomía regional involucrando a varios resguardos y que una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial regularizaría esa forma de autogobierno y jurisdicción indígena ampliada.

Sin embargo, la Constitución de 1991 no sólo ha sido influida por los indígenas, quienes lograron prominencia pública y un liderazgo moral altamente significativo. También estuvieron presentes los movimientos sociales, el partido Liberal y los neoliberales, que por motivos diversos promovieron la descentralización. Por lo tanto, el reconocimiento de la autonomía indígena se debe evaluar en ese contexto más amplio de descentralización y las tentativas de terminar los conflictos violentos en el país.

A partir de 1994, los recursos comenzaron a llegar a los resguardos, sin embargo, esas transferencias fueron efectuadas a través de alcaldes y gobernadores departamentales no-indígenas sobre la base de un plan de inversión y desarrollo que debían presentar los resguardos. El inicio de esas transferencias fue acompañado por programas de capacitación que, según un líder indígena, implicaron que “hoy en día uno necesita mucho tiempo para ser indígena” (Padilla, 1995: 147). Tal vez esa adaptación a los procedimientos estatales no es simplemente “mala” de por sí, pero como argumenta Padilla, esto incrementa las posibilidades de intervención estatal o para-estatal, a través de las ONG, en los asuntos internos de los pueblos indígenas. Se busca una “normalización” de sus procedimientos; una auto-regulación en términos ajenos que posiblemente disminuye su capacidad para diseñar su propio destino (Hale, 2002; Hoekema, 1996).

Mientras el gobierno de Carlos Gaviria demostró cierta afinidad con la causa indígena (Van Cott, 2000), los gobiernos subsiguientes estaban mucho más interesados en la implementación de “megaproyectos” para la explotación de recursos naturales (petróleo, minerales, hidroeléctricas, sembríos de palma africana). La implementación de tales proyectos a menudo afecta a las poblaciones indígenas de varias maneras, incluso a través de la contaminación de los recursos acuáticos que usan o a través de la competencia por el recurso, como es el caso de la expansión de los monocultivos para la exportación o la expansión del potencial hidroeléctrico.

Un caso notorio es la lucha del pueblo Embera Katío en el noroeste del país contra la construcción de los embalses Urrá I y II en su territorio; un proyecto que beneficiaría a los agricultores comerciales de la región a la vez de generar energía eléctrica para la ciudad de Bogotá pero que tendría efectos altamente negativos para la población indígena local, entre otras cosas por afectar sus áreas de pesca. El caso, que está marcado por la violencia contra los indígenas y sus aliados, pasó por las cortes colombianas e incluso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos cuyas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta por el gobierno colombiano. De forma general el reconocimiento de resguardos y de derechos indígenas fue condicionado y subordinado a la creación de “alianzas estratégicas” con el sector privado en el marco del “Plan Colombia”, que pretende una pacificación del país y la eliminación del narcotráfico principalmente mediante un impulso para los sectores empresariales y en desmedro de los grupos más vulnerables. Por ejemplo, se busca introducir interpretaciones restrictivas sobre los derechos territoriales indígenas. Tales políticas y el acrecentamiento de la violencia hoy en día amenazan la existencia misma de los pueblos indígenas.

En resumen, la nueva Constitución colombiana de 1991 abrió una ventana de esperanza al declarar a Colombia un “Estado social de derecho” y al incluir un importante reconocimiento de derechos indígenas. Asimismo, el proceso constituyente —que incluyó a varios grupos guerrilleros— abrió la perspectiva de una pacificación del país. Sin embargo, la misma Constitución, al igual que muchas otras constituciones reformadas en América Latina, también es un documento a menudo ambiguo y contradictorio ya que los capítulos que tratan del régimen económico fueron muy influenciados por los sectores empresariales afines al modelo neoliberal. Si la nueva Constitución suscitó esperanzas en el curso de la década de los 1990 poco a poco esas se convirtieron en decepciones. La brecha entre lo que dice la Constitución acerca los derechos indígenas y el modelo de desarrollo adoptado junto a la forma de combatir el narcotráfico y la guerrilla ha ido creciendo.

