

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 74

## Justicia y Formas de participación indígena

Alexandra Tomaselli, Silvia Ordóñez y  
Claire Wright (eds.)



**Deusto**Digital

Instituto de Derechos  
Humanos Pedro Arrupe



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**

**Núm. 74**

Justicia y Formas de  
participación indígena

**Alexandra Tomaselli, Silvia Ordóñez  
y Claire Wright (eds.)**

Bilbao  
Universidad de Deusto  
2014

### **CONSEJO DE REDACCIÓN**

Felipe Gómez Isa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Cristina de la Cruz, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

### **CONSEJO EDITORIAL**

Anja Mihr, Investigadora del Human Rights Center de la Universidad de Utrecht, Holanda.  
Antoni Blanc Altemir, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida.  
Bartolomé Clavero, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas.  
Carlos Villán Durán, Presidente de la Asociación Española para la Promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.  
Carmen Márquez, Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla.  
Cristina Churrua, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Eduardo J. Ruiz Vieytes, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Fernando Fantova, consultor en temas relacionados con los servicios sociales, Bilbao.  
Francisco López Bárcenas, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México.  
Gaby Oré Aguilar, consultora internacional en el campo de los derechos humanos y el género y miembro de Human Rights Ahead, Madrid.  
Gloria Ramírez, Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.  
Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Jaume Saura, Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.  
Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Jordi Bonet, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona.  
José Aylwin, Director del Observatorio de Derechos Ciudadanos, Temuco, Chile.  
José Luis Gómez del Prado, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de Mercenarios, Ginebra, Suiza.  
José Manuel Pureza, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, Portugal.  
Judith Salgado, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.  
Koen de Feyter, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Amberes, Bélgica.  
Manuela Mesa, Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid.  
Noé Cornago, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.  
Pablo de Greiff, International Center on Transnational Justice, New York.  
Víctor Toledo Llancaqueo, Centro de Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago, Chile.  
Vidal Martín, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, Madrid.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)<<http://www.cedro.org>>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

## Índice

---

Introducción .....	9
--------------------	---

### **Primera Parte Justicia y pluralismo jurídico**

Hacia la construcción del pluralismo jurídico entendido como el derecho de acceso a la justicia: una pregunta sobre el «tribunal competente» <i>Q'apaj Conde Choque</i> .....	17
El Poder Judicial frente a los conflictos de los pueblos indígenas en Argentina: nuevos desafíos <i>Luis Esteban Caro Zottola</i> .....	33
Juzgando los Derechos de los Pueblos Indígenas a su territorio: un estudio de decisiones judiciales en Canadá, Japón y México <i>Naayeli E. Ramírez Espinosa</i> .....	49

### **Segunda Parte Formas de participación y gestión territorial**

En pos del derecho con mandato y recursos: una consulta sobre educación a comunidades indígenas de México <i>Héctor Muñoz Cruz</i> .....	75
De la teoría a la praxis. Un ejemplo de proyecto alternativo de manejo comunal de recursos naturales en la Sierra de Santa Marta en Veracruz (México) <i>Jesús Moreno Arriba</i> .....	105

<b>Procesos de valorización territorial y transformaciones en el rol del Estado y las ONGs en contextos interétnicos: el caso del Chaco salteño, Argentina</b> <i>Eugenia Morey et al.</i> . . . . .	129
<b>Reclamo indígena de participación en gestión de Áreas Naturales Protegidas. Casos en Argentina y en Paraguay</b> <i>Sara Mabel Villalba</i> . . . . .	153



# Introducción

Este número de los *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* que tenemos el honor de coordinar en condición de editoras visitantes, se ha elaborado en el marco de la tercera edición de la jornada de investigadores en asuntos indígenas «Red EMPI - Encuentros Multidisciplinares sobre Pueblos Indígenas», realizada en Sevilla en los días 5-6 de junio de 2012 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

Ocasiones como ésta nunca se hubieran podido realizar sin el aporte, no solamente académico, sino más bien humano, de sinceros e inspiradores mentores como los profesores que nos han apoyado en la realización de las jornadas EMPI. Por eso, agradecemos profundamente al profesor Salvador Martí i Puig de la Universidad de Salamanca, que, junto con Claire Wright e Isabel Inguanzo Ortiz, organizaron el primer encuentro EMPI en 2010; al profesor Pablo Gutiérrez Vega de la Universidad de Sevilla, quien hizo posible la realización del tercer congreso en 2012, que dio lugar a varios de los papers incluidos en este número especial; y por ende, si bien no menos importante, al profesor Felipe Gómez Isa de la Universidad de Deusto, al cual estamos sumamente agradecidas no solamente por haber hecho posible el seguimiento de los encuentros EMPI en su segunda edición celebrada en la Universidad de Deusto en 2011, sino también por habernos brindado la posibilidad de publicar las mejores ponencias de la última edición de 2012, que han sido debidamente seleccionadas y revisadas por nosotras, por revisores externos y por el Consejo Editorial de esta importante revista.

El tema central del tercer encuentro EMPI en 2012 fue «Pueblos indígenas a 5 años de la Declaración de las Naciones Unidas: Avances y desafíos desde una perspectiva multidisciplinar». La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como es ampliamente conocido, tuvo una larguísima gestación, aproximadamente 20 años. No estuvo exenta de debates difíciles, y tampoco es un tratado vinculante, al menos desde un estricto punto de

vista formal/legal. Además de su carácter no-vinculante y *sui generis*, la Declaración ha ido mucho más allá de los derechos reconocidos en el Convenio de la OIT N.º 169. Entre otras cosas, establece el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas —aunque éste se ejerza en las formas de la autonomía o el autogobierno—, reconoce la importancia del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, de su participación en el proceso de toma de decisiones, de sus instituciones, sus costumbres y derecho consuetudinario, su tierra y otros derechos ambientales.

En los últimos años, el debate acerca de los asuntos indígenas se ha enfocado en cuestiones cada vez más específicas que inevitablemente han surgido a lo largo de las últimas décadas, por dos razones: primero, como consecuencia de la necesidad de implementar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos no solamente a nivel internacional, sino también en muchas constituciones, donde, lamentablemente se han quedado solamente en el papel; y segundo, como consecuencia de la globalización, los pueblos indígenas se han empoderado mucho más en comparación con las décadas anteriores a las históricas marchas de 1990 en Ecuador y Bolivia, y afortunadamente son cada vez más conscientes de sus derechos y de cómo se deberían aplicar siguiendo los estándares internacionales. Asimismo, en los últimos 5 años, junto con la adopción de la Declaración, asistimos a desarrollos jurídicos y políticos excepcionales e importantes sobre todo en los países andinos (por ej., las reformas constitucionales en Ecuador y Bolivia, también con el reconocimiento del concepto del «buen vivir»; la adopción de la Ley de Consulta y su Reglamento en Perú; etc.).

Entre las cuestiones indígenas en el marco de los derechos reconocidos en la Declaración más debatidas en América Latina, así como en otras partes del mundo (por ej., el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado), esta publicación quiere dar espacio a dos cuestiones complejas y quizás poco conocidas: primero, el tema de la justicia de los pueblos indígenas, en términos tanto del pluralismo jurídico y/o justicia comunitaria y de la forma en que los medios de la justicia «formal» pueden (o no) dar espacio a los pedidos de los pueblos indígenas y/o dar respuesta a las violaciones de sus derechos; y segundo, el tema de las formas de participación de los pueblos indígenas más allá de las formas políticas, como puede ser a través de un proceso de consulta, sino también de medios de gestión territorial a través de los cuales los pueblos indígenas se vuelven verdaderos actores del desarrollo y, en definitiva, del destino de sus comunidades. En este marco, los siete artículos que se pueden apreciar en las siguientes páginas están escritos por autores provenientes de diversas disciplinas (derecho, ciencias polí-

ticas, antropología y educación) y que además han tenido largas experiencias de trabajo de campo.

Así, en la primera parte, los primeros tres ensayos nos llevan a analizar el mencionado tema de la justicia de y para los pueblos indígenas. En ambos casos se ofrece una conceptualización teórica para luego profundizar en la práctica de las cortes en casos nacionales y comparados.

El aporte de Q'apaj Conde se centra sobre el debate de la protección de la jurisdicción indígena y del pluralismo jurídico a la luz del reconocimiento dado también por la Declaración, buscando entender cuál es o debería ser el tribunal competente para conocer hechos jurídicos al interior de las comunidades indígenas en el efervescente contexto de Bolivia. Luis Esteban Caro Zottola, a su vez, analiza los nuevos desafíos del poder judicial para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. Luego, Naayeli Ramirez analiza tres casos judiciales en Canadá, México y Japón en los que diversas comunidades indígenas o miembros de ellas han demandado al Estado por diferentes razones en relación con su territorio. No obstante la diversidad de los análisis y de los contextos, los tres autores coinciden en la necesidad de la participación de los pueblos indígenas en el sistema judicial.

Mientras Q'apaj Conde demuestra los pros de las prácticas de la justicia indígena que se está buscando llevar a cabo en Bolivia en el marco de la nueva constitución, Luis Esteban Caro Zottola y Naayeli Ramirez comprueban los límites procesales de los sistemas judiciales «formales» diseñados por una cultura mayoritaria que no puede o no quiere comprender sistemas alternativos de justicia, negando el surgimiento de un necesario pluralismo jurídico o, por lo menos, de diálogos entre los sistemas judiciales.

En la segunda parte, se analizan las formas de participación y gestión territorial a través de las cuales las comunidades indígenas pueden expresar su voz, sus reflexiones y sus prácticas.

En el primer artículo sobre México, Héctor Muñoz Cruz expone los resultados de una consulta con una audiencia aproximada de 2.500 participantes llevada a cabo en los años 2011-2012 cuyo objetivo era consultar a las comunidades indígenas acerca de la reforma de la ley general de educación mexicana. Esta investigación muestra cómo la participación que involucra el respeto de las metas reivindicativas de los pueblos indígenas y los mecanismos de vigilancia y defensa de los derechos se perciben como los cimientos para fundar la autodeterminación indígena en México.

Jesús Moreno Arriba nos expone el caso de la Sierra de Santa Marta (Veracruz, México) que el autor define como paradigmático para analizar la defensa de las tierras comunales de las comunidades indígenas

a través del «comunalismo agrario». Este trabajo identifica argumentos para demostrar que esta forma de gestión territorial puede mejorar el desarrollo humano, la justicia social y la sustentabilidad integral en el contexto regional y zonal, no solamente evitando la emigración de las comunidades desde ese territorio, sino también creando un espacio de gestión y participación de comunidades indígenas que se vuelven verdaderas autoras de su desarrollo.

En el caso argentino, escrito por cinco antropólogos (Eugenia Morey, Schmidt Mariana, Laham Martín, Real Analía y Mandelbaum Verónica) en el marco de un proyecto de investigación sobre el conflicto por los recursos naturales y por el modelo extractivo, vemos cómo las recientes modificaciones legislativas que se refieren al uso del territorio visualizan transformaciones en el rol del Estado y de las organizaciones no gubernamentales acerca de las comunidades indígenas. En el caso objeto de estudio, la provincia de Salta, los autores muestran cómo las transformaciones en la estructura de la propiedad de la tierra y la disputa por el acceso a los recursos han impactado en las posibilidades de acceso a los recursos y al trabajo. En este contexto, el trabajo demuestra con argumentos que la posibilidad de obtención de recursos propios por medio del reconocimiento de derechos vinculados con el acceso a la tierra, la educación, la salud y el trabajo permite formas de organización menos dependientes de actores externos.

Finalmente, Sara Mabel Villalba investiga los reclamos indígenas de participación en la gestión de Áreas Naturales Protegidas comparando las experiencias del Parque Nacional Lanín, en Argentina, y el Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael, en Paraguay, ambas establecidas sin tener en cuenta las comunidades indígenas asentadas previamente en los mismos territorios. La autora demuestra cómo los conflictos de tipo territorial en ambos casos se han constituido como catalizadores de reivindicaciones indígenas, la emisión de un discurso identitario adentro de las comunidades, y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la búsqueda de otros aliados para presentar sus reclamos. Por ende, estas experiencias se pueden definir como positivos inicios de procesos de acceso a los recursos naturales para las comunidades indígenas en modalidades de gestión conjunta o co-manejo y como formas de incidencia de los pueblos indígenas en las políticas ambientales estatales de Argentina y Paraguay.

Para concluir, quisiéramos una vez más agradecer profundamente al Profesor Felipe Gómez Isa del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de Universidad de Deusto, por su amable invitación así como por el apoyo científico y moral para poder publicar este volumen. Asimismo, quisiéramos reconocer el trabajo de los compañeros respon-

sables de la edición y publicación de la misma dentro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe por sus agradables y eficientes comunicaciones y coordinación.

Igualmente, quisiéramos hacer una mención especial de los excelentes autores de los ensayos aquí recopilados: sin sus aportes, su constancia y su respaldo este número no se habría realizado, así que reconocemos su gran trabajo y les estamos profundamente agradecidas.

La esperanza que tenemos es que este número especial pueda proveer no solamente un aporte de alta calidad científica a la comunidad académica, sino también que pueda servir como inspiración y base de discusión al interior de las comunidades indígenas y de los estados y las sociedades «mayoritarias».

*Alexandra Tomaselli, Silvia Ordoñez y Claire Wright*  
Bolzano, Bilbao y Monterrey, enero de 2014



Primera parte:  
Justicia y pluralismo jurídico





# Hacia la construcción del pluralismo jurídico entendido como el derecho de acceso a la justicia: una pregunta sobre el «tribunal competente»

*Q'apaj Conde Choque*

Señalar a la Sociedad de Naciones el derecho de mi gente [pueblos indígenas] a vivir en su propia tierra, guiarse por sus propias leyes y practicar su propia fe.

Jefe Deskaheh<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Esta reflexión no tiene la intención de posicionarse como una verdad en el campo jurídico, sino simplemente —incluso de forma inocente— plantear una pregunta: ¿Cuál es el tribunal competente para conocer hechos jurídicos al interior de las comunidades indígenas? La pregunta nace a partir de dos inquietudes fundamentales: la primera en relación a los cinco años de vigencia de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante «la Declaración») y los retos de su implementación; la segunda inquietud tiene relación con el debate sobre la naturaleza de la Declaración, como un instrumento *soft law* y la implicancia de su carácter no-vinculante.

Pensar los retos de la implementación de la Declaración es retomar viejos debates sobre la implementación del Convenio 169 de la OIT en

---

<sup>1</sup> Citado por Kofi Annan en el discurso de apertura del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, 2002.

la región sur de América. En este sentido, es retomar el debate sobre el pluralismo jurídico, ya olvidado en la región sur tras las reformas constitucionales<sup>2</sup> de los años noventa; implica hacer una evaluación y una ampliación de derechos a partir de la vigencia de la Declaración.

Puntualizar que son los estados quienes poseen el debate sobre el carácter no-vinculante de la Declaración; debate que constituye una trampa en la implementación. Se hace necesario cambiar este debate por otro que piense en los contenidos sustantivos de los derechos inscritos en la Declaración. Como profesores,<sup>3</sup> expertos en derechos de los pueblos indígenas, han señalado, la Declaración no crea nuevos derechos; sino estrictamente dispone que derechos ya existentes, son también aplicables para los pueblos indígenas, a quienes se ha negado sus derechos de forma sistemática en el marco del Derecho Internacional Clásico.<sup>4</sup>

En este marco, la pregunta intenta proteger el derecho humano de acceso a la justicia, a un tribunal competente y el derecho aplicable desde la Declaración; pensando que este tribunal competente es inevitablemente el sistema jurídico propio de los pueblos indígenas, es decir, las autoridades indígenas, sistema de derecho indígena y procedimiento indígena. Retomamos el debate del pluralismo jurídico ampliando desde la Declaración pensando en los distintos problemas post-reformas constitucionales de los años noventa. Las actuales dificultades en la implementación de jurisdicciones indígenas, como las apelaciones en tribunales ordinarios a las decisiones emanadas por los sistemas propios de justicia; un ejemplo paradójico son las autoridades indígenas sancionadas penalmente (bajo regímenes ordinarios de justicia) por sancionar delitos en el marco y ejercicio de su jurisdicción y autoridad indígena. La

---

<sup>2</sup> Constitución Política del Estado de Colombia 1991, Constitución Política del Estado Perú 1993, Constitución Política del Estado Bolivia 1998 y Constitución Política del Estado Bolivariano de Venezuela 1999.

<sup>3</sup> *Exposición magistral: Castro, Estebancio y Arias, Marcial en Reunión de Capacitación sobre Sinergias entre los Convenios y Foros Internacionales en el Marco del 8J - Conocimiento Tradicional (Reunión en los márgenes de la 11va. Sesión de Conferencia de Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica)*. Anaya, James (2004), *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. 2.ª edición en español Editorial Trotta, Madrid. Traducción por: Rodríguez-Piñero, Luis en colaboración con: Gutiérrez, Pablo y Clavero, Bartolomé. Rodríguez-Piñero, Luis (2009), «Where appropriate: monitoring/implementing of Indigenous peoples' rights under the Declaration», *Making the Declarations Work*, publicado por: IWGIA, Copenhagen.

<sup>4</sup> Derecho Internacional Clásico en contra posición al Derecho Internacional Contemporáneo, que tiene una posición más centrada en los Derechos Humanos. Véase: Anaya (2004), *op. cit.* y Pastor, José (1992), *Curso de Derechos Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 4ta Edición, Editorial Tecnos, Madrid.

reflexión es una efectiva construcción de jurisprudencia pluralista a nivel nacional desde una lectura sustantiva de la Declaración y una participación efectiva de pueblos indígenas en esta construcción.

## 2. Sobre la pregunta

Una reflexión sobre lo absoluto tiene limitaciones cognoscitivas (en el sentido teológico y filosófico que E. Levinas expone; es decir, es una crítica directa al pensamiento hegeliano que piensa lo absoluto), lo absoluto rebasa nuestra capacidad cognoscitiva por nuestra condición finita, como seres humanos no tenemos la capacidad de imaginar lo absoluto; sin embargo, nuestra misma condición finita nos obliga a tener fe, precisamente esa fe es la que constituye falsos absolutos en nuestra realidad. Consciente sobre esta relatividad es que hacemos una pregunta que intenta posicionar la voz que nace desde los pueblos indígenas, negados por el sistema-mundo-capitalista de visión euro-céntrica; como se afirma al principio, no intentamos proponer una verdad absoluta, intentamos mostrar otro tipo de verdad.

Al inicio se plantea una inocencia en la pregunta, inocencia en el sentido de ingenuidad; porque no existe pregunta inocente. Los pueblos indígenas desde los primeros encuentros con el mundo europeo han intentado desarrollar formas de interactuar con este mundo, hoy conscientes del posicionamiento político del mundo moderno, de las relaciones democráticas y patrones culturales que plantea la globalización. Precisamente en este marco es necesaria una comprensión del sistema-mundo, no para integrarse, subsumirse o alienarse;<sup>5</sup> sino para hacer efectivas sus demandas al interior de este sistema. La pregunta puede ser ingenua en el sentido que evidencia conscientemente una falta de comprensión del sistema jurídico de la protección de los derechos humanos. Ahora, se afirma que no existe pregunta inocente porque la inocencia hace referencia a no la culpabilidad, toda pregunta es culpable —aunque sólo pretenda comprender el proceder y operar del sistema, ya es incómoda porque obliga a re-pensar su procedimiento institucional y su fundamento—. Es culpable porque su simple planteamiento cuestiona al sistema. La pregunta es culpable de direccionar y

---

<sup>5</sup> En la constitución del sistema-mundo se ha integrado a los pueblos indígenas bajo el sistema colonial (centro y periferia, discriminación racial, generacional, y de género). Véase: Reinaga, Fausto [1970] (2003), *La Revolución India*. Partido Indio de Bolivia, La Paz. Fanon, Franz [1961] (2002), *Les damnés de la terre*, publicado por: La Découverte/Poche, Paris.

cuestionar la vigencia del Estado-nación y del monismo jurídico que ha desembocado en políticas de genocidio para los pueblos indígenas. Este cuestionar y acusar no es inocente. La pregunta es: ¿Cuál es el tribunal competente para conocer hechos jurídicos al interior de los pueblos indígenas?

El tribunal competente hace una relación directa con la figura del juez natural, esto es pertinente en espacios donde el contexto tiene base en la democracia representativa, división de poderes y Estado de Derecho. Sin embargo, en *Abya Yala*<sup>6</sup> desde 1492 existe una negación del derecho de los pueblos indígenas del *Abya-Yala*, sin embargo este derecho nunca fue menoscabado en su totalidad. Los pueblos indígenas tienen modos distintos de hacer justicia, muchos de estos modos pueden parecer caóticos y de difícil comprensión. Los pueblos indígenas han buscado el reconocimiento de sus sistemas propios de justicia en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. Es en este marco que los pueblos indígenas viven en estándares jurídicos distintos a la realidad jurídica basada en el juez natural y la norma escrita.

Los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y la vigencia del sistema jurídico ordinario trajeron distintos problemas, que van desde una asimilación cultural (implícitamente una asimilación jurídica) confrontada a una fuerte resistencia indígena, hasta procesos democráticos de reconocimiento de los sistemas indígenas de justicia. Estos últimos más evidentes en la región sur de América, han desenvuelto nuevos retos. Principalmente en la redacción de una ley marco que coordine estos sistemas de justicia, la redacción de esta ley puede suponer un peligro para la jurisdicción indígena si no se enmarca en un diálogo democrático, participativo y en observancia de los derechos humanos con énfasis en los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Este encuentro y diálogo deben tener como base un respeto efectivo a la dignidad del interlocutor. La observancia de estos estándares encaminados a una efectiva realización de un pluralismo jurídico exige la construcción de una institucionalidad que pueda asumir estos retos.

La pregunta exige una apertura a realidades distintas al mundo globalizado, con una globalización económica desmesuradamente dinámica es difícil pensar en realidades que escapen a su configuración;<sup>7</sup> sin

---

<sup>6</sup> El *Abya Yala* es el nombre para el continente americano puesto por el pueblo Kuna, quienes habitan la actual Panamá.

<sup>7</sup> Los pueblos indígenas al enfrentar la globalización, ha supuesto cambios en las tradiciones culturales indígenas. Es evidente que en la naturaleza propia de una cultura radican los cambios. Sin embargo, la dinámica de la globalización supuso un encuentro particularmente rápido y caótico.

embargo, estas realidades distintas existen en los territorios y modos de vida de los pueblos indígenas. Estas realidades no sólo exigen un marco de tolerancia, sino un profundo sentido de apertura. La interculturalidad y el respeto a lo plural no es con lo que nos es placentero del otro (a nivel folklórico), no sólo es tolerar las prácticas que —a determinado juicio— nos parece desagradable, sino principalmente es comprender el sentido de las prácticas del interlocutor. Este punto es resaltado porque el desenvolvimiento y recreación cultural, espiritual y cosmovisión de los pueblos indígenas son radicalmente practicados.

Finalmente, enmarcada que la no inocencia de la pregunta, es que se plantea y fundamenta la pregunta, de tal forma que su formulación constituya una respuesta. Una respuesta que busca principalmente la construcción de un mundo democrático, participativo y plural; basados en la dignidad de todos los interlocutores.

### 3. Problema histórico

La forma justa de concebir el problema sobre las realidades indígenas y los sistemas de justicia indígena en el vigente Estado-nación, parte de la observancia del fenómeno de la colonización; únicamente haciendo una observancia del fenómeno de la colonización y sus efectos continuos que menoscaban los derechos de los pueblos indígenas hasta la actualidad, es que se puede entender la realidad indígena. No es casual que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de Naciones Unidas en su undécimo periodo de sesiones discuta el tema de «la doctrina del descubrimiento: su repercusión duradera en los pueblos indígenas y el derecho a recibir reparación por conquistas del pasado (artículos 28 y 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas)».<sup>8</sup> Es decir, que el fenómeno de la colonización no es un fenómeno únicamente histórico, sino principalmente tiene repercusión y vigencia en la realidad actual de los pueblos indígenas. Las relaciones de poder basados en la colonialidad estructuran las sociedades dentro de los Estado-nación,<sup>9</sup> donde los pueblos indígenas ocupan los índices de pobreza, malnutrición, mortali-

---

<sup>8</sup> Página oficial del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de Naciones Unidas: <http://social.un.org/index/Default.aspx?alias=social.un.org/index/indigenouses> (consultado el 28 de mayo 2012).

<sup>9</sup> Véase: Quijano, Aníbal, «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina» en <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/antropologiaslatinoamericanas/1161337413.Anibal-Quijano.pdf> (consultado el 3 de mayo 2012).

dad infantil, y una sistemática negación de derechos básicos basados en una violación de derechos con configuración histórica.

En los tiempos de la creación de repúblicas independientes en la región sur de América, el maltrato a los pueblos indígenas continúa y se profundiza. Simón Bolívar tras la derrota de los ejércitos realistas inicia un proceso de modernización de la América del Sur, donde los pueblos indígenas son observados como objeto de tutela, cuyo imperativo liberal es otorgales la nacionalidad para engordar las arcas fiscales del naciente Estado-nación; pero negados en el ejercicio de derechos ciudadanos, es decir, se niega sistemáticamente el acceso a decidir sobre temas públicos a los pueblos indígenas. Bolívar en Trujillo, Perú, emite los Decretos Supremos conocidos como los «Decretos de Trujillo» (28 de abril de 1824), estos válidos para Perú y Alto Perú (actualmente Bolivia), en el marco del proceso de construcción de sociedades liberales, el imperativo de civilizar a los pueblos indígenas es aún mayor. La visión de Bolívar entiende que no puede existir otras autoridades que las autoridades al servicio de la construcción de sociedades liberales. El primer decreto de Trujillo, Perú, invalida las autoridades propias de los pueblos indígenas; de esta forma sistemática niega también los sistemas propios de gobierno y de justicia de los pueblos indígenas. El segundo decreto ordena el «pago asalariado a los indígenas» por los trabajos que realicen. Dentro de los pueblos indígenas existen trabajos a favor de la comunidad, estos son obligatorios; pero no recompensables monetariamente; un ejemplo de los pueblos *aymaras* es que desarrollaron relaciones sociales como *ayni*, la *mink'a*, y la *yanapa* que fortalecen las relaciones de la comunidad basados en la entrega de trabajo, sin retribución monetaria, pero un sistema de don (entrega y obligación con la colectividad). Finalmente, el último decreto dictaba el sistema de propiedad individual de la tierra para los indígenas, negando el sistema de gestión de tierra desarrollado por pueblos indígenas, en el caso concreto *aymara* es la negación de la administración de tierras bajo el sistema de *sayaña* y *aynoqa*, tierra de propiedad individual y su relación con la tierras colectivas y rotatorias, estrechamente relacionada con la sucesión de turno de autoridad.

En los años 1952 en Bolivia se inicia una política asimilacionista de los pueblos andinos, la reforma agraria entendía que la forma de hacer ciudadanos a los pueblos indígenas pasa por hacerlos campesinos, la forma de campesino significa una negación a los elementos culturales, sistemas de gobierno y de justicia propia de los pueblos y la relación espiritual con la Madre Tierra, Pachamama. Si el indígena quiere ser ciudadano no puede mantener su calidad de diferencia cultural, debe de integrarse al sistema como campesino en respeto al Estado-nación, es

decir, se integra recreando la única cultura, idioma, sistema de justicia y sistema de gobierno impuesta por el Estado-nación. Para el Estado nace la obligación de «campesinizar» a los pueblos indígenas, otra vez, el imperativo de civilizar.

La negación sistemática de los pueblos indígenas tiene realidad hasta el día de hoy. Existe una negación y racismo enraizado en las relaciones de poder en Latinoamérica, evidente principalmente cuando se comprende a los pueblos indígenas y la vigente de un pensamiento y situación colonial. ¿Qué justifica la guerra contra los pueblos indígenas, en los tiempos de la colonia y hoy? ¿Qué justifica ese trato cruel con los pueblos indígenas, en los tiempos de la colonia y hoy? En los tiempos de la colonia es Ginés de Sepúlveda el principal artífice de la justificación colonial, cito: «La primera es que siendo por naturaleza siervos los hombres bárbaros, incultos e inhumanos, se niegan a admitir el imperio de los que son más prudentes, poderosos y perfectos que ellos; imperio que les traería grandísimas utilidades *magnas commoditates*, siendo además cosa justa por derecho natural que la materia obedezca a la forma, el cuerpo al alma, el apetito a la razón, los brutos al hombre, la mujer al marido, lo imperfecto a lo perfecto, lo peor a lo mejor, para bien de todos (*utrisque bene*)».<sup>10</sup> Esta visión de lo indígena es una visión racista porque posiciona su realidad, pensamiento, sistema jurídico como perfecto; cuyo deber es imponerse a lo imperfecto.

La visión que entiende a lo indígena como retrasado, salvaje, irracional, no-desarrollado aún tiene vigencia, cuando se ve a los sistemas propios de justicia esta mirada prevalece. Es decir, se observa a los sistemas de justicia como sistemas retrasados, imperfectos, irracionales. En este contexto es donde los sistemas de justicia indígena se desarrollan, donde las políticas multiculturales, plurinacionales son una constante construcción.

#### 4. Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas fue adoptada el 13 de septiembre del 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas. La adopción concluye con un proceso de

---

<sup>10</sup> Citado por Dussel, Enrique (1994), 1492. *El encubrimiento del Otro: Hacia el origen del «mito de la Modernidad»*. Editorial Plural, La Paz, p. 67.

elaboración y negociación donde la participación indígena fue importante para este resultado. El proceso de negociación es particularmente difícil por las distintas posiciones indígenas en relación a la Declaración y por los métodos de negociación ignorados por los pueblos indígenas. En palabras de Juan León, representante indígena en las negociaciones: «La redacción se realizó bajo normas y funcionamiento de una instancia propia a los Estados y no de los pueblos indígenas [...] popularmente se dice: que fue un juego en cancha ajena».<sup>11</sup> La adopción la Declaración plantea la conclusión de un momento y un nuevo reto para los pueblos indígenas: la implementación de la Declaración.

Una trampa en su implementación tiene relación con el debate sobre el carácter vinculante del instrumento. La Declaración como declaración no es un instrumento vinculante, es una expresión de voluntad política de la organización internacional. La discusión sobre el carácter no-vinculante de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas constituye una trampa para su implementación efectiva. Se hace necesario cambiar este debate por otro que piense en los contenidos sustantivos de los derechos inscritos en la Declaración.<sup>12</sup> La Declaración no crea nuevos derechos; simplemente dispone que derechos ya existentes, los cuales son también aplicables para los pueblos indígenas, a quienes se ha negado sus derechos de forma sistemática en el marco del Derecho Internacional Clásico. Esta observancia implica una apertura no únicamente a nivel normativo en relación a otros instrumentos internacionales, sino también es una observancia a los principios del derecho internacional y del derecho consuetudinario del derecho internacional; es decir, observar los derechos sustantivos reconocidos para pueblos indígenas en la Declaración. Esta observancia nos permite prestar atención en su justa e íntegra medida a los derechos de los pueblos indígenas, es una adecuada observación del *corpus iuris* de los pueblos indígenas. En su informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya, el Relator indica: «Aunque es evidente que [la Declaración] no tiene el carácter vinculante que posee un tratado, la Declaración se refiere a obligaciones preexistentes de los Estados en relación con los derechos humanos».<sup>13</sup> Para la im-

---

<sup>11</sup> Sommer, Rebecca (Documental), *Discussions on the UN Declaration on the Rights for Indigenous People*. Realizado, DRAFT VIDEO.

<sup>12</sup> Rodríguez-Piñero, Luis (2009), *op. cit.*

<sup>13</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, S. James Anaya. A/HRC/9/9 (11 de agosto 2008), párrafo 41.



plementación de la Declaración los pueblos indígenas tienen que observar la vigencia del *corpus iure* propio a pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos, en el sistema internacional, en los principios de derecho internacional y en la costumbre internacional.

Finalmente, en referencia de cita de L. Rodríguez-Piñero<sup>14</sup> a B. Clavero, existen otras razones que hacen al texto de la Declaración sea considerado un texto vinculante. El primero tiene relación al proceso de negociación, donde participaron —y calidad de los sujetos quienes participaron: pueblos indígenas— dota de un carácter único a la Declaración; el segundo elemento es el artículo 42 del mismo instrumento, que cita: «Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, **así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia**» (énfasis mío); es decir, la misma Declaración evidenciando su carácter vinculante. En este marco es importante mencionar la práctica del Estado de Bolivia en relación al trato de la Declaración, la misma recibió trato como tratado internacional; fue aprobada por dos tercios del Congreso Nacional e incorporada a la legislación nacional mediante la Ley No. 3760 de 17 de noviembre 2007.

## 5. Derecho al acceso a la justicia

Los pueblos indígenas son pueblos, con todas las implicancias jurídicas que establece el término, como indica el profesor B. Clavero esta palabra es utilizada para «identificar al sujeto colectivo del derecho a la libre determinación política, económica, social y cultural».<sup>15</sup> Es decir, que los pueblos indígenas pueden decidir sobre su condición política, económica, social y cultural.<sup>16</sup> Para el profesor Anaya es un elemento intrínseco en las colectividades, cito: «la autodetermina-

<sup>14</sup> Rodríguez-Piñero, Luis (2009), *op. cit.*

<sup>15</sup> Clavero, Bartolomé, *La consulta en serio (como mecanismo supletorio de la libre determinación en el derecho internacional y en el estado plurinacional)* en <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2012/05/Consulta-en-Serio.pdf> (consultado 28 de Mayo).

<sup>16</sup> Así como se instituye en el artículo 1 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1976).

ción se refiere a seres humanos, no sólo como individuos dotados de voluntad autónoma, sino sobre todo en su condición de seres sociales responsables de la organización y funcionamiento de las comunidades en las que viven». <sup>17</sup> El sentido profundo de la libre determinación hace referencia a la responsabilidad y libertad de la organización política, social, cultural, económica propio del colectivo, se dice que es libre porque se opone a la imposición de otros modos de organización externos a la colectividad (a menos que sean los mismos titulares quienes deseen recibir estos tipos de organización externos, en este sentido continua siendo un recibir-libre). Los pueblos indígenas son pueblos que preservan sus sistemas de organización. La Declaración en su artículo 3 <sup>18</sup> reconoce <sup>19</sup> el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación.

El carácter natural de organización y funcionamiento de las colectividades citado por el profesor Anaya evidencia que los pueblos indígenas han desarrollado sistemas jurídicos que viabilicen y desarrollan a las mismas colectividades. La realidad colonial y republicana de la región sur de América ha supuesto cambios en estos sistemas de justicia, los sistemas de justicia se reestructuran, reforman y cambian. Pese a estos cambios es evidente que los pueblos indígenas tienen sistemas propios de justicia que responde a una matriz civilizatoria <sup>20</sup> propia del pueblo concreto, muchos de estos sistemas aún entran en conflicto con la jurisdicción estatal.

La garantía del debido proceso y del tribunal competente (juez natural) son garantías propias de los derechos humanos y derecho al acceso a la justicia. Estas garantías hacen parte de la sistemática de los derechos humanos. <sup>21</sup> Las principales características de estas garantías son: el acceso de la jurisdicción (el derecho de acción judicial, es decir el acceso al tribunal competente), el tribunal competente (inde-

---

<sup>17</sup> Anaya, J. (2004), *op. cit.*, p. 141.

<sup>18</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre Derecho de los Pueblos Indígenas (2007), artículo 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

<sup>19</sup> Es importante hacer la observancia de la palabra «reconocer» en dos instancias, la primera en relación a que el sistema internacional reconoce las vigencias de los pueblos indígenas; en lo jurídico, reconoce derechos ya existentes e intrínsecos a la naturaleza la realidad indígena; no crea nuevos derechos.

<sup>20</sup> Para la categoría de «matriz civilizatoria» véase Yampara, Simón (editor) (2011), «Matrices civilizatorias: Construcción de Políticas Municipales Interculturales». Publicado por Gobierno Municipal Autónomo de La Paz, La Paz.

<sup>21</sup> Hard, Miguel (1998), *Derecho Penal*. Editorial «Juventud», 6.ª edición (2004), La Paz.

pendiente e imparcial, constituido con anterioridad al hecho), plazo razonable para resolver la causa, presunción de inocencia (en temas penales y la garantía de no ser obligado a declararse culpable), derecho a la defensa, recurrir el fallo a segunda instancia, principio *non bis in idem* y un proceso público.

Todas estas garantías que hacen al debido proceso y al tribunal competente (juez natural) tienen base en normativa internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) asegura estos derechos en sus artículos: 8, 10 y 11. De la misma forma el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) protege mediante los artículos: 2.3 y 14. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) artículo XVIII protege el derecho a la justicia. La Convención Americana de Derechos Humanos (1969) artículos: 8 y 25.

Es en este punto donde debemos observar el principio *pro homine* del derecho internacional de los derechos humanos. El principio *pro homine* busca una interpretación y protección efectiva de los derechos humanos. Es decir, que no sólo se limita en la aplicación de la ley más favorable a la persona. Este principio obliga a una interpretación de los derechos humanos, negando una visión restrictiva de los derechos humanos, que puede negar un derecho sustantivo. En observancia al principio *pro homine* es que se reconoce un mayor alcance sistemático y armonizado de los derechos humanos, garantizando una protección integral, cuando protege casos concretos. Este principio está inscrito en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este punto es importante citar el informe: *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 34) de 28 de junio 2007. El informe sobre el derecho al acceso a la justicia, en relación a los pueblos indígenas puntualiza que el tema se aborda en dos niveles, uno frente al estado (donde el estado debe asegurar el goce de este derecho) y otro enfoque que el acceso a la justicia es el reconocimiento de los sistemas indígenas de justicia; cito párrafo 277: «La situación del acceso a la justicia de los pueblos indígenas debe ser analizada desde dos perspectivas: i) Los obstáculos adicionales con los cuales se encuentran estos sectores de la sociedad cuando intentan obtener respuestas ante autoridades del sistema de justicia oficial; y ii) El reconocimiento del derecho y la administración de justicia indígena. Estos dos aspectos hacen parte del derecho de acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas y en forma alguna pueden considerarse excluyen-

tes en el sentido de que el cumplimiento de uno exime al Estado de garantizar el otro». <sup>22</sup> Principalmente en esta argumentación focalizamos en la segunda perspectiva desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Basados en el derecho a la libre determinación y el derecho al acceso a la justicia (como derechos sustantivos parte del *corpus iure* de los derechos de los pueblos indígenas y el principio *pro homine*) es que desarrollamos una lectura de las normas específicas en relación a los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo es el principal instrumento para la defensa de los pueblos indígenas. El Convenio No. 169 desarrolla en su artículo 8 párrafo segundo; <sup>23</sup> y artículo 9, párrafo primero, <sup>24</sup> el derecho de los pueblos indígenas a conservar las instituciones propias y sancionar en ejercicios de las instituciones propias. De igual manera la Declaración en su artículo 34 <sup>25</sup> protege promover, desarrollar y mantener los sistemas propios de justicia. La protección del juez competente también es la protección de la ley aplicable y la jurisdicción de la autoridad competente para juzgar el hecho.

Es precisamente en este punto donde se articula el derecho al debido proceso y tribunal competente con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, evidenciando que la jurisdicción indígena es la condición para la observancia del debido proceso. El Código de Procedimiento Penal Boliviano en su artículo 28 <sup>26</sup> precautela el principio

---

<sup>22</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007) *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* (OEA/Ser.LN/II. Doc. 34) de 28 de junio 2007, párrafo 277.

<sup>23</sup> Convenio No. 169 (1989), artículo 8:2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

<sup>24</sup> Convenio No. 169 (1989), artículo 9: 1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

<sup>25</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos a los pueblos indígenas (2007), artículo 34: Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

<sup>26</sup> Código de Procedimiento Penal boliviano (1999), artículo 28: Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales ha-

*non bis in idem*, extinguiendo cualquier acción penal (en tribunales ordinarios) que ya hubiese sido resuelta en la jurisdicción indígena. Es decir, que se puede entender que si un caso ha sido resuelto en la jurisdicción indígena, llevar la misma causa a la justicia ordinaria constituye falta al principio *non bis in idem*, al debido proceso y tribunal competente.

Dependiendo de las realidades concretas de cada pueblo indígena, existen las garantías exigidas en el derecho al debido proceso y tribunal competente. Particularmente en el sistema andino *aymara* la justicia tiene la forma de *xuch'a* (culpa-pecado) y *kamachi* (derecho). No sólo cumple con las garantías del debido proceso, sino que en aspectos específicos las radicaliza.

Para los miembros de la comunidad es una obligación participar de los procesos de juzgamiento, porque la justicia indígena es principalmente didáctica y pública. Todos los participantes conocen el sistema y proceso de juzgamiento, si existe alguna falta en el procedimiento la comunidad sanciona a las autoridades por no cumplir con el procedimiento; es didáctica porque la obligatoriedad de la participación hace que los y las jóvenes aprendan sobre los sistemas de justicia para luego recrearlos. Las autoridades indígenas son pares e iguales en relación a la persona que se está juzgando. La justicia indígena busca reparar el daño causado para la reconstrucción de la paz social, es volver al equilibrio; es accesible, tiene mayor rapidez, el costo es muy bajo, público y participativo (eficacia en el control social).

El derecho al acceso a la justicia como derecho individual, en las comunidades indígenas, es resuelto en el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este sentido no existe contradicción entre derechos individuales y derechos colectivos.<sup>27</sup> No se debe observar a la jurisdicción indígena como un modo alternativo a la resolución de conflictos, ni tampoco como un recurso a la ausencia del estado en territorios indígenas, ni como un tipo de jurisdicción especial. La justificación de la jurisdicción indígena tiene base en la calidad de pueblos y el derecho a la libre determinación, la jurisdicción indígena es una jurisdicción que responde a estándares democráticos y reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas aseguran-

---

yan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidos por la Constitución Política del Estado.

<sup>27</sup> Conde, Ramón (2006), «Derechos Humanos en los Pueblos Indígenas» en: *Derechos Humanos y Acción Defensorial*. Publicado por: Defensor del Pueblo Bolivia, La Paz, pp. 317-358.

do el ejercicio pleno de todo individuo a acceder a la justicia, como un derecho humano.

## 6. Retos del pluralismo jurídico

Un principal reto tiene que ver con la consolidación de la jurisdicción indígena. No es posible asegurar los sistemas indígenas de justicia sin la protección de su jurisdicción, sin la protección de los territorios indígenas que asegura una administración política, jurídica, social y económica sobre sus propios territorios.

La jurisdicción indígena tiene la facultad de conocer todo tipo de materia, son importantes los avances en el reconocimiento de la jurisdicción indígena en asuntos penales; sin embargo, parece que otras materias continúan bajo la visión limitada de la jurisdicción indígena. Es importante que la jurisdicción indígena desarrolle, innove, re-cree bajo sus propios principios ante la realidad actual cambiante, como cualquier otro sistema jurídico.

Un peligro que se evidencia en el conflicto jurisdiccional entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria es la lectura que supedita los sistemas de justicia indígena a la jurisprudencia ordinaria. El límite de la jurisdicción indígena (como de la ordinaria u otros sistemas jurídicos) son los derechos fundamentales, esto evidencia que las decisiones indígenas, emitidas en el marco del procedimiento y autoridades propias del sistema indígena, deben ser revisadas por la máxima entidad que proteja derechos fundamentales. Esto exige que se desarrolle una institucionalidad plural, donde los pueblos indígenas tengan una participación efectiva, en este sentido una instancia de control de los derechos fundamentales con participación plena y efectiva permite que los principios de cada sistema protejan los derechos fundamentales; es decir, que si bien se evaluará el sistema de justicia indígena, este mismo sistema evaluará si el sistema jurídico ordinario es fiel a los principios democráticos y de derechos fundamentales del sistema indígena y a los suyos propios. En Bolivia las decisiones emitidas por las autoridades indígenas en ejercicio del sistema de justicia indígena únicamente son revisables por el Tribunal Plurinacional Constitucional, es tarea fundamental de este tribunal desarrollar una jurisprudencia plurinacional con participación indígena. Este es un buen ejemplo de interrelación entre los dos sistemas jurídicos.

Finalmente observamos que existe una persecución penal a autoridades, quienes en ejercicio de la jurisdicción indígena sancionan por un hecho ocurrido; y son las autoridades luego llevadas a juicio en la juris-

dicción ordinaria. Este hecho evidencia que aún no se puede comprender la vigencia real de sociedades distintas que conviven, no se puede comprender que los pueblos indígenas encaraman sistemas sociales, jurídicos, económicos y políticos basados en construcciones civilizatorias, es decir, los pueblos indígenas responden a todo una sistemática civilizatoria.

## 7. A manera de conclusión

La construcción de un mundo más democrático y basado en los derechos humanos exige una visión profunda de los derechos humanos. El imperativo de civilizar a los pueblos indígenas ha confundido una característica de los derechos humanos: la universalidad. La universalidad se ha confundido con la uniformidad, es decir, que se ha pensado que la única forma de proteger los derechos humanos era basados en la forma como el Estado-nación veía conveniente; de esta forma, negando las otras formas de proteger los derechos humanos. Un ejemplo es el derecho a la propiedad; el derecho ordinario ha desarrollado mecanismos para proteger este derecho: derecho civil, derechos reales, inscripción de derechos reales, etc. Pero la forma de proteger el derecho a la propiedad no tiene que ser la misma en todo el mundo, los pueblos aymara han desarrollado una forma compleja de proteger la propiedad individual y colectiva basados en el sistema de *sayaña* y *aynoqa*,<sup>28</sup> a esto se añade el cumplimiento de autoridad tradicional y el servicio a la comunidad, donde todos están obligados al cumplimiento del ejercicio de cargos y el derecho al acceso de sus tierras bajo las modalidades propias. Bajo el sistema de *sayaña* y *aynoqa* se protege el derecho humano de la propiedad en el marco de la universalidad de los derechos humanos, pero no de forma uniforme.

El ejercicio de autoridad de justicia dentro de los sistemas de autoridad aymara lleva el nombre de *tata-qamachi*, (autoridad de justicia, que es ejercido por la pareja, hombre-mujer), que son responsables en la convocatoria a los interesados y finalmente a la comunidad. En el caso del sindicato campesino (desde 1953) se adopta la cartera de *secretario de justicia*, que junto al *secretario general*, cumplen tareas de recepción de la demanda para luego establecer su procedimiento. En ambos casos (autoridad indígena y dirigencia campesina) siguen con el procedimiento hasta llegar a la sanción, que de acuerdo al grado de culpabili-

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

dad en unos casos determina el consejo de autoridades o en otros casos es la comunidad, *ayllu*, quienes definen la sanción comunal. Las sanciones son de tipo económico, trabajo comunal, sanción moral y ética no sólo para el individuo, familia, sino se pone en tela de juicio el prestigio de la comunidad.

El proceso de construcción de estados que respeten los derechos de los pueblos indígenas es un proceso largo y complejo; esta construcción parte de la base que los pueblos indígenas son interlocutores dotados de la misma dignidad que otro interlocutor. «La necesidad de construir el pluralismo parte de la conciencia de que el conflicto es inevitable, por cuanto el problema del pluralismo es en cierto sentido el problema de unos, pero también de los otros. ¿Cómo podemos tolerar al otro si la forma de pensamiento es construida y razonada bajo una sola lógica? Entonces el reto es: ¿qué hacer frente a dos sistemas incompatibles? Por ello la necesidad de puntualizar el debate en la dimensión política dentro de lo que significa la representación y la interculturalidad».<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Choque, María Eugenia (2008), *Género y la Construcción de Procesos de Interculturalidad* en [http://www.antroposmoderno.com/antro-articulo.php?id\\_articulo=1141](http://www.antroposmoderno.com/antro-articulo.php?id_articulo=1141) (consultado 31 de mayo de 2012).



# El Poder Judicial frente a los conflictos de los pueblos indígenas en Argentina: nuevos desafíos

*Luis Esteban Caro Zottola*<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Nacional de Argentina reformada en 1994, no ha tenido como resultado una sustancial efectivización de éstos.

Los derechos que surgen del reconocimiento a su preexistencia étnica y cultural como los derechos a la propiedad comunitaria, a la participación en la gestión de los recursos naturales y los derechos económicos, sociales y culturales, aparecen contradichos en los conflictos por el territorio.

En Argentina, particularmente en la región del Norte Grande Argentino<sup>2</sup>, se concentran casi el 50% del total de conflictos del país. Son conflictos por la propiedad y el uso de la tierra o bienes asociados a ella, como el agua, el monte o los recursos del subsuelo y son desencadenados principalmente por la instalación de empresas mineras y el avance de la frontera agraria.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto Superior de Estudios Sociales (ISES). Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Argentina.

<sup>2</sup> El Norte Grande Argentino (NGA) es una de las cuatro regiones de Argentina creada a través de tratados interprovinciales y está conformada por las cinco provincias del Noroeste (NOA): Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero; y las cuatro del Nordeste (NEA): Misiones, Formosa, Corrientes y Chaco.

<sup>3</sup> León, Carlos; Prudkin, Nora; Reboratti, Carlos, «El conflicto entre producción, sociedad y medio ambiente: la expansión agrícola en el sur de Salta», *Desarrollo Económico*.

Las víctimas principales de estos conflictos son indígenas y campesinos en situaciones de pobreza<sup>4</sup> que son expulsados de sus espacios vitales a través de estrategias legales y acciones de hecho por parte de empresarios y empresas agroalimentarias o mineras.

Las acciones que despliegan dichos sujetos, en la mayoría de los casos, configuran delitos contra la vida como asesinatos, amenazas de muerte, envenenamiento de agua; o ataques contra la propiedad como destrucción de viviendas, sembrados, destrucción del monte, matanza de animales, destrucción de reservas de agua, cerramiento de caminos, de escuelas, de cementerios o sitios sagrados; afectando gravemente tanto los derechos económicos, sociales culturales, como civiles y políticos, todos con jerarquía constitucional en nuestro país.

Los conflictos son generalizados en todo el territorio y responden a causas estructurales que van más allá de las víctimas y de los victimarios, ya que son causados o agravados por la falencia o ausencia de políticas públicas en donde es difícil identificar a los «culpables», por cuanto son producto de esquemas injustos históricamente arraigados.

La afectación de derechos es colectiva y masiva y es notable la desigualdad de capital económico y social con que cuentan las partes: los pueblos indígenas se enfrentan con empresarios o empresas agroalimentarias y mineras con una capacidad superior de estrategia y movilización de recursos para la defensa de sus intereses.

La lucha por el territorio constituye uno de los ejes centrales de la conflictividad social actual, y pone a prueba el funcionamiento del Poder Judicial como poder del Estado que tiene como función específica, la solución de conflictos y la garantía de los derechos.

En este marco, el cambio en la estructura de oportunidades legales e institucionales<sup>5</sup> dado por la Reforma Constitucional de 1994 que habilitó acciones judiciales expeditas como el amparo,<sup>6</sup> junto al apoyo de

---

*mico*, Vol. 25, No. 99 (Oct. - Dic., 1985), pp. 399-420; Tasso, Alberto, *Ferrocarril, quebracho y alfalfa. Un ciclo de agricultura capitalista en Santiago del Estero, 1870-1940*. Córdoba: Alción, 2007, p. 16.

<sup>4</sup> Domínguez, Diego Ignacio. «La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios». Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2009. Tesis doctoral, p. 130.

<sup>5</sup> Smulovitz, Catalina, «La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina». *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 190/191 (Jul. - Dec., 2008). pp. 287-305.

<sup>6</sup> La acción de amparo está regulada en el art. 43 de la Constitución Nacional y expresa que: «Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autorida-

organizaciones no gubernamentales, han permitido que estos pueblos estructuralmente postergados puedan llegar, aunque no sin dificultades, a los poderes judiciales en procura de la defensa de sus derechos.

En este marco, los indígenas han solicitado al Poder Judicial el reconocimiento de la propiedad comunitaria, la protección del medioambiente, o su intervención para la reforma de políticas públicas del Poder Ejecutivo.<sup>7</sup>

Como casos emblemáticos podemos mencionar el conflicto de las comunidades indígenas guaraníes de Jujuy,<sup>8</sup> que demandaron a la provincia solicitando se la condene a abstenerse de continuar entregando tierras a particulares afectadas para sus comunidades, así como el reconocimiento de su derecho a ser parte en las actuaciones administrativas que traten la situación de tierras.

También las comunidades indígenas Wichí<sup>9</sup> interpusieron una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en contra de la provincia de Salta, por incumplimiento de sus obligaciones legales referidas a la protección del medioambiente y solicitaron el cese inmediato de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos.

En el caso de la Comunidad Toba del Chaco,<sup>10</sup> el Defensor del Pueblo de la Nación dedujo una acción de amparo contra la Provincia del Chaco y el Estado Nacional, a fin de que se los condene a que adopten las medidas necesarias para modificar las actuales condiciones de vida de las poblaciones indígenas invocando los derechos a la vida, a la salud, a alimentación, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la inclusión social, entre otros.

---

des públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva».

<sup>7</sup> Caballero de Aguiar, María Rosa, «Análisis de la propiedad comunitaria a la luz de los derechos esenciales». *Revista Anual del Poder Judicial de Jujuy*, N.º 1 (2010), pp. 179-198; GHERSI, Carlos. «Comentario al fallo C. Civ. y Com. Jujuy, sala primera, 14/9/2001. «Comunidad aborigen de Quera y Aguas Calientes - Pueblo Cochino vs. Provincia de Jujuy». En: *Jurisprudencia Argentina*, Vol. III (2002), p. 702; Núñez, Rocío, Los conflictos socioambientales en la provincia de Jujuy. En Enrique Normando Cruz (ed.), *Historia y Eticidad*. Salta: Purmamarca Ediciones, 2011, pp. 65-83.

<sup>8</sup> Supremo Tribunal de Justicia de Jujuy. *Caso Andrada de Quispe Rosalía Ladiez y Otros c/ Estado Provincial*. Sentencia del 02/05/2006.

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). *Caso Salas, Dino y Otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo*. Sentencia del 26/04/2009.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). *Caso Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento*. Sentencia del 18/09/2007.

El problema del acceso a la justicia de los pueblos indígenas como en los casos que mencionamos, es de suma importancia, porque son sujetos que ya ingresaron al Poder Judicial, por lo tanto, fueron vencidas las barreras tradicionalmente estudiadas en esta área de conocimiento como son las barreras socioculturales, procesales, geográficas y físicas e incluso económicas.

De esta manera, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas han constituido una transferencia de poder hacia éstos y los tribunales de justicia se han convertido en un nuevo espacio de participación para motivar cambios sociales. Así, la judicialización de sus conflictos constituye una alternativa de acción en la esfera política que reemplaza o complementa otros canales institucionales dentro del juego democrático.<sup>11</sup>

Estos pueblos optan por canalizar sus problemas en el Poder Judicial por diversas razones.

En efecto, las condiciones de su activación les resultan menos exigentes que las que caracterizan a otras formas de intervención: sólo exige que los actores justifiquen sus peticiones según reglas preexistentes y con argumentos razonables, permitiendo sortear las dificultades que enfrenta la organización de acciones colectivas en la arena política. También, la capacidad que tienen las demandas judiciales para obligar a las autoridades públicas a resolver ciertas cuestiones son tenidas en cuenta a la hora de su utilización: las decisiones tomadas deben basarse en razones públicas y acotadas por el derecho o la jurisprudencia, dentro de un procedimiento que obliga a examinar los hechos, los argumentos y acota la libertad de acción de las autoridades políticas.<sup>12</sup>

Por otra parte, las decisiones tomadas por los jueces tienen una importancia fundamental en tanto producen diferentes efectos. El efecto inmediato de la decisión judicial es la definición, a favor de un grupo o de otro, del caso concreto. Esto implica que es probable que casos similares sean decididos de la misma forma, y que las personas actúen en el futuro de acuerdo con lo establecido en la sentencia. También lo decidido pasa a ser parte de las reglas de juego de las luchas futuras entre los grupos en pugna, e inciden en el poder relativo de cada uno de ellos.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Abramovich, Víctor (2006), «Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política», en Birgin, Haydée y Kohen, Beatriz, *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Biblos, Buenos Aires.

<sup>12</sup> Rossanvallon, Pierre (2007), *La Contrademocracia. La Política en la Era de la Desconfianza*. Manantial, Buenos Aires; Smulovitz, Catalina (2008), «La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina», *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 190/191, pp. 287-305.

<sup>13</sup> Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther (2000), *La fuerza del derecho*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Además de esto, dado que los jueces son símbolos sociales de autoridad e imparcialidad, sus pronunciamientos tienden a generar la creencia del público que lo establecido en sus sentencias es lo correcto,<sup>14</sup> producido por su capacidad socialmente reconocida de interpretar, de manera más o menos libre o autorizada, un cuerpo de textos que consagran la visión legítima y recta del mundo social.<sup>15</sup>

En este contexto la posibilidad de acceso a la justicia reaparece no sólo como un espacio para garantizar un derecho o resolver un conflicto, sino como instrumento para la transformación de las relaciones de poder<sup>16</sup> y la solución de sus problemas estructurales como la propiedad de la tierra, la participación y administración de los recursos naturales y el desarrollo socio-económico y cultural de sus comunidades.

## 2. El Poder Judicial frente a los conflictos indígenas

La complejidad con que se presentan los casos que analizamos, ha puesto en cuestión los instrumentos utilizados hasta ahora por el Poder Judicial para la solución de estos conflictos.

La insuficiencia de las acciones judiciales tradicionales ha motivado un conjunto de prácticas por parte de los poderes judiciales, tanto en Argentina como en derecho comparado, en la creación de instrumentos procesales aptos para este tipo de reclamos.

Dentro de este proceso se ha podido observar un particular tipo de reclamo judicial tendiente a la transformación estructural de instituciones del Estado.<sup>17</sup> Se trata de litigios mediante los cuales se cuestiona la política pública diseñada por los poderes políticos, Ejecutivo y Legislativo, en pos del respeto de derechos y valores democráticos consagrados en la Constitución.<sup>18</sup>

Dentro de la estructura orgánica de los poderes judiciales y la distribución de sus competencias materiales, los fueros contencioso-adminis-

---

<sup>14</sup> Kennedy, Duncan, *Libertad y restricción en la decisión judicial. El debate con la teoría crítica del derecho (CLS)/Duncan Kennedy*. Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, Ediciones Uniandes, Santa Fé de Bogotá, 1999, p. 67.

<sup>15</sup> Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther (2000), *op. cit.*, p. 160.

<sup>16</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Manual de Políticas Públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe*. PNUD, Buenos Aires.

<sup>17</sup> Bergallo, Paola (2006), «Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina», en Saba, Roberto (2006), *Derecho y pobreza*. Del Puerto, Buenos Aires.

<sup>18</sup> Ídem.

trativos y las cortes supremas de justicia, se han convertido en centros de atención y objeto de análisis de sus sentencias. Los primeros en tanto constituyen los órganos encargados de resolver las demandas interpuestas contra el Estado, y las segundas en tanto espacio donde se dirimen en última instancia las cuestiones planteadas.

Los casos judiciales que brevemente expondremos son paradigmáticos de este tipo de litigio donde aparecen nuevas formas de decisiones, y donde el litigio tradicional se ha visto sustancialmente modificado en lo que respecta a su estructura y finalidad.

Estas modificaciones se han evidenciado en el nuevo *rol* activo del juez que ahora analiza y cuestiona las políticas públicas diseñadas por los otros poderes del Estado ante la afectación de derechos, adopta otras formas de razonamiento e incorpora consideraciones antes no tenidas en cuenta para la solución de los casos, como pueden ser la condición de desigualdad de las partes o los procesos históricos de exclusión subyacentes en éstos.

Por otra parte, estas modificaciones se manifiestan en los nuevos propósitos y efectos otorgados a las órdenes judiciales. De allí que el diseño de las formas de ejecución de las sentencias se convierte en un tema de gran importancia, por cuanto además de la identificación de los responsables y del daño ocasionado, las sentencias buscan la modificación de prácticas y condiciones injustas que provocan la afectación de los derechos.

La ejecución o implementación de las sentencias ha sido considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte I.D.H.) como parte integrante del debido proceso legal y como elemento constitutivo del propio derecho de acceso a la justicia,<sup>19</sup> por cuanto si las sentencias se tornan inoperantes por falta de un diseño adecuado de los procedimientos judiciales, se configura un caso de ausencia de un recurso judicial adecuado y efectivo para la tutela de un derecho.<sup>20</sup>

Los conflictos referidos al acceso a la tierra, cuidado y administración de los recursos naturales, se han incrementado sobremanera en la última década por la implantación de un proyecto económico basado en la instalación de la mega minería metálica y el avance de la frontera agrícola que mencionamos al inicio de este trabajo.

---

<sup>19</sup> Corte I.D.H., *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C N.º 144, Voto Razonado del Juez Antônio A. Cançado Trindade, párr. 3 y 4.

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. CIDH, Washington: el autor, 2007, p. 88.

La implantación de este modelo económico ocasionó a los pueblos indígenas problemas de contaminación ambiental, desmonte masivo, expulsión de familias mediante juicios o a través de vías de hecho.<sup>21</sup>

En este marco, las comunidades indígenas Wichí<sup>22</sup> interpusieron una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en contra de la provincia de Salta por incumplimiento de sus obligaciones legