

## Problemas y alternativas

### Las políticas estatales hacia los pueblos indígenas de América Latina

DONNA LEE VAN COTT

Durante las dos últimas décadas, los pueblos indígenas del Hemisferio Occidental se han organizado en redes políticas sofisticadas y luchan ahora por aumentar su participación en los procesos gubernamentales de toma de decisiones. Desde el punto de vista de los Estados nacionales de Latinoamérica, estos movimientos indígenas plantean un reto más para las tareas ya arduas de consolidar la democracia, reactivar el crecimiento económico y reconstruir las burocracias deterioradas. Desde la perspectiva de las comunidades indígenas, esta militancia representa su única oportunidad de sobrevivir como pueblos con una cultura propia.

Existen semejanzas notables entre países sobre la manera como están trabajando las comunidades indígenas para proteger sus culturas, crear una capacidad de organización, y lograr una mayor participación en la vida pública. Tales semejanzas reflejan la intensidad de la comunicación y la ayuda mutua entre diferentes organizaciones indígenas de todo el hemisferio. En contraste, la falta de discusión entre los gobiernos latinoamericanos sobre cuestiones indígenas en los últimos años, ha dado como resultado una mayor variedad en las respuestas que ofrecen estos gobiernos a las demandas indígenas.

La resistencia por parte de los actores políticos no indígenas de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, y los lazos débiles que existen entre los grupos indígenas de un mismo país, han impedido el desarrollo de movimientos indigenistas verdaderamente nacionales en la mayoría de los países de América Latina. En contraste, las organizaciones indígenas comunales y locales históricamente han establecido contactos directos con la comunidad internacional, por medio de redes de organizaciones no gubernamentales, de derechos humanos, de protección del ambiente y de desarrollo. Con frecuencia, organizaciones indígenas de un mismo país se disputan el apoyo de estas organizaciones.

En 1977, una reunión que organizó Naciones Unidas en Ginebra condujo al establecimiento, en 1982, del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, que estimuló un aumento de la actividad a nivel internacional. Durante los últimos diez años, el Grupo de Trabajo ha servido como foro para el debate entre organizaciones indígenas, representantes de los Estados nacionales, y ONGs. Resulta irónico que a pesar de que las organizaciones indígenas de Norte y Sudamérica, y sus redes de apoyo no indígenas, hayan sido las fuerzas que impulsaron la codificación y protección de los derechos indígenas ante Naciones Unidas, el sistema interamericano se ha quedado a la zaga de los foros de Naciones Unidas y de Europa en su manejo de los derechos y los asuntos indígenas.

En los años ochenta, diversas conferencias internacionales contribuyeron a establecer los vínculos entre las diferentes organizaciones indígenas que existían dentro de los países, y entre éstos y las diferentes regiones. La reunión preparatoria de la Conferencia de Naciones

Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Brasil en 1992, estimuló las alianzas entre organizaciones indígenas y grupos ambientales. Tal vez el impulso más importante que recibió la internacionalización acelerada del movimiento indigenista, fue la actividad que se realizó en todo el hemisferio para organizar la respuesta a las celebraciones oficiales del 500 aniversario de la llegada europea al continente americano. Estas actividades preparatorias previas al quinto centenario, que tuvieron lugar en los ochenta y principios de los noventa, coincidieron con la pérdida de influencia de la izquierda latinoamericana, lo que abrió el camino a una movilización con bases étnicas encabezada por un número cada vez mayor de organizaciones indígenas.

De manera paralela a las actividades internacionales, durante los años setenta aumentó la actividad política de los pueblos indígenas a nivel comunitario. En los ochenta, la transición de un régimen autoritario a otro democrático estimuló la oleada de actividades en este campo; conforme fue disminuyendo la represión, los grupos indígenas a favor del movimiento democrático se mostraron ansiosos por participar en la política electoral al restablecerse ésta.

### **Factores y cuestiones de política**

La atención continua de los gobiernos del hemisferio hacia cuatro áreas de política podría aumentar el debate sobre cuestiones indígenas a nivel nacional e inducir, al mismo tiempo, una discusión más informada y seria sobre los posibles enfoques interamericanos hacia cuestiones que son motivo de conflicto entre los pueblos indígenas y los gobiernos nacionales. Estas cuatro áreas son: representación y participación política; educación y lengua; lucha por la tierra y los recursos naturales, y relaciones entre civiles y militares, contrainsurgencia y políticas antinarcóticos.