### *México: la reforma traicionada*

México fue uno de los países incubadores del indigenismo, una corriente de pensamiento que replanteó la “cuestión indígena” en las décadas de los 1920 y 1930, y que fue institucionalizada a partir del Congreso de Patzcuaro en 1940 que dio lugar a las instituciones indigenistas, tanto a nivel nacional como a nivel interamericano. Aunque de cierta manera era progresista por su crítica de las teorías racistas, el indigenismo pronto se tornó en otra forma de negar la diversidad, esta vez a través de la búsqueda del mestizaje y la asimilación. Fue solamente hacia la década de los 1970 que se comenzó a dejar de lado esta visión asimilacionista, por lo menos en teoría. En México surgió el “indigenismo de participación”, para contener, parcialmente, la emergencia de movimientos independientes. Para cada uno de los 56 pueblos oficialmente reconocidos se impulsó un congreso que debía desembocar en la creación de un Consejo Supremo.<sup>8</sup> A partir de estos congresos y Consejos Supremos, en 1975 se creó un Consejo Nacional de los Pueblos indígenas. Sin embargo, muy pronto

constataron los límites de este indigenismo renovado y la tentativa de incorporar a los movimientos indígenas al sistema del partido-Estado fracasó en gran medida.

Tal como hemos señalado, en 1989 se adoptó el nuevo Convenio 169 de la OIT. México fue el primer país latinoamericano en ratificar el Convenio, aunque lo hizo para proyectarse como un país progresista en el escenario internacional. Dentro del país la ratificación pasó virtualmente desapercibida. Fueron los tiempos del salinismo (1988-1994) que buscó proyectar a México como un país del “primer mundo”, entre otras cosas mediante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este marco, el país reformó su Constitución a inicios de 1992. Por un lado, dio seguimiento a la ratificación del Convenio 169 y por otro lado se reformó el famoso Artículo 27, que había proporcionado el marco para la reforma agraria tras la revolución mexicana (1910-1917). La reforma constitucional que reconoció la composición pluricultural de la nación era ambigua, limitada y de corte netamente culturalista.

Al mismo tiempo, la reforma al Artículo 27 entró en plena contradicción con la ratificación del Convenio 169 o el nuevo pluriculturalismo a *la mexicana*. En el marco de la negociación del TLCAN, se dio por terminado el reparto agrario, se buscó abrir el mercado de tierras, promoviendo la titulación individual de los ejidos y comunidades agrarias y se quitaron los candados a la disolución de los ejidos y comunidades (inalienabilidad, etc.). Muy pronto se expidió una nueva Ley Agraria que normó la protección de las tierras de los “grupos indígenas” en los términos de la Constitución, mientras ésta se refirió a una protección en términos de la ley. Así, la cuestión de las tierras indígenas queda en un limbo jurídico y ni siquiera se habla de territorios. Las políticas salinistas, acompañadas por el muy publicitado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), enfrentaron el rechazo de la mayoría de la población rural y el multiculturalismo neoliberal preparó el camino para el estallido de la rebelión chiapaneca en enero de 1994 (Harvey, 1998).

Como sabemos, tras unos días de combate se acordó un cese al fuego y se iniciaron largos procesos de negociaciones entre las bases zapatistas y el gobierno de Zedillo (1994-2000) pero el diálogo se estancó por falta de interés del gobierno. A fin de reimpulsar el proceso de paz, en 1996

---

8. Fue en este marco, por ejemplo, que en 1974 se organizó el famoso Congreso Indígena en Chiapas. Por un error de cálculo el gobierno local encargó la organización de dicho congreso al arzobispo de Chiapas, Samuel Ruiz. Se organizó entonces un Congreso en el cual los diversos grupos indígenas del área se encontraron y discutieron sus problemas comunes y las maneras de enfrentarlos.

la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)<sup>9</sup> elaboró una propuesta de reforma a la Constitución federal. Los zapatistas aceptaron, aunque expresaron algunas reservas. El gobierno también la aceptó inicialmente, pero luego presentó una serie de “observaciones” que desvirtuaron la propuesta totalmente, desatando la peor crisis del proceso de paz. Mientras la reforma constitucional quedó pendiente, los zapatistas se replegaron en sus municipios y comunidades para consolidar sus gobiernos autónomos y buscaron fortalecer sus lazos con la “sociedad civil” nacional e internacional.

Chiapas fue uno de los temas centrales en las campañas para las elecciones presidenciales de 2000. El candidato Vicente Fox, del PAN, en algún momento llegó a declarar que resolvería el asunto en “15 minutos” y finalmente prometió que al ser electo enviaría el proyecto COCOPA al Congreso. Las elecciones de julio resultaron en la histórica derrota del PRI y tras asumir la presidencia al final de 2000 Vicente Fox de hecho envió la propuesta COCOPA al Congreso. En respuesta, en febrero-marzo de 2001 los zapatistas organizaron una caravana que recorrió el país para finalmente llegar a la capital federal donde hicieron una histórica aparición en el Congreso para apoyar la reforma COCOPA.

Sin embargo, en abril el Congreso aprobó una reforma constitucional que dista mucho de la propuesta de la COCOPA. El nuevo texto reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación “en un marco constitucional de autonomía que asegura la unidad nacional”. Sin embargo, en vez de reconocer a los pueblos indígenas como titulares generales del derecho a la libre determinación se reconocen “pueblos y comunidades” indígenas y en vez de reconocer a las comunidades como entidades de derecho público se las reconoce como “entidades de interés público”, es decir como una suerte de objetos de atención estatal y no como sujetos. Se eliminó el concepto de territorios y se mantiene la referencia al Artículo 27. Asimismo, se permite a las comunidades asociarse entre sí, pero solamente dentro de los municipios. Se omitió una reforma del Artículo 115 sobre la organización municipal haciendo imposible la creación de municipios indígenas. En la exposición de motivos se enfatizó en múltiples ocasiones la “unidad e indivisibilidad de la nación” y esto también se refleja en el texto constitucional. A pesar del rechazo generalizado por parte de los movimientos indígenas,<sup>10</sup> la reforma fue ratificada por 16 Congresos de los Estados

---

9. Una comisión integrada por representantes del Congreso federal y local.

10. Más de 300 municipios presentaron controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que finalmente optó por una salida fácil declarando las controversias improcedentes por razones técnicas.

—precisamente los Estados con menor población indígena— a través de procesos sumamente cuestionables y en agosto de 2001 Vicente Fox firmó el decreto de reforma.

Mientras a nivel federal se vivió este tira y afloja, una serie de Estados locales reformó sus constituciones y en algunos casos adoptó legislación secundaria. De los 31 Estados mexicanos, 17 han modificado su constitución en un sentido multiculturalista, así como el Distrito Federal. En 9 casos encontramos legislación secundaria y entre éstos casos, 5 Estados cuentan con leyes de derechos y cultura indígena. Sin embargo, salvo excepciones la reforma fue principalmente simbólica y sin consecuencias significativas.

En cuanto a los territorios y los recursos naturales las protecciones legales son endebles y los conflictos frecuentes. Un ejemplo es la lucha del Frente de Comunidades para la Defensa de los Derechos Humanos y los Recursos Naturales del Pueblo Mazahua en el Estado de México. En el curso de 2004 este frente organizó varias protestas contra el desvío de agua hacia el sediento Distrito Federal en desmedro de las comunidades mazahua y sin compensación. A pesar de negociaciones y promesas por parte de las instancias gubernamentales involucradas las protestas siguieron ante la falta de acciones concretas en áreas como saneamiento, agua potable y rehabilitación de los sistemas de irrigación en beneficio de las comunidades mazahua.

#### **4. A modo de conclusión**

Tras este breve recorrido del proceso de reforma en tres países latinoamericanos tenemos que concluir que las esperanzas sobre el nuevo multiculturalismo de los inicios de la década de los 1990 se han esfumado. El añejo indigenismo y las políticas abiertamente asimilacionistas fueron suplantados por un multiculturalismo neoliberal o lo que se ha llamado “neoindigenismo”; una transformación en aras de construir nuevas formas de gobernabilidad en el marco de las políticas de ajuste estructural y de reducción del Estado prescritas por las agencias multilaterales. En un contexto de retirada del Estado de importantes áreas de la política social se busca mantener la hegemonía mediante la descentralización y la estimulación de la participación local en el “proceso de desarrollo” sin jamás cuestionar el modelo de desarrollo impuesto ni menos las políticas macro-económicas empobrecedoras de las capas sociales más vulnerables, entre ellas los indígenas.

