Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina

*Rodolfo Stavenhagen**

Los pueblos indígenas han surgido como nuevos actores políticos y sociales en América Latina en años recientes, o más bien, como dirían algunos, como nuevo *sujeto histórico*. Con esto significamos que los indios se transforman en sujetos activos en vez de continuar siendo objetos pasivos del cambio histórico. Qué tanta verdad contiene esta afirmación tendrá que ser motivo de cuidadosas investigaciones empíricas, pero podemos tomarla como una hipótesis inicial. Lo que digo es que algo ha cambiado en las circunstancias de existencia de las poblaciones indígenas, algo está cambiando en la relación entre el estado y los pueblos indígenas: antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjuntado para forjar nuevas identidades, nuevas ideologías están compitiendo con paradigmas viejos y establecidos, la teoría del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada "cuestión étnica", tan ignorada y despreciada durante tanto tiempo, y, por último, también ha cambiado la manera de hacer política en torno de los problemas indígenas.

Estos temas son actualmente objeto de intensos debates en las distintas disciplinas de las ciencias sociales, y seguramente dispondremos dentro de poco de nuevos modelos teóricos que cuestionarán las formas tradicionales de pensar sobre estos temas. Así, tenemos dos niveles de análisis: primero, las cosas están cambiando, y segundo, también está cambiando nuestra manera de encararlas. Algunas veces, al leer acerca de estos problemas, los dos niveles pueden confundirse o superponerse el uno sobre el otro, por lo que tendremos que ser bastante claros acerca del nivel en el que nos colocamos.

* El Colegio de México.

No tengo ambiciones de construir un modelo analítico en este momento, solamente deseo poner de relieve algunos de los principales procesos que me parecen pertinentes para la mejor comprensión de la América Latina y sus pueblos indígenas. Tal vez el punto de partida de nuestro análisis debiera ser el comienzo formal de una política indigenista continental (conocida como indigenismo) en el Primer Congreso Indigenista Interamericano que se realizó en Pátzcuaro, Michoacán, en México, en 1940. Aquí fue donde los delegados gubernamentales reunidos decidieron poner en práctica y aplicar políticas diseñadas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas del continente, principalmente a través de medidas para assimilarlas o integrarlas a la llamada "vida nacional". Esta vida nacional, la sociedad dominante, identificada en función de los términos de referencia proporcionados por las ideologías nacionalistas de los intelectuales urbanos mestizos de clase media y sus parangones políticos, rechazaba completamente los componentes indígenas de la cultura nacional y de hecho no les veía futuro alguno, salvo en un pasado idealizado cuyo núcleo privilegiado eran los museos, y más recientemente como instrumento para conseguir divisas con el turismo y la venta del arte de aeropuerto.

Las políticas indigenistas, si bien fueron bien intencionadas, de hecho resultaron ser etnocidas y bastante ineficaces incluso respecto de sus propios objetivos declarados. En los congresos indigenistas interamericanos que se realizan periódicamente (el onceavo congreso tuvo lugar en Nicaragua en diciembre de 1993), los delegados gubernamentales se lamentarían de las condiciones lastimosas de los pueblos indígenas del continente. Mientras que los gobiernos informaban de sus programas y proyectos de desarrollo, con frecuencia en lenguaje autoelogioso, a los pueblos indígenas sólo se les concedía una presencia simbólica en estos congresos, a la vez que su situación socioeconómica se deterioraba visiblemente.

Un estudio reciente del Banco Mundial concluye que la pobreza entre las poblaciones indígenas de América Latina es grave y persistente. Además, considera que las condiciones de vida de la población indígena, ligadas a la pobreza, son por lo general abismales (sí, ¡abismales!), especialmente si se les compara con las de la población no indígena. Como es bien sabido, los economistas del Banco Mundial no acostumbran hacer juicios a la ligera, y si dicen que las condiciones de vida de los indios son abismales, deben ser bastante malas. Por supuesto, los propios indios y otros seres humanos marginados, tales como los antropólogos, han dicho eso mismo desde hace tiempo.

¿Quiénes son los indios en América Latina y cuántos hay? Si bien los criterios de definición varían de país en país y los datos censales son poco

confiables, los estudiosos estiman que existen más de 400 grupos indígenas identificables, con una población total de alrededor de cuarenta millones, que incluyen desde pequeñas bandas selváticas amazónicas, numéricamente insignificantes y casi extintas, hasta las sociedades campesinas multimillonarias de los Andes. México tiene la población indígena más numerosa de América Latina, alrededor de diez millones, pero representa solamente entre 12 y 15% de la población total. En contraste, los indios de Guatemala y Bolivia constituyen la mayor parte de la población nacional, y en Perú y Ecuador llegan casi a la mitad. En Brasil, los indígenas representan menos del medio por ciento de la población total, pero como son los habitantes originales de la cuenca amazónica, han jugado un papel importante en la resistencia contra la depredación de sus territorios, exigiendo derechos territoriales y representación política, luchando por la preservación del ambiente amazónico y logrando su incorporación en la nueva constitución brasileña adoptada en 1988.

Los países latinoamericanos tienen una larga y complicada historia de legislación "indigenista", en la cual las poblaciones indígenas eran colocadas generalmente en desventaja con respecto al resto de la sociedad, no obstante que muchas de las leyes eran protectivas y tutelares. Si bien el derecho a la ciudadanía formal fue concedido a casi toda la población en los años posteriores a la independencia política, hasta hace muy poco, en numerosos países los indígenas seguían siendo tratados como menores de edad y legalmente incompetentes. No fue sino hasta las últimas décadas cuando se modificaron las leyes básicas en América Latina durante una racha de reformas constitucionales que incluyen no solamente normas relativas a las lenguas y culturas indígenas, sino en algunos casos también a las comunidades indígenas y sus territorios como forma específica de organización social. Reformas constitucionales de este tipo han tenido lugar en años recientes en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Algunos observadores colocan esta reestructuración en el marco de la "ola de democratización" que ha ocurrido en América Latina durante los años setenta y ochenta. Otros reconocen el papel activo que las propias organizaciones indígenas han desempeñado en la generación de estos cambios.