#### ***Incremento de la representación y la participación política***

La falta de representación política es motivo de frustración y desesperación para los pueblos indígenas, que sienten que no tienen voz en las decisiones nacionales sobre desarrollo económico, y que su participación dentro de ese modelo es escasa. El levantamiento de Año Nuevo en Chiapas puso de relieve lo inadecuado de la respuesta de los gobiernos del hemisferio ante los trastornos que ha provocado a la economía indígena, la instrumentación de medidas de reforma económica y de apertura comercial. Las organizaciones indígenas y ciertos gobiernos, como el de México, están buscando fórmulas creativas para poner en marcha las reformas económicas necesarias para el desarrollo nacional, al mismo tiempo que se aligera la carga de quienes están menos capacitados para ajustarse al cambio de las circunstancias, entre ellos las comunidades indígenas marginadas. A los indígenas les preocupa particularmente que lleguen a perderse sus costumbres, que están ligadas a sus economías rurales tradicionales; también están en contra de aquellas actividades económicas que arrasan con el entorno natural de que depende un gran número de sus comunidades. En América Latina, los pueblos indígenas están escasamente representados en la política y en las instituciones. La eliminación de la discriminación étnica contribuiría a incrementar el acceso de estos pueblos a la actividad política; pero esto no es suficiente. También debe analizarse el tema de las barreras institucionales para la participación. Por ejemplo, en un buen número de países, los grupos étnicos que habitan en territorios contiguos están administrativamente dispersos en diferentes municipios, y en cada uno de ellos los diferentes grupos constituyen minorías.

En el caso de México, los tojolabales están dispersos en las poblaciones de Comitán, Las Margaritas, Altamirano y La Independencia. Los gobiernos estatales podrían redefinir los límites municipales para crear distritos electorales y administrativos con mayoría indígena; con ello se garantizaría que representantes indígenas ocuparan puestos de elección en cada distrito, y permitiría un mayor control de los asuntos locales. Este es precisamente uno de los puntos que están considerando el gobierno mexicano y los zapatistas para disipar la inquietud rural en Chiapas.

La constitución colombiana de 1991 estableció un distrito electoral especial donde los votantes indígenas pueden elegir a dos senadores ante el Congreso nacional. En México, el PRD, conjuntamente con el Frente Independiente de Pueblos Indígenas, planteó una propuesta legislativa similar para aumentar la participación indígena a nivel estatal y federal. En aquellos casos donde los pueblos indígenas estén seriamente subrepresentados con relación a la población total, los gobiernos podrían poner en marcha mecanismos semejantes para aumentar la participación de los dirigentes indígenas dentro del corto plazo, hasta que su participación en los asuntos de gobierno se aproxime a un número mayor en proporción al total de esta población.

En aquellas comunidades donde existen organizaciones indígenas eficientes y democráticas, los consejos de gobierno podrían gozar de reconocimiento oficial como representantes legítimos de la comunidad. De esta manera, las autoridades indígenas tradicionales, electas de acuerdo con la cultura política local, representarían a la comunidad en el nivel inmediatamente superior del gobierno nacional —departamento, condado o estado— y podrían participar en la selección y administración de las obras públicas comunitarias o en proyectos de desarrollo. Esto se ha hecho en Estados Unidos y Canadá, bajo el sistema de gobierno tribal, y recientemente se puso en práctica en Colombia y Nicaragua. A mediados de abril, el gobierno de Bolivia promulgó una ley de Participación Popular, que confiere a las comunidades locales poder para administrar los servicios públicos, las escuelas locales y los centros de salud. El propósito de esta ley es aumentar la participación política en todo el país y reconocer la autoridad indígena comunitaria. Una segunda ventaja sería la mayor eficiencia y capacidad de respuesta gubernamentales que se lograría con la descentralización de la administración. Queda por ver qué tanto poder tendrán en realidad estas comunidades, y de qué tipo de recursos dispondrán.

El año pasado, a través de una enmienda al artículo 4° constitucional, México reconoció la autoridad de los Consejos Locales de Mayores. Sin embargo, los dirigentes indígenas se quejan de que no se ha promulgado la legislación correspondiente para poner en práctica el ejercicio de tal autoridad.

En aquellos lugares donde las prácticas electorales se ven obstaculizadas por un sistema de listas de partidos nacionales, y donde los diputados nacionales no son electos por las comunidades o los departamentos que deberán representar, el cambio por elecciones directas de una porción de los escaños en el Congreso podría conducir a la inclusión de un número mayor de candidatas indígenas. Venezuela adoptó recientemente esta medida, y México cuenta con una política similar. Esto resultaría particularmente ventajoso cuando, como sucede con frecuencia, las poblaciones indígenas se concentran en ciertos municipios o estados.

Las enmiendas constitucionales han brindado a los diferentes gobiernos del hemisferio la oportunidad de analizar la desigualdad política a nivel nacional. En Paraguay, la nueva constitución aumentó la participación indígena al incorporar a representantes de estos grupos en el proceso de reforma, y al descentralizar el poder al mismo tiempo que se

introdujeron medidas para habilitar a los pueblos indígenas. De igual manera, en Colombia, donde se incluyó a los representantes indígenas en la asamblea constituyente, la revisión constitucional aumentó de manera importante su participación y dio como resultado cambios drásticos en las leyes relacionadas con la tierra, la autonomía y la jurisdicción territorial.

En su próxima revisión constitucional los brasileños tomarán en cuenta aquellos aspectos que se refieren a la tenencia y uso de la tierra, que son de importancia para los pueblos indígenas. Aunque la constitución actual, que se reformó durante la administración de Collor de Melo, se mostró progresista con relación a los derechos indígenas sobre la tierra, la resistencia por parte de la élites locales y de los militares (en particular) impidió que entrara en vigor la legislación correspondiente. Las propuestas actuales tenderían a hacer que el sistema jurídico de Brasil se torne menos tolerante ante las demandas indígenas de tierra.

Con objeto de aumentar la participación de las comunidades indígenas en el sistema de gobierno democrático, los países que contemplan efectuar cambios a sus constituciones deberían considerar el incluir a los representantes de las comunidades y de las organizaciones indígenas en este proceso. Esto podría efectuarlo el ejecutivo o el legislativo, nombrando a ciertos dirigentes indígenas o a través de un referéndum entre las comunidades para la elección de sus representantes. Este proceso podría estimular un diálogo a nivel nacional sobre la importancia que tiene para los pueblos indígenas lograr una mayor conciencia pública de sus problemas.

Además de las reformas constitucionales, un gran número de países latinoamericanos están instrumentando procesos de descentralización con objeto de hacer más eficientes sus economías y sus sistemas de gobierno. Dado que la mayoría de las poblaciones indígenas de América Latina habitan en regiones relativamente alejadas de la capital, y en vista de que un número importante de gobiernos de la región operan con sistemas extremadamente centralizados, la descentralización del poder para la toma de decisiones hacia otras regiones podría aumentar la participación de los pueblos indígenas en el régimen de gobierno, incrementando el poder a nivel regional, estatal y municipal, donde es más probable que se pueda ejercer presión política. Por otra parte, el ejemplo de Chiapas muestra que las élites locales pueden obstaculizar las reformas democratizadoras a nivel estatal y municipal. Es evidente que las elecciones y la administración del gobierno deben ser plurales y competitivas a nivel local para que la descentralización tenga un efecto democratizador. Asimismo, en aquellos lugares donde los indígenas son minoría a nivel estatal y local, como en la Amazonia brasileña, una de las funciones del gobierno nacional consiste en vigilar que las élites locales no violen los derechos de las minorías más débiles.

### ***Aspectos relacionados con la educación y la lengua***

El analfabetismo, el menor acceso a la educación y el conocimiento escaso del idioma español son otros factores que inhiben la participación política y económica de los pueblos indígenas de América Latina. En esta región, para fines censales, los gobiernos tienden a definir la pertenencia a un grupo indígena como la utilización de alguna lengua autóctona. Los últimos censos indican un uso generalizado de lenguas indígenas en diversos países de América Latina, en particular en Guatemala, Bolivia, Perú y Ecuador, cuyos habitantes indígenas representan entre una tercera parte y la mitad de la población total. En Paraguay, no sólo los indígenas se expresan en lenguas autóctonas, sino que la mayoría de paraguayos no indígenas hablan el guaraní. Por otra parte, en México, cuya población

indígena asciende a cerca de 10 por ciento de la total, se habla un sinnúmero de lenguas indígenas.