El nuevo multiculturalismo encaja en el proceso de dismantelamiento de los Estados nacional-desarrollistas y la transformación de las políticas

sociales, de por sí deficientes, mediante programas focalizados que pretenden “ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos”. En este marco, el nuevo multiculturalismo pretende ser culturalmente sensible, pero esa sensibilidad va de la mano con la regulación de la vida de los y las beneficiarias de los programas asistencialistas. La “participación” debe encauzarse hacia la construcción de “capital humano” y “capital social”. Mientras tanto, los proyectos promovidos por los fondos de desarrollo regional mexicanos, por ejemplo, a menudo son de corte empresarial y buscan transformar a las comunidades en “comunidades-empresas” sin considerar las visiones alternativas de desarrollo basadas en agricultura orgánica, nociones de territorialidad, seguridad alimentaria y derechos colectivos sobre los recursos naturales, ni consideran, por ejemplo, la gestión del agua como un esfuerzo necesariamente colectivo o las redes de comercialización vinculadas a la economía popular.

El acceso a los recursos naturales es uno de los asuntos más controvertidos. A pesar de legislación que de cierta forma protege a los derechos indígenas la realidad a menudo es otra, como hemos ilustrado con varios ejemplos. Frente a los movimientos campesinos e indígenas que buscan defender los recursos comunitarios como la tierra y el agua —para manejarlos de acuerdo con sus propios usos y costumbres— tenemos a las empresas comerciales, nacionales e internacionales, para emprender su uso mercantil. En Bolivia, las concesiones mineras, petroleras o forestales se sobreponen a las TCO. En Colombia, se busca condicionar el acceso a territorios a la aceptación de proyectos de desarrollo en cooperación con el sector privado, y tanto en Colombia como en México indígenas y campesinos se ven amenazados por megaproyectos como son los proyectos de desarrollo de la costa pacífica o el Plan Puebla-Panamá. Cuando se invoca el pluralismo jurídico, el debate se ha restringido a cuestiones penales y a una preocupación liberal por los derechos humanos cuando se trata de reconocer una jurisdicción indígena.<sup>11</sup> Curiosamente, casi no se ha desarrollado un debate sobre pluralismo jurídico y acceso a recursos naturales.<sup>12</sup> Ahí rige el derecho estatal, casi sin ser cuestionado a nivel teórico, aunque sí lo es en los hechos de las luchas cotidianas a lo largo y ancho de América Latina.

En general, la esperanza alentada por las reformas constitucionales y los discursos sobre autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas se ha desvanecido. Hemos visto cómo en varios países se ha mani-

- 
11. Las leyes de derechos y cultura indígena mexicanas, por ejemplo, incluyen largos apartados que buscan acotar la jurisdicción indígena y reducirla a casos de “robos de gallina”.
  12. Excepciones importantes forman, por ejemplo, los múltiples estudios y debates realizados por el programa WALIR (ver, por ejemplo, [www.eclac.cl/dmni/proyectos/walir/whatis.asp](http://www.eclac.cl/dmni/proyectos/walir/whatis.asp)).

festado una preocupación por su posible “balcanización” aunque los movimientos indígenas por lo general no manifiestan anhelos separatistas y más bien insisten en que la autonomía es una precondition para una participación política más equitativa, para el logro de una sociedad más justa e incluyente, y para una gestión más adecuada y contextualizada de los recursos naturales. Sin embargo, de manera general los Estados buscan reducir la autonomía a su mínima expresión —la comunidad local— fomentando la fragmentación en vez de una reconstitución de los pueblos. Se reconocen a las comunidades como gestoras de proyectos bajo la vigilancia estatal o de las “ONG”, a menudo para-estatales. Con toda razón, Rodolfo Stavenhagen (2002), comentando las luchas indígenas de las últimas décadas, observa que “de aquí en adelante la cosa va a ser difícil”.