El surgimiento de las organizaciones indígenas durante las pasadas décadas puede considerarse como causa y efecto de las transformaciones sucedidas en la esfera pública en relación con los pueblos indígenas. Allá por los años sesenta tal vez existía solamente un puñado de organizaciones formales creadas y manejadas por personas indígenas que perseguían objetivos de interés para los pueblos indígenas como tales. A

mediados de los noventa, existen centenas de asociaciones de todos tipos y con propósitos diversos: organizaciones a nivel local, asociaciones, intercomunitarias y regionales, grupos de interés constituidos formalmente, federaciones, ligas y uniones nacionales, así como alianzas y coaliciones transnacionales con contactos y actividades internacionales bien desarrollados. Se puede decir con razón que las organizaciones indígenas, su liderazgo, objetivos, actividades e ideologías emergentes, constituyen un nuevo tipo de movimiento social y político en la América Latina contemporánea, cuyo análisis e historia detallado queda por hacerse.

Una de las primeras organizaciones que se cita con frecuencia como prototipo de otras es la Federación Shuar, establecida en los años sesenta con el objeto de proteger los intereses de las diversas comunidades shuar en las tierras bajas amazónicas del oriente ecuatoriano. Los shuar decidieron formar su federación para defender su territorio de invasiones por parte de colonizadores externos y diversos intereses comerciales, y en el proceso descubrieron que la lucha por los derechos a la tierra no podía desvincularse de su sobrevivencia como un pueblo étnicamente distintivo con sus propias tradiciones e identidad cultural. También descubrieron, como lo han hecho tantos pueblos oprimidos a lo largo de la historia, que sólo juntando fuerzas y uniendo esfuerzos podrían lograr su propósito. Aunque estuvo motivada por consideraciones económicas y sociales (la preservación del territorio ancestral, el acceso a los recursos productivos), la lucha de los shuar no puede describirse simplemente como una "lucha de clases" en contraste con los conflictos agrarios entre campesinos y terratenientes que ocurrieron más o menos al mismo tiempo en el altiplano andino. En la medida que los shuar y otros pueblos indígenas de las tierras bajas no se insertaban claramente en una estructura de clases agraria, su organización adquirió un carácter más comunal y étnico que los movimientos más clasistas de los campesinos indígenas en otras partes de América Latina.

Organizaciones similares a las de los shuar surgieron durante los años setenta en varios otros países, y consolidaron sus actividades durante los ochenta. Pronto lograron romper el cerco de las "actividades comunales" a las que con frecuencia los limitaban los proyectos estatales de desarrollo. Si bien los programas de "desarrollo de la comunidad", algunos financiados por agencias multilaterales y organizaciones no gubernamentales, lograron generar la creciente participación de la población local, pronto resultó obvio para las elites indígenas emergentes que la actividad local era muy limitada desde el punto de vista político. Como los shuar, lograron construir una identidad indígena transcomunitaria, incorporando un número creciente de comunidades locales y haciendo hincapié en

la identidad étnica como un vínculo unificador y un agente movilizador. Así surgieron algunas organizaciones étnicas en el escenario político, cuyos líderes hablarían en nombre del grupo étnico como tal en vez de hablar solamente a nombre de tal o cual comunidad rural particular. Muy pronto, a este nivel de organización siguieron las asociaciones regionales, que incluían a varios grupos étnicos. Así surgió la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (COFENIAE), la Asociación Indígena de la Selva Peruana (AIDSESP), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), y muchas más. Todas ellas organizaron sus congresos, publicaron sus manifiestos y declaraciones, dirigieron peticiones a los gobiernos estatales y nacionales así como a la comunidad internacional, y con frecuencia organizaron acciones militantes tales como marchas de protesta, manifestaciones, plantones, ocupaciones de tierras, resistencia activa, o bien iniciaron procesos legales, cabildearon a las legislaturas y a los funcionarios públicos, para alcanzar sus diversos objetivos.

Una forma de organización más reciente es la confederación indígena a nivel nacional. Una vez más, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha estado en la vanguardia de la actividad política cuando organizó dos levantamientos indígenas pacíficos en Ecuador en 1990 y en 1993, que prácticamente paralizaron al país y obligaron al gobierno nacional a negociar con los pueblos indígenas sobre cuestiones agrarias y otros problemas. La Unión Nacional de Indios del Brasil (UNI), que congrega a numerosas tribus amazónicas, fue muy activa en las discusiones políticas sobre la nueva constitución brasileña (1988).

Las organizaciones indígenas también se han extendido más allá de sus fronteras nacionales al involucrarse en actividades internacionales. En América Central y en América del Sur, los activistas indígenas han tratado, con éxito diverso, de establecer organizaciones regionales transnacionales, y a partir de la segunda mitad de los años ochenta, han tenido lugar diversas reuniones internacionales regionales y continentales en torno a las actividades conmemorativas del "Encuentro de Dos Mundos" (o más bien, los 500 años de resistencia indígena y popular), el Año Internacional de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (1993) y la Década Internacional de los Pueblos Indígenas, también proclamada por las Naciones Unidas, que comienza en 1995. Representantes indígenas de América Latina han participado también activamente en las discusiones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, en el cual se ha venido preparando una Declaración de Derechos Indígenas que debería ser adoptada por la Asamblea General en 1995 o 1996, y también

tomaron parte en los debates previos a la adopción del Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales por la Organización Internacional del Trabajo. Representantes indígenas también forman parte de los órganos directivos del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, creado en 1992 por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. También participan en las consultas que realiza actualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, con respecto a un futuro instrumento jurídico interamericano sobre derechos indígenas. Estas actividades internacionales han conseguido que los representantes indígenas de América Latina hayan tomado contacto con representantes de otras partes del mundo, además de que les ha permitido familiarizarse con el derecho internacional y los mecanismos y procedimientos de protección de los derechos humanos en el sistema internacional, una relación que a su vez promueve su causa y les ayuda a mejorar su capacidad de negociación política en sus propios países. (Alguien ha identificado esto como: "Pensar localmente y actuar globalmente".)

Un análisis cuidadoso de las declaraciones, resoluciones y proclamaciones producidas por estas distintas organizaciones y congresos (que queda fuera del alcance de este ensayo) nos mostraría una progresión de ideas y una secuencia de temas de preocupación de sus miembros a lo largo del tiempo. En los primeros años, los manifiestos indígenas recordaban al público en general la subordinación histórica de los indios y su pobreza secular, y reclamaban a los gobiernos algún tipo de retribución y justicia históricas. Al mismo tiempo, un tema persistente en muchos de estos documentos fue la idealización del pasado indígena precolonial, descrito a veces como una especie de "Edad de Oro", un periodo sin explotación, discriminación o conflictos, a la vez que se describía a las culturas indígenas precolombinas como moralmente superiores a la llamada civilización occidental.

En años posteriores, las demandas planteadas por las organizaciones indígenas se han enfocado más a problemas específicos, tales como la tierra, el crédito agrícola, la educación, la salud, la cooperación técnica, las inversiones en infraestructura etc., problemas de cuya solución se hace responsable a los gobiernos. Más recientemente, a las demandas socioeconómicas concretas se han agregado llamados a la autonomía y la autodeterminación. La identidad étnica se ha vuelto un punto nodal de muchas de estas organizaciones, la preocupación por el ambiente es un tema de primordial importancia, especialmente las tierras bajas amazónicas, y cada vez con mayor frecuencia se oyen demandas de cambios en la legislación y el cumplimiento de instrumentos jurídicos inter-

nacionales recientes, tales como el Convenio 169 de la OIT y el proyecto de declaración de los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas.

Las organizaciones indígenas no solamente organizan reuniones y difunden sus programas e ideas; también negocian con las autoridades públicas, mandan representantes a conferencias internacionales, y con frecuencia reciben ayuda financiera de agencias internacionales para fines específicos. ¿Quién representa a estas organizaciones y qué tan representativos son de la población indígena? Este tema lo plantean con frecuencia los gobiernos cuando desean cuestionar la "autenticidad" de la representación indígena en los niveles nacional e internacional, o bien se discute entre facciones y grupos rivales que compiten por el reconocimiento oficial o el acceso a recursos. Es cierto que en numerosos casos las organizaciones indígenas existentes fueron estructuradas de arriba abajo, formadas por elites intelectuales indígenas que carecen de una auténtica base "popular", pero cada vez más las organizaciones indígenas se están construyendo de abajo arriba, a través de un penoso proceso de movilización y organización, mediante el cual surge un nuevo liderazgo con bases populares y que expresan las auténticas preocupaciones de sus afiliados.

El tema de la representación seguirá planteándose sin duda durante algún tiempo. El liderazgo tradicional de una comunidad local lo ejerce generalmente una generación más vieja de autoridades locales quienes a pesar de estar inmersos en la cultura de su grupo, no siempre están bien preparados para enfrentar los retos de las organizaciones "modernas" y las negociaciones políticas. Estas autoridades tradicionales están siendo desplazadas paulatinamente por una generación joven de activistas indígenas, muchos de ellos profesionales que han vivido y puesto a prueba sus habilidades en un ambiente no indígena. Si bien pueden surgir tensiones entre estas dos generaciones, sus papeles son a veces complementarios: las autoridades tradicionales de ancianos se ocupan de los asuntos de la comunidad, mientras que los líderes más jóvenes se involucran en construir organizaciones y alianzas y en tratar con el mundo exterior.

En la medida en que más y más jóvenes indígenas pasan por el sistema educativo formal y logran obtener posiciones profesionales como agrónomos, maestros, médicos, abogados, etc., ha surgido una elite intelectual indígena en varios países latinoamericanos, que se está transformando en la fibra vital de las nuevas organizaciones. Los intelectuales indígenas se ocupan activamente en desarrollar el "nuevo discurso indígena" que otorga a estas organizaciones sus identidades distintivas.

No solamente se ocupan de formular la agenda política de sus movimientos, también redescubren sus raíces históricas, se preocupan por la lengua, la cultura y la cosmología, y participan activamente en "inventar tradiciones" y construir nuevas "comunidades imaginarias". En la medida en que la nueva *intelligentsia* indígena participa en redes nacionales e internacionales y logra difundir su mensaje hacia otros sectores de la población, y en la medida en que es capaz de movilizar recursos y obtener cierta cantidad de "bienes colectivos" (recursos materiales y políticos, reconocimiento público y legal, etc.), los intelectuales indígenas han devenido vínculos indispensables en el proceso de organización y movilización. Por otra parte, el liderazgo indígena también logra obtener apoyo de sus bases populares, de los activistas locales involucrados en la lucha contra las violaciones de los derechos humanos, o por los derechos a la tierra, o al entorno, temas en que con frecuencia las mujeres indígenas son especialmente activas. A veces parece haber alguna tensión entre los activistas locales y los intelectuales, porque los primeros se preocupan de asuntos más inmediatos y buscan soluciones concretas, mientras que los segundos se dedican más a consolidar de las instituciones a mediano y largo plazo. Además, mientras que los intelectuales indígenas contribuyen al desarrollo de una ideología y una *Weltanschauung* "indianista", y también se encuentran a veces envueltos en discusiones con diversas tendencias ideológicas en América Latina (nacionalismo, marxismo, teología de la liberación, democracia cristiana, protestantismo evangélico), los activistas locales no tienen mucha paciencia con estos debates intelectuales y se interesan más en la negociación de problemas específicos con el poder existente en vez de alcanzar la pureza o la coherencia ideológica. Estos diversos enfoques, así como otros factores, han conducido a no pocas disputas sobre asuntos organizativos, estrategia y tácticas que a veces dan la impresión de un movimiento indígena muy fragmentado y de facciones.

En la medida en que la mayoría de las comunidades indígenas en América Latina consisten en sociedades campesinas rurales, las demandas indígenas tienen mucho en común con las preocupaciones de todos los campesinos acerca del derecho al agua y la tierra, la cuestión de la reforma agraria, el crédito agrícola, la asistencia técnica, el acceso a los mercados, los precios y los subsidios agrícolas, etc. Estas han sido cuestiones particularmente urgentes en el altiplano andino, como en otras partes, desde los años sesenta, cuando surgieron numerosos movimientos campesinos militantes en América Latina. Además, si bien las organizaciones indígenas son conscientes de su identidad y su independencia, también saben que su repercusión y alcance serán limitados si se aíslan

de otros movimientos sociales. De esta manera, las organizaciones indígenas han tenido que enfrentar dos tipos de problemas interrelacionados: el papel de los movimientos indígenas en el marco de los conflictos y de la articulación de intereses en la sociedad nacional, y el tema crucial de la construcción de alianzas estratégicas con otras organizaciones.

Sobre el primer punto, no me referiré a los añejos debates, comunes en el siglo diecinueve y a principios del veinte, sobre la supuesta inferioridad de las "razas" indígenas en América Latina, ni al objetivo de las elites nacionales de eliminar a los indígenas "bárbaros" que hacían peligrar la sobrevivencia de la civilización. Más bien, el debate se ha centrado en las décadas más recientes, en dos concepciones alternativas: por una parte, la idea de que las culturas indígenas no estaban integradas a la cultura nacional y que la integración nacional requería de la rápida incorporación de los indios, por lo tanto, de su desaparición como tales. Para las organizaciones indígenas, este modelo les presentaba dos opciones: ya sea aceptar las políticas asimilacionistas del estado negociando sus términos, o rechazarlas totalmente o bien presentar alternativas posibles. Cada una de estas tres posturas ha sido asumida en algún momento por alguna de las organizaciones indígenas.

Por otra parte, a partir de los años treinta, se ha dado un largo debate acerca de si los pueblos indígenas deben ser considerados como una instancia de una clase social subordinada y explotada (campesinado de subsistencia, trabajadores agrícolas), o bien como pueblos oprimidos culturalmente diferenciados (nacionalidades), que de hecho también pueden estar diferenciados internamente en lo social y lo económico. Este es el debate entre etnia o clase que se ha escuchado frecuentemente en las aulas académicas y tiene implicaciones para los objetivos y las estrategias de los movimientos indígenas y de otros movimientos sociales. Si se ha de considerar a las poblaciones indígenas simplemente como un segmento del campesinado explotado, entonces la solución a sus problemas se podrá encontrar en la lucha y la organización clasistas (sindicatos campesinos, reforma agraria). Además, priorizar la identidad étnica diluiría la conciencia de clase y sus correspondientes actitudes políticas. Pero, si se considera la identidad indígena como fundamental, entonces los asuntos vinculados a la situación de clase resultarán secundarios. Tal parecería que la mayoría de las organizaciones indígenas en años recientes han optado por la segunda de estas posiciones. Sin negar o soslayar los asuntos clasistas, han recalcado la identidad étnica y los aspectos "étnico-nacionales" de sus luchas, lo que también les ha producido cierta prominencia en casa como en el extranjero. Una de las razones que las ha llevado a adoptar esta posición es el enfoque bastante pre-

juicioso que los partidos políticos tradicionales de izquierda han adoptado en América Latina respecto a la "cuestión indígena", que durante muchos años promovieron una postura "clasista" clásica frente a los conflictos sociales, que enajenó a muchos aliados potenciales indígenas que no veían reflejadas sus propias preocupaciones en el discurso marxista de muchos de estos partidos políticos. Se pueden ver ejemplos de estas tensiones en el conflicto entre los sandinistas y los miskitos en Nicaragua durante los ochenta, y en la evolución de la ideología y la guerra revolucionarias en Guatemala durante los últimos cuarenta años.

El debate acerca de la clase frente a la etnia también tiene implicaciones más amplias en cuanto a estrategia y tácticas políticas, porque tiene que ver con la posibilidad de que los movimientos indígenas hagan alianzas con otras organizaciones sociales y políticas. Desde el inicio de su proceso de organización y movilización, los activistas indígenas se dieron cuenta de que para lograr sus objetivos más amplios, y para evitar el encapsulamiento, tendrían que buscar alianzas con otros sectores de la sociedad, particularmente con los sindicatos de trabajadores, las organizaciones campesinas, los estudiantes, los intelectuales urbanos, así como instituciones establecidas tales como la Iglesia Católica (o cuando menos con algunas de sus tendencias actuales, como los promotores de la teología de la liberación), y bajo ciertas circunstancias, también con algunos partidos políticos. Algunas organizaciones indígenas tuvieron sus inicios con filiales de algún partido político: en México, el PRI trató de organizar y controlar algunas organizaciones indígenas en los setenta; en Bolivia los diversos partidos políticos tenían, y algunos todavía tienen, filiales indígenas, y un partido claramente indígena, el katarismo (Movimiento Indígena Tupac Katari) compitió abiertamente por el poder político (su antiguo candidato presidencial, una indígena aymara, Víctor Hugo Cárdenas, es desde 1993 vicepresidente de Bolivia en un gobierno de coalición). Por lo común, sin embargo, las organizaciones indígenas han evitado afiliarse a algún partido político (no así sus miembros individuales), y sus líderes generalmente rechazan los ofrecimientos que les hacen los partidos políticos para incorporarlos o cooptarlos a las estructuras partidarias establecidas.

Sin embargo, los líderes indígenas se han dado cuenta de la necesidad de establecer alianzas tácticas con otras organizaciones sociales, particularmente cuando se comparten los objetivos de la lucha social, como por ejemplo en la defensa de los derechos humanos bajo regímenes represivos como las sucesivas dictaduras militares en Guatemala. El problema de las alianzas se ha planteado públicamente en algunos congresos internacionales a los que asisten las organizaciones indígenas y otras. Los par-

ticipantes ponen de relieve que la movilización popular ampliamente inclusiva tendrá mayor efecto político que acciones aisladas llevadas a cabo por grupos más pequeños y fragmentados. Por otra parte, los líderes indígenas argumentan que sus intereses específicos (la identidad étnica, el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indígenas) se pierden fácilmente y resultan subordinados a las preocupaciones más generales de las organizaciones populares. Por lo común, temen (con alguna justificación) que las organizaciones indígenas lleguen a ser jugadores menores en un juego dominado por las organizaciones mestizas establecidas, y que se arriesgan a ser manipulados por los políticos mestizos más experimentados.

Las organizaciones indígenas no habrían llegado hasta donde han llegado en estos años sin apoyos externos. De hecho, numerosas organizaciones se iniciaron con ayuda de agentes externos, que aún mantienen en algunos casos su ascendencia sobre ellas. Las misiones católicas y protestantes ayudaron a algunas de las asociaciones indígenas amazónicas a organizarse en los decenios sesenta y setenta. También han contribuido a organizar el movimiento indígena, en diversos momentos, los maestros, agrónomos en servicio gubernamental, antropólogos de instituciones académicas, trabajadores de la salud y otros profesionistas no indígenas, así como activistas de diferentes tipos de grupos políticos. Muchas de estas organizaciones ahora reciben ayuda financiera o subsidios de numerosas agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales de diversos tipos que se han establecido en los últimos años en América Latina.

El surgimiento del movimiento indígena, ¿es un fenómeno temporal o es un hecho permanente que representa algún cambio profundo en las sociedades latinoamericanas? Sólo el tiempo lo dirá, pero por ahora está claro, cuando menos para quien esto escribe, que el movimiento indígena sí expresa fuerzas sociales fundamentales en algunas de las transformaciones que han estado ocurriendo en el continente durante el último tercio de este siglo.

Existe cierto número de factores que pueden dar razón del surgimiento de la conciencia indígena y de estos nuevos movimientos sociales en la escena pública. En primer lugar, hay que mencionar el desencanto generalizado con el fracaso de las políticas desarrollistas tradicionales que fueron aplicadas asiduamente por los gobiernos nacionales y las organizaciones multilaterales desde el fin de la segunda guerra mundial. El "desarrollo económico" era la palabrita mágica, utilizada por generaciones de planificadores oficiales y académicos, que traería mejores niveles de vida y mayores ingresos a los pobres, los marginados, las pobla-

ciones atrasadas de América Latina. Esto no sucedió así, como lo ha demostrado la "década perdida" de los ochenta. Las poblaciones indígenas fueron efectivamente incorporadas al sector "moderno" de la economía a través de los mecanismos del mercado, las migraciones de trabajadores, la ampliación de la infraestructura de comunicaciones y transportes, pero vieron cómo los beneficios del crecimiento iban a dar, como siempre, a las elites. Salvo algunos proyectos "piloto", la situación de los pueblos indígenas, si acaso, se fue deteriorando durante este período, al ir perdiendo su autonomía y sus medios de subsistencia y volverse más y más dependientes del capitalismo de mercado. En este proceso de desarrollo desigual, las poblaciones indígenas fueron en todas partes "víctimas" más que "beneficiarios", las poblaciones más vulnerables y frágiles atrapadas en la vorágine de cambios económicos y sociales acelerados e inestables. Este hecho no pasó inadvertido a la *intelligentsia* indígena emergente, quienes pronto se volvieron escépticos de las proyecciones económicas optimistas, las promesas de sus gobiernos y las predicciones acerca de su acceso inminente al progreso y la civilización. La desilusión que sufrieron ante las estrategias dominantes de desarrollo fue compartida por muchos al principiar la década de los setenta, y la lucha por "alternativas de desarrollo" con frecuencia centró su atención en el nivel local (por ejemplo, "Lo pequeño es bello"), que incluiría, por supuesto, a las comunidades indígenas.

Otro factor, vinculado al anterior, fue la creciente conciencia de los intelectuales indígenas emergentes de que el estado-nación moderno que la elite mestiza había venido construyendo con tanto ahínco desde el siglo diecinueve tenía fallas de origen. En vez de ser un estado incluyente, resultó ser excluyente: las culturas indias eran negadas, los indios eran víctimas de racismo y discriminación abiertos o sutiles; los pueblos indígenas (aun cuando constituían mayorías demográficas como en Bolivia y Guatemala y en numerosas regiones subnacionales en los demás países), estaban excluidos del bienestar económico, de la igualdad social, de los procesos de toma de decisión política, del acceso a la justicia en el sistema legal. Los indios no podían reconocerse en el modelo prevaleciente del estado "nacional", tal como éste fue construido por las elites mestizas y blancas de la clase dominante. (Mientras que los mestizos llegaron al poder en países como México, las jerarquías tradicionales raciales y culturales dominadas por los descendientes criollos de los colonizadores españoles o de otros europeos prevalecieron hasta bien entrado el siglo veinte en los demás países.) Las raíces indígenas de América Latina fueron consideradas durante mucho tiempo como un lastre por las elites europeas, y las políticas indigenistas asimilacionistas de los gobiernos

indicaban claramente que las culturas indígenas no tenían futuro en el estado-nación moderno. A pesar de haber recibido el derecho formal de ciudadanía en la mayoría de los países latinoamericanos, los pueblos indígenas han sido tratados frecuentemente como ciudadanos de segunda clase, cuando no se les denegaban simplemente estos derechos (en algunos países fueron tratados como menores de edad, tutelados por el estado, discapacitados legalmente). La democracia representativa, la participación política institucional, la igualdad ante la ley, el debido proceso, el respeto de sus lenguas, culturas, religiones y tradiciones, así como la dignidad acordada por el resto de la sociedad nacional; todo esto no era para los indios. Muchos indígenas interiorizaban de hecho los estereotipos y los estigmas que les fueron impuestos por los sectores dominantes, y recurrían a la autonegación y la autodenigración con tal de ser aceptados por los no indios. Otros desarrollaron una "cultura de la resistencia", volviendo hacia adentro, evitando el contacto con el mundo exterior lo más posible (una reacción que en años recientes ha sido cada vez más difícil de mantener). Otros más, conscientes de que el modelo existente de estado nacional les niega su identidad y su sobrevivencia como culturas viables, han comenzado a cuestionar la idea dominante de la nación, al proponer concepciones alternativas de estado multicultural y poliétnico. Esta es una de las demandas que el nuevo movimiento indígena ha estado proponiendo en años recientes.

No hay duda que el movimiento indígena se ha inspirado a su vez en las luchas anticoloniales de liberación de los años de posguerra. Los intelectuales indígenas se han identificado con los movimientos de liberación nacional, considerando con frecuencia que sus propias luchas también son anticoloniales, porque sus pueblos fueron víctimas de un colonialismo anterior que se transformó en colonialismo interior durante el periodo independiente. Al observar los logros de los movimientos anticoloniales y de liberación nacional, es probable que se hicieran la pregunta, "¿Y, nosotros por qué no?" De hecho, en los numerosos manifiestos y proclamas indígenas, los pueblos indios de América Latina son presentados como víctimas del colonialismo y su lucha como una resistencia anticolonial. Esto se formuló y repitió de manera muy clara en numerosos foros nacionales e internacionales durante las conmemoraciones del 500 aniversario del Encuentro de Dos Mundos, reunión que estimuló aún más la constitución de las organizaciones indígenas en el continente.

El surgimiento de las organizaciones indígenas también refleja la emergencia de una cosmovisión indígena o indianista, que todavía no constituye una ideología política estructurada y coherente, pero que con-

tiene elementos de ella que la distinguen claramente de otras ideologías que permearon el pensamiento social durante muchas décadas. Tal parece que la emergente intelectualidad indígena rechazó las ideologías hegemónicas de la época porque éstas no enfrentaban la problemática de los pueblos indígenas y el estado nacional en forma adecuada, y luego se dedicó a construir sus propios textos ideológicos.

Estrechamente vinculado a las ideas del desarrollo económico y de la construcción nacional, está el concepto de "modernización", que alguna vez fue promovido como un proceso social universalizante e inclusivo que abarcaría con el tiempo a todas las formas tradicionales, atrasadas o premodernas de sociedad. Se consideraba que estas formas eran propias de las comunidades y las culturas indígenas, y que por lo tanto estaban destinadas a desaparecer. Las políticas de modernización, promovidas como un remedio al subdesarrollo y la pobreza, fueron diseñadas para acelerar este proceso, considerado por muchos como inevitable y deseable. El paradigma de la modernización, aún mantenido en alto por los estadistas como sinónimo de progreso y por lo tanto moralmente legítimo, se considera hoy en día por muchos activistas indígenas y sus simpatizantes como poco menos que etnocida. La ideología indianista emergente encuentra poco apoyo en este paradigma y no lo apoya a su vez. Por el contrario, en muchos casos rechaza explícitamente la "modernización" como objetivo viable para los pueblos indígenas. Esta tensión se expresa claramente en los conflictos en torno de los cambios ecológicos, particularmente en las regiones de selva húmeda tropical. En estas regiones, la modernización se identifica con frecuencia con vastas transformaciones ecológicas que destruyen los recursos bióticos del bosque, que constituye el hábitat de numerosos grupos indígenas.

La teoría de la modernización (una de las modas intelectuales asociadas a la sociología del desarrollo) también planteaba la necesidad de profundos cambios en los valores culturales de las poblaciones "atrasadas" y "tradicionales". Diversas escuelas de "cientistas sociales aplicados" aplicaban sus conocimientos para decirles a las poblaciones indígenas del mundo que sus modos de vida estaban moralmente equivocados (el enfoque misionero) o que eran disfuncionales al mundo moderno (el enfoque tecnocrático). Los pueblos indígenas que aceptaban estos argumentos bien pronto se encontraban moralmente desposeídos, culturalmente empobrecidos y materialmente devastados. La ideología indígena (o indianista) actual cuestiona por ello al paradigma de la modernización como impropio en el mejor de los casos, y como potencialmente destructivo de los valores indígenas.

Durante décadas, el enfoque de la modernización con respecto a los cambios sociales y culturales entre los pueblos indígenas compitió con la visión del mundo del marxismo, no sólo como un mapa cognoscitivo del "mundo real" en el cual se encontraban los pueblos indígenas, sino también como una guía revolucionaria para la acción y la transformación histórica. Los grupos políticos marxistas (con sus diversas tendencias: comunista, trostkista, maoísta, castrista, etc.) tenían sus plataformas "indigenistas" (cuando pensaban en los pueblos indígenas lo que no sucedía con frecuencia). Generalmente esto significaba invitar a los indios a que se deshicieran de sus identidades indígenas para incorporarse a la lucha de clases como campesinos pobres y explotados. Algunas veces, significaba simplemente rechazar llanamente a los pueblos indígenas como demasiado primitivos para comprender la lucha de clases y concentrar su atención en la revolución entre las clases "avanzadas" de América Latina, en primer lugar el proletariado urbano. Se sostenía que una vez ganada la batalla, un gobierno revolucionario ilustrado llevaría el progreso a los indígenas atrasados.

Los intelectuales indígenas reconocían que la visión marxista ortodoxa del "problema indígena" no era tan distinta del enfoque de la "modernización" discutido con anterioridad. Algunos de ellos rechazaron ambos enfoques como siendo productos del "Occidente colonizador". El escepticismo indígena aumentaba conforme algunos grupos indígenas se encontraron literalmente entre el fuego cruzado de las guerrillas izquierdistas y los ejércitos represores en diversos gobiernos latinoamericanos durante los setentas y los ochentas (Bolivia, Colombia, Guatemala, Perú. En Nicaragua, se encontraron entre un gobierno revolucionario izquierdista y los contras organizados por Estados Unidos).

Así, la ideología indianista surgió como una alternativa al vacío ideológico (en cuanto a pueblos indígenas se refiere) de las principales filosofías políticas tanto liberales como marxistas.

Si bien sería difícil hablar actualmente de una ideología indianista acabada, estructurada y coherente (de hecho, podría nunca ocurrir), existe cierto número de temas e hilos conductores que persiste y reaparece en las diversas corrientes del "indianismo", tal como se expresa en los documentos de las organizaciones, los grupos, seminarios, conferencias, talleres, revistas y periódicos indígenas. Estos temas van de la mano frecuentemente con demandas específicas planteadas principalmente a los gobiernos, pero también a veces a la sociedad en su conjunto. Pueden agruparse bajo cinco grandes rubros:

1) *Definición y status legal*. Mientras que los burócratas, los juristas y los antropólogos (así como alguno que otro misionero) se han complicado

la vida en torno a la cuestión de quién es y quién no es indio (o lo que constituye lo "indígena") —por lo que la definición y cuantificación de los pueblos indígenas en América Latina es una tarea ambigua— el derecho a la auto definición es una de las demandas recurrentes de las organizaciones indígenas. Ahora se ha transformado en una cuestión de identidad cultural, y con frecuencia un asunto de honor (independientemente de criterios tan "objetivos" como el uso de la lengua, el vestido, o la participación activa en la vida de la comunidad). Más que una elección individual, muchas organizaciones reclaman el reconocimiento grupal y la identidad colectiva. Mientras siendo indígena era estar estigmatizado, la autoidentificación no ofrecía mayores incentivos; pero como están cambiando los tiempos, la autoidentificación indígena se ha vuelto un instrumento político en un espacio social contestado.

En la medida en que las etiquetas sociales y culturales con frecuencia implican un status legal específico, y en que la atribución del estatus legal ha sido típicamente una prerrogativa de los gobiernos, las organizaciones indígenas que reclaman el derecho de auto definición (que es considerado ahora como un derecho humano fundamental), también cuestionan la autoridad de los gobiernos a imponer este status unilateralmente (que es de hecho lo que ha ocurrido desde el principio). El movimiento indígena reclama un nuevo status para los pueblos indígenas en el marco de una sociedad democrática, exigencia que en los últimos años encuentra su expresión en los cambios legislativos y constitucionales mencionados al inicio de este ensayo.

2) *Derecho a la tierra.* Aunque los derechos a la tierra y la cuestión agraria ya no reciben mucha atención en la era de la globalización económica, estos problemas son fundamentales para la sobrevivencia de los pueblos indígenas en América Latina, y constituyen una de sus demandas principales. La pérdida de sus tierras (esencial para su modo de vida) ha sido una constante en la historia indígena de América Latina, y la lucha por la preservación o la restitución de sus derechos agrarios está en la base de muchos de los intentos recientes de los indígenas por organizarse. La tierra y sus diversos recursos (los bosques, el agua, los animales, incluso los minerales) se ven principalmente como bienes colectivos, comunales, aunque la noción de los derechos de propiedad individual ha penetrado entre los indígenas después de décadas de expansión capitalista. Luchas agrarias han tenido lugar entre los mapuches de Chile, en el altiplano andino en Perú y Ecuador, entre los mayas de Guatemala, y se encuentran en la base de los conflictos sociales en México, inclusive el levantamiento indígena en Chiapas en 1994. La cuestión de la tierra no está aún resuelta para el campesinado indígena

en América Latina, y su descuido por parte de los gobiernos —después de la ola de reformas agrarias durante los años sesenta, como parte del programa de la Alianza para el Progreso— impone pesadas cargas a los pueblos indígenas.

Si bien los derechos agrarios en sentido estricto se refieren a los recursos productivos, los pueblos indígenas también reclaman con insistencia sus derechos territoriales, es decir, el reconocimiento y la delimitación legal de sus territorios ancestrales, ocupados en forma continua por un grupo indígena a lo largo del tiempo, y que generalmente representa el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo. Los territorios indios han sufrido graves pérdidas como resultado de la colonización del exterior o expropiaciones decretadas por los gobiernos, y hay consenso de que sin su propio territorio, la sobrevivencia social y cultural de los pueblos indígenas se ve seriamente amenazada.

3) *La identidad cultural.* El cambio cultural espontáneo y el proceso de aculturación, así como las políticas estatales de asimilación de los pueblos indígenas, se han considerado como etnocidas, es decir que ponen en peligro la sobrevivencia de las culturas indígenas. A través de una cultura pasiva de resistencia, numerosos pueblos indígenas han logrado preservar elementos de su cultura y mantener su identidad étnica, la cual se ha visto fortalecida en años recientes por el renacimiento cultural consciente fomentado por las elites indígenas y los militantes culturales. Así, por ejemplo, la cultura maya está siendo promovida activamente en Guatemala por numerosas organizaciones indígenas (además, en un ambiente altamente represivo, la actividad propiamente cultural es algo menos peligrosa que la actividad abiertamente política). Las lenguas y tradiciones quechuas y aymaras son revividas en los países andinos; y en México una organización de escritores e intelectuales indígenas promueve las literaturas indígenas. Algunas veces, estas actividades reciben apoyo gubernamental, pero generalmente dependen de sus propios recursos, tal vez con alguna ayuda de una ONG simpatizante.

Desde el siglo diecinueve el castellano fue declarado lengua oficial y nacional de los estados hispanoparlantes de América Latina, y las lenguas indígenas fueron calificadas de "dialectos" en el mejor de los casos, no merecedoras de ser preservadas. En consecuencia, la educación formal y privada (generalmente misionera) les impuso a los grupos indígenas la lengua del Estado, y con frecuencia prohibía incluso su uso en las instancias públicas (procedimientos legales, administración municipal, etc.). Con tal desventaja en el uso de sus propias lenguas, los derechos de los pueblos indígenas eran fácil y sistemáticamente vulnerados. En años recientes, como resultado de las demandas indígenas y de la reevaluación

de las políticas indigenistas por parte de maestros y científicos sociales, algunos gobiernos han aplicado programas de educación bilingüe en las regiones indígenas. Las organizaciones indígenas ahora reclaman servicios educativos en sus propios idiomas, programas de capacitación de maestros para sus propias gentes y contenidos curriculares que tomen en cuenta las culturas indígenas. En algunos estados (por ejemplo, en Perú), las lenguas indígenas ahora han sido reconocidas como lenguas nacionales. En otros, en los asuntos administrativos y jurídicos de interés para los indios se debe permitir el uso de las lenguas indígenas.

4) *Organización social y costumbre jurídica.* La vida comunitaria indígena, y por tanto, la viabilidad de las culturas indígenas, dependen de la vitalidad de la organización social del grupo y, en muchos casos, del uso activo de la costumbre jurídica local. Esto se ha transformado desde hace poco en una demanda importante de las organizaciones indígenas, en la medida en que el reconocimiento de la organización social local y de la costumbre jurídica por parte del sistema jurídico estatal y de la administración pública también contribuye al debilitamiento y la desaparición potencial de las culturas indígenas.

Ningún estado latinoamericano reconoce formalmente el pluralismo legal, pero siempre ha existido cierto grado de tolerancia para los "usos y costumbres" locales (en la época colonial un sistema jurídico especial para las "Repúblicas de Indios" fue establecido por la Corona). Muchas organizaciones indígenas ahora han planteado como objetivo el reconocimiento formal de la costumbre jurídica y de las formas tradicionales de autoridad local, de resolución de conflictos, prácticas relativas a la herencia y el patrimonio, patrones de uso de la tierra y los recursos comunales etc. Aquí se están planteando demandas políticas que se expresan con frecuencia en el objetivo indígena de lograr un mayor grado de participación política.

5) *Participación política.* Las organizaciones indígenas ahora no sólo reclaman mayor representación política en las instituciones gubernamentales (consejos municipales, legislaturas estatales, congresos nacionales), sino también tratan de obtener el derecho a la libre determinación (garantizado en el derecho internacional), que se expresa a través de la autonomía y el autogobierno local y regional. Muchos estados todavía temen estas demandas, porque creen que serían un paso hacia la secesión y la fragmentación del estado nacional, pero las organizaciones indígenas generalmente insisten en que sólo piden autodeterminación *inter-na* y mayor participación en la política nacional, no como una minoría excluida, sino como los descendientes de los primeros habitantes del país, por lo tanto como los "auténticos" representantes de la "nación".

Varios países, como Nicaragua, Panamá, Brasil, han adoptado sendos estatutos de autonomía para las regiones indígenas, y otros están en vías de hacerlo. Esta es una temática que sin duda producirá numerosas controversias en el futuro.

La evolución del campo de los derechos indígenas a nivel internacional en años recientes, ha tenido fuerte influencia en la posición y la evaluación de las organizaciones indígenas en América Latina, y puede haber influido también en la evolución de las posiciones de los gobiernos. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las NN. UU. ha venido preparando un proyecto de Declaración de Derechos Indígenas desde 1982. Los gobiernos latinoamericanos al principio prestaban poca atención a estos trabajos, pero al pasar los años están tomando un mayor interés. Al principio, la representación indígena latinoamericana fue escasa, pero en años recientes más y más organizaciones indígenas de la región han participado en los debates anuales del Grupo de Trabajo en Ginebra. La asistencia a estas reuniones proporciona una oportunidad a muchos líderes indígenas de conocer el ambiente internacional, tomar contactos con sus congéneres de otros países, y de esta manera fortalecer su propia labor organizativa nacional. Cualquiera que sea el resultado final del proyecto de Declaración (puede ser que la Asamblea General de la ONU la apruebe con modificaciones), las organizaciones indígenas ya se refieren a sus diversos artículos provisionales como un punto de referencia necesario en su propio discurso político. Así, por ejemplo, la afirmación que los pueblos indígenas, como todos los pueblos, tienen el derecho a la libre determinación.

Por otra parte, la representación indígena no fue muy numerosa en los debates previos a la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1989. Los puntos de vista indígenas fueron expresados principalmente por los delegados obreros ante la OIT, quienes no siempre estaban muy bien enterados de estos asuntos. Ya que el Convenio 169 ha sido ratificado por cierto número de estados latinoamericanos, las organizaciones indígenas se refieren a él con razón como uno de los instrumentos legales existentes que obligan a los gobiernos, y en consecuencia promueven activamente su ratificación en los países que aún no lo han ratificado.

En la medida en que existe un derecho internacional emergente de los derechos indígenas, las organizaciones indígenas en América Latina lo utilizarán tanto en lo jurídico como en lo político.

El discurso indígena ocurre en la intersección de los temas referentes a los derechos humanos, la democracia, el desarrollo y el ambiente. Se ha vuelto más claro que las demandas indígenas preocupan no solamente a los pueblos indígenas sino que involucran a toda la sociedad nacional. Estos reclaman no solamente más y mejor democracia, o la mejor apli-

cación de los mecanismos de defensa y protección de los derechos humanos, o mayor participación en los supuestos beneficios de los programas de desarrollo. De hecho, están cuestionando y desafiando las premisas mismas sobre las cuales ha sido erigido el estado nación en América Latina desde hace casi dos siglos.