Sin embargo, los indígenas que no hablan español no pueden entender la información electoral y política que se presenta casi exclusivamente en este idioma o, en su caso, en portugués, lo que dificulta aún más su participación activa en los procesos electorales. Los dirigentes indígenas que han logrado ocupar cargos políticos locales citan la escasa educación y el desconocimiento del idioma español como factores que entorpecen su desempeño.<sup>1</sup> Las mujeres indígenas se encuentran en mayor desventaja política, ya que es menos probable que hablen español que sus contrapartes masculinos. Este problema podría solucionarse ya sea proporcionando la información en la lengua indígena local, o invirtiendo recursos en la enseñanza del español.

Las actitudes de los padres de familia indígenas hacia la lengua en que reciben educación sus hijos difieren a través de América Latina, e incluso dentro de cada país. En Perú, debido a una cultura que asocia la vergüenza y las desventajas sociales con el habla de lenguas indígenas, las comunidades quechua y aymara del altiplano han exigido educación en español para sus hijos. En la Amazonia, sin embargo, donde la identidad étnica y cultural están más arraigadas, las organizaciones indígenas se pronuncian por la educación bilingüe, que ofrece oportunidades económicas y políticas, y conserva simultáneamente la cultura de la comunidad.

El idioma es una herramienta clave para salvaguardar la cultura indígena. Desde principios de los años setenta, algunos grupos —desde la Federación del Shuar en la Amazonia ecuatoriana hasta el altiplano maya en Guatemala— han desarrollado sus propios planes de estudio bilingües y multiculturales. Estos tienen el propósito de proporcionar educación elemental y aumentar el nivel de alfabetismo en el idioma español, al mismo tiempo que se enseña la historia, la cultura, la lengua y los valores de la comunidad. La educación *bilingüe* es importante porque la experiencia de la educación indígena en América Latina revela que la mayoría de las escuelas oficiales o de la iglesia, en donde sólo se enseña español, no han logrado obtener el apoyo de las comunidades indígenas y de los padres, y se piensa que contribuyen a una reducción en el uso de lenguas autóctonas, por lo que se considera que dañan las prácticas culturales étnicas. Por otra parte, los libros de texto en español con frecuencia denigran la cultura y la historia indígenas, al dar mayor relieve a los aspectos no indígenas.

Se ha demostrado que los programas de educación bilingüe no sólo contribuyen a mejorar el nivel educativo de los pueblos indígenas, sino que también han alentado la formación de dirigentes y la creación de organizaciones. Un buen ejemplo es el programa que iniciaron los militares ecuatorianos en los años setenta para solucionar los problemas del subdesarrollo entre la población indígena de ese país. Los dirigentes actuales del vigoroso movimiento indígena ecuatoriano tomaron parte en ese programa.

En los últimos años, la idea de la educación bilingüe ha obtenido mayor aceptación en América Latina. Diversos gobiernos de la región han estado de acuerdo en proporcionar educación bilingüe y algunos la han incluido entre los derechos que establecen sus constituciones; sin embargo, el financiamiento gubernamental para estos programas ha sido escaso.<sup>2</sup> Los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de invertir más recursos en la educación bilingüe para las poblaciones indígenas. Aunque el desarrollo de planes de estudio para cada grupo puede resultar costoso, los beneficios deben ponderarse contra los costos actuales del escaso nivel de alfabetismo, las tasas elevadas de deserción escolar de la población infantil, y la baja productividad de los trabajadores indígenas.

### ***La lucha por la tierra y los recursos naturales***

En la mayoría de los movimientos políticos indígenas —desde marchas masivas hasta la invasión de tierras— han estado presentes la lucha por la posesión, el reconocimiento legal, la demarcación de territorios, su protección, y el respeto al derecho que tienen los indígenas a poseer tierras. Este problema resulta especialmente crítico en la Amazonia, donde las poblaciones nativas dependen totalmente de su territorio y sus recursos para su sobrevivencia. La protección de las tierras indígenas goza de amplio reconocimiento entre la comunidad internacional, como requisito indispensable para la sobrevivencia de la cultura de estos grupos, y se ha aceptado como tal en las agendas de derechos humanos tanto de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos.

A pesar de que en un buen número de países los indígenas han logrado asegurar la propiedad de sus tierras tradicionales, con frecuencia les ha sido difícil hacer respetar sus derechos de propiedad y expulsar a los intrusos. El respeto a estos derechos es un problema particularmente contencioso en Brasil, Ecuador y Panamá. En Brasil, el gobierno no ha destinado fondos para la demarcación de tierras indígenas, necesaria para su protección. Sometiéndose a las presiones de los militares, el gobierno brasileño rechazó recientemente un subsidio multimillonario que ofreció Alemania para cubrir los costos de la demarcación de las tierras indígenas en la Amazonia.

La violencia rural que se deriva de problemas de posesión de tierras es común en toda Latinoamérica. En México, entre 1982 y 1989 se registraron 870 asesinatos; de éstos, más de 80 por ciento tuvieron lugar en las diferentes entidades con niveles mayores de población indígena.<sup>3</sup> En Colombia, los indígenas que han intentado obtener tierras por medio de la ocupación ilegal han sido víctimas de la violencia. Más de 400 dirigentes indígenas, en su mayoría de la región del Cauca, han sido masacrados en Colombia desde los años setenta.<sup>4</sup> Los indígenas acusan de los asesinatos a los grupos paramilitares que trabajan para los terratenientes —de quienes se cree que cuentan con el apoyo de las fuerzas locales de seguridad. En un gran número de casos, la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como consecuencia de conflictos por la tierra no se investigan ni se castigan debido a que las autoridades locales están coludidas con los violadores y/o pasan por alto los derechos de los indígenas. La vigilancia interna por personas independientes de las fuerzas políticas locales contribuiría a garantizar que los conflictos por la tierra se resuelvan equitativa y pacíficamente.

La tierra es un recurso tanto económico como político. Diversas comunidades indígenas intentan obtener jurisdicción legal y política por medio del reconocimiento de sus derechos territoriales. Los indígenas de Colombia tal vez sean quienes han logrado la mayor cantidad de jurisdicción territorial. Según la Constitución de 1991, los cabildos indígenas pueden ejercer sus funciones soberanas dentro de sus territorios, conocidos como *resguardos*, siempre y cuando estas prácticas no se opongan a lo establecido en la constitución y las leyes de esa república. Aunque un gran número de países —Colombia, Paraguay y Perú entre ellos— han acogido nominalmente la idea de un conjunto paralelo de leyes indígenas a nivel comunitario, ninguna nación ha empezado a instrumentar tal medida. Las constituciones que codifican esta idea no especifican cómo podrían resolverse las posibles disputas. ¿Una mujer que recibe castigo por una conducta que va en contra de las normas éticas de su comunidad tendría el derecho, como ciudadana colombiana, de evadir el castigo si su falta no se considera ilegal según las leyes estatales o nacionales?

El problema de la tierra se relaciona con el conflicto entre las comunidades y el Estado, y

los intereses militares y comerciales, nacionales e internacionales sobre los recursos naturales —oro, maderas finas, petróleo, diamantes, agua— localizados dentro o en los alrededores de los territorios indígenas. El problema se complica por el hecho de que, en la mayoría de los países de América Latina, el Estado conserva sus derechos sobre los recursos del subsuelo, como el petróleo y los minerales. De esta manera, aunque los indígenas pueden demarcar y obtener la titularidad de sus territorios tradicionales, no les es posible frenar las incursiones de los empresarios que negocian directamente con el Estado. Si se promulgaran excepciones sobre la propiedad estatal de los recursos del subsuelo dentro de territorios indígenas tradicionales, o se estableciera el arbitraje de arreglos equitativos para las comunidades indígenas que se ven forzadas a permitir actividades extractivas en sus tierras, éstas se podría salvaguardar para las futuras generaciones. El permitir que los dirigentes indígenas tomen parte en las negociaciones con empresas que desean extraer recursos de sus tierras les daría la oportunidad de obtener los medios para invertir en el desarrollo económico de sus poblaciones.

La destrucción ambiental debida a las actividades extractivas, e.g. el envenenamiento del agua y de los peces en las corrientes cargadas del mercurio con que se procesa el oro, ha producido numerosos problemas de salud para los indígenas que viven en los territorios cercanos. El deterioro ecológico de zonas y territorios indígenas adyacentes ha provocado una disminución de la productividad económica agrícola de la que dependen las comunidades indígenas. Es necesario establecer una regulación ambiental más estricta y formal para las actividades industriales y extractivas que se desarrollan dentro o en la proximidad de las tierras indígenas -tanto para proteger la salud del medio ambiente como la de la población indígena afectada.

La resolución de los problemas de la tierra antes descritos eliminaría gran parte del conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas de América Latina. También es un paso necesario para crear una estrategia que dé lugar a un manejo sostenible del medio ambiente de la Amazonia y de otras zonas que tienen particular importancia ecológica para el hemisferio. Esto permitiría conservar los recursos de estas áreas no sólo para beneficio de la población indígena del continente, sino para todos los pueblos de la región, y de las generaciones futuras.

### ***Relaciones civiles y militares, contrainsurgencia y políticas antinarcóticos***

Bien sea como actores o como espectadores inocentes, los pueblos indígenas se han visto involucrados en los esfuerzos del Estado por controlar la insurgencia armada y las actividades ilegales de tráfico de drogas en aquellos países donde están latentes. Por habitar tradicionalmente en las montañas y en las junglas de América Latina, con frecuencia a lo largo de las fronteras nacionales, los pueblos indígenas comparten el territorio con los traficantes de drogas y las guerrillas que buscan seguridad y protección en estos sitios remotos. También comparten su territorio con las fuerzas armadas nacionales que patrullan y salvaguardan estas fronteras, y que persiguen a los guerrilleros y a los productores y traficantes de drogas que en ellas habitan. El escaso entendimiento por parte de los militares latinoamericanos de las complicadas relaciones entre indígenas, insurgentes y narcotraficantes ha dado lugar al establecimiento de políticas que con frecuencia provocan violaciones a los derechos humanos de las poblaciones indígenas.

La barrera del idioma es causa de algunas de las tensiones entre los indígenas, las fuerzas policíacas y los militares. En aquellos municipios donde un segmento importante de la población habla alguna lengua indígena, los individuos monolingües se ven impedidos para

realizar transacciones oficiales en sus propia lengua, y con frecuencia requieren de la cooperación o la contratación de un intérprete. Esto es común en aquellos casos en que los habitantes no indígenas monopolizan los puestos gubernamentales. El sistema de justicia resulta particularmente complicado para los indígenas —aunque no exista discriminación— debido a la falta de servicios de interpretación y al escaso conocimiento de sus derechos. La policía y las fuerzas armadas podrían mejorar sus relaciones con las comunidades indígenas si incorporaran a individuos que entienden la cultura, la lengua y las costumbres de los grupos indígenas. También podrían coordinarse con los encargados de hacer cumplir las leyes sobre reservas indígenas a nivel de la comunidad, como se hace en Colombia.

Las naciones también deberían considerar la posibilidad de entrenar a sus fuerzas armadas para mejorar las relaciones con los indígenas y sensibilizarlos hacia sus culturas. Donde haya tropas estacionadas en zonas en que se hablan lenguas indígenas, debería disponerse de medios de interpretación para lograr una comunicación eficaz entre los militares y las comunidades. Si existe cooperación entre ambos grupos, en países que combaten las guerrillas, es más probable que las políticas contrainsurgentes resulten eficaces y en consecuencia, la violencia contra la población civil en áreas donde los insurgentes estén activos tenderá a reducirse al mínimo.

El involucrar a las organizaciones indígenas locales en la formulación e instrumentación de políticas antinarcóticos puede mejorar su eficacia, al mismo tiempo que limita su impacto negativo sobre las comunidades indígenas. Esto se ha intentado en Colombia. En realidad, el primer reconocimiento oficial que hizo el gobierno colombiano del Consejo Indigenista de la Región del Cauca tuvo lugar con la firma de un acuerdo para descontinuar el cultivo de amapola para la producción de heroína. Según los funcionarios del Consejo, el gobierno no cumplió con su promesa de ofrecer asistencia técnica y crédito para la producción de otras cosechas, por lo que continúa la producción de amapola. En aquellas regiones donde se cultiva la mariguana, las hojas de coca y la amapola, estos productos son la única alternativa económica viable. Si se espera que los campesinos dejen de cultivar cosechas ilegales, deberán ofrecerse otras opciones económicas.

Las fuerzas militares no sólo están involucradas en los asuntos indígenas de aquellos países que combaten la insurgencia y el tráfico de drogas. En los países donde los Estados altamente centralizados tienen una presencia mínima en las regiones indígenas, los representantes principales del Estado nacional en las comunidades indígenas son las fuerzas armadas. Donde existen grupos indígenas que habitan en regiones limítrofes en conflicto —como la frontera entre Ecuador y Perú, o en zonas que se consideran vitales para los intereses de la seguridad nacional, como la Amazonia brasileña— los militares desempeñan un papel decisivo en la política indigenista y participan de lleno en la conducción de las relaciones entre estos grupos y el Estado. La agencia indigenista de Paraguay quedó, desde su creación, bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa. La dependencia indigenista brasileña fue creada por los militares en los años veinte y continuó bajo su autoridad hasta el final de la dictadura militar en los ochenta. Los militares siguen administrando los programas de desarrollo indígena y opinando con decisión sobre la política indígena y las cuestiones relativas a la tierra en la Amazonia.

### **Cooperación interamericana sobre cuestiones indígenas**

En 1940, por invitación del presidente Lázaro Cárdenas se reunieron en Pátzcuaro, México,



grupos indígenas y representantes gubernamentales del hemisferio para discutir las políticas indigenistas. Los gobiernos acordaron coordinar las políticas y establecieron el Instituto Indigenista Interamericano bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos. Esa fue la última vez que los gobiernos del hemisferio se reunieron para examinar con seriedad los problemas de los pueblos indígenas.

Próximamente, la Subcomisión de Naciones Unidas para la Discriminación analizará un proyecto de Declaración de Derechos Indígenas que preparó el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas. Naciones Unidas está en proceso de convertir este Grupo de Trabajo, que ha estado activo durante 10 años, en un foro permanente para las naciones indígenas. Sin embargo, ya no existe foro alguno dentro de la Organización de Estados Americanos en el cual los dirigentes indígenas puedan presentar sus puntos de vista y discutirlos con los gobiernos del hemisferio. Los Estados miembros se han opuesto a los esfuerzos por mejorar el perfil de las cuestiones indígenas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos u otras dependencias de la OEA. El esfuerzo por codificar los derechos indígenas en una Declaración Interamericana de Derechos Indígenas —según el modelo de Naciones Unidas— fracasaron debido a la falta de interés de los gobiernos, incluyendo el de Estados Unidos, que no aceptó participar.

El Instituto Indigenista Interamericano, como organismo de investigación que se estableció para promover la asimilación de los pueblos indígenas a la vida nacional en Latinoamérica, ha recibido el menosprecio de la mayoría de los dirigentes indígenas debido a este mandato de asimilación, su falta de acceso para los indígenas, y su incompetencia. En los últimos años, el instituto dejó de publicar su revista académica y se ha enfrentado a una administración tan deficiente que su futuro es incierto. La comunidad interamericana debería reconsiderar el mandato del instituto bajo la luz de las necesidades actuales de las poblaciones indígenas y de los problemas a que se enfrentan los gobiernos del hemisferio con relación a la política indigenista.

Una excepción a la falta de interés en el hemisferio occidental por los asuntos indígenas es el Banco Interamericano de Desarrollo, que en 1990 empezó a estudiar de manera seria el componente del desarrollo económico del conflicto entre estos grupos y el Estado. El Fondo de los Pueblos Indígenas del BID, producto de las dos Cumbres Iberoamericanas, ha recibido una contribución modesta de los países de América del Norte y Latinoamérica —ninguna de Estados Unidos.

Todos los gobiernos del hemisferio deberían aumentar su apoyo al Fondo de los Pueblos Indígenas de La Paz, Bolivia, y participar de manera activa en la Década de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas. Los temas centrales para la participación en esta Década podrían ser la educación y la salud, que son de interés particular para las comunidades indígenas.

...

Los dirigentes de los gobiernos democráticos del hemisferio se están preparando para reunirse en Miami en diciembre, por invitación del presidente Clinton. Centrarán su atención en tres problemas primordiales: la protección y el estímulo de la democracia; la ampliación de la actividad comercial, y el mejoramiento de la cooperación económica y el desarrollo sustentable, que incluye la protección del medio ambiente y el combate de la pobreza. Los aspectos de política que ha tocado el presente trabajo se adaptan de manera conveniente al alcance de estas discusiones fundamentales, en particular dentro del ámbito del desarrollo sostenible.

Conforme los presidentes del hemisferio se preparan para la conferencia cumbre, podrían

aprovechar la ocasión para explorar la manera de cooperar en cuanto a aspectos de política indigenista: compartir información sobre la incidencia de la pobreza entre las poblaciones indígenas y las maneras en que se ha abordado este problema; la comparación entre los programas de educación bilingüe y la evaluación de la factibilidad de reproducir prácticas que han tenido buen éxito, y en particular, explorar las maneras para establecer un diálogo más constructivo sobre aspectos de política indigenista en el hemisferio. El periodo previo a la Cumbre ofrece una oportunidad para reunir a los gobiernos con los representantes de sus propias poblaciones indígenas y explorar estas cuestiones con mayor profundidad.

1. Comunicación personal, Juan Reategui, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
2. Consuelo Yáñez Cossío, "Estado del arte de la educación indígena en el área andina", *La educación: revista interamericana de desarrollo educativo*, núm. 102, (1988 I-II): 106.
3. Véase Julio C. Tresierra, "México: Indigenous Peoples and the Nation-State", en Donna Lee Van Cott, *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America* (Nueva York: St. Martin's Press, en prensa).
4. Véase Jesús Avirama y Rayda Márquez, "The Indigenous Movement in Colombia", en Van Cott. Para mayor información sobre las violaciones a los derechos humanos de los indígenas, véase el informe de 1993 de Amnistía Internacional.

Artículo publicado originalmente por Inter-American Dialogue. La autora ha coordinado *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America* (1994), que incluye un capítulo sobre las políticas indigenistas en México.

Traducción: Lourdes González Varela

*Económicos*

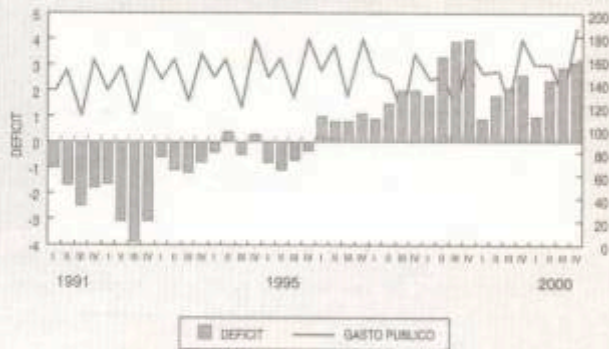
## ECONOMICOS

### México

Crecimiento porcentual industrial <sup>1</sup>	-11.6	(Jun)
Crecimiento porcentual manufacturas <sup>1</sup>	-10.3	(Jun)
Desempleo (TDA)	6.4	(Jun)
Crecimiento porcentual asegurados IMSS <sup>1</sup>	-4.7	(Ago)
Crecimiento porcentual salario real manuf. <sup>1</sup>	-14.7	(Jun)
Crecimiento porcentual INPC <sup>1</sup>	1.8	(Ago)
Balanza comercial acum.*	4,404.0	(Ago)
Tipo de cambio (libre)	6.24	(Ago)
CETES 28 días	36.6	(Jul)

<sup>1</sup> Mismo período año anterior  
\* Miles de millones de dólares

### Gasto público y déficit financiero (Tasa porcentual, como proporción del PIB)



### Exportaciones e importaciones de mercancías (Tasa porcentual)