## Bibliografía

- ALBERT, B.  
1997 “Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne”. En *Cahiers des Amériques Latines*, n.º 23.
- ARANGO, R. y E. SÁNCHEZ  
2002 *Los pueblos indígenas en el umbral del nuevo milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación ([www.dnp.gov.co/01\\_CONT/DES\\_TERR/DIV\\_ET.HTM#8](http://www.dnp.gov.co/01_CONT/DES_TERR/DIV_ET.HTM#8)) (consultada el 15 de agosto de 2005).
- ASSIES, W.  
1994 “Self-Determination and the ‘New Partnership’: The Politics of Indigenous Peoples and States,” W. Assies y A. J. Hoekema (eds.) *Indigenous Peoples’ Experiences with Self-Government*, Copenhagen. Amsterdam: IWGIA y University of Amsterdam (IWGIA Document n.º 76).
- 2000 ‘Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America’. En: W. Assies, G. van der Haar y A. Hoekema (eds.) *The Challenge of Diversity; Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam: Thela Thesis.
- 2001 “David vs. Goliath en Cochabamba: los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la protesta social en Bolivia”. En: *T’inkazos, revista boliviana de ciencias sociales*, 8: 106-131.

- ASSIES, W., G. VAN DER HAAR y A. HOEKEMA (eds.)  
 2000 *The Challenge of Diversity; Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam: Thela Thesis.
- BENGOA, J.  
 2000 *La emergencia indígena en América Latina*. México D. F., Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- BONFIL BATALLA, G.  
 1991 "Lo propio y lo ajeno: una aproximación al problema del control cultural". En: Bonfil Batalla, Guillermo *Pensar nuestra cultura*. México: Alianza Editorial.
- CALLA, R.  
 (s.f.) "Derechos territoriales de los pueblos indígenas en los Andes de Bolivia, Perú y Ecuador: Una exploración preliminar. En: OXFAM *Avizorando los retos para los pueblos indígenas de América Latina en el nuevo milenio: territorio, economía, política e identidad* (cd-rom).
- 2000 "Indigenous Peoples, the Law of Popular Participation and Changes in Government: Bolivia, 1994-1998". En: W. Assies, G. van der Haar y A. Hoekema (eds.) *The Challenge of Diversity; Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam: Thela Thesis.
- CASTELLS, M.  
 1998 *End of Millenium*. Malden MA, Oxford: Blackwell Publishers.
- HALE, Charles  
 2002 "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, n.º 34: 485-524.
- HARVEY, Neil  
 1998 *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy*. Durham y Londres: Duke University Press.
- HELD, D., A. MCGREW, D. GOLDBLATT y J. PERRATON  
 1999 *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.

- HOEKEMA, A. J.  
1996 "Autonomy and Self-Government, a Fundamental Debate". Amsterdam: University of Amsterdam, Department of Sociology and Anthropology of Law (Internal memo, Project "Images of Self Rule).
- ITURRALDE, D.  
1997 "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas". En: *Alteridades*, año 7, n.º 14, 81-98.
- PADILLA, G.  
1995 "What Encompasses Goodness, the Law and the Indigenous People of Colombia". En: The Woodrow Wilson Center *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective* (Latin American Program Working Paper Series, n.º 215), 139-153. Washington: The Woodrow Wilson Center.
- PINEDA, R.  
2001 "Colombia y el reto de la construcción de la multiculturalidad en un escenario de conflicto". En: M. J. Cepeda Espinosa y T. Fleiner (eds.) *Multiethnic Nations in Developing Countries*. Bâle, Genève, Munich: Helbing and Lichtenhahn (Institut de Fédéralisme Fribourg Suisse).
- PSACHAROPOULOS, G. y H. A. PATRINOS (eds.)  
1994 *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington: The World Bank.
- STAVENHAGEN, R.  
2002 "Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate". En: R. Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, MacMillan.
- VAN COTT, D. L.  
2000 *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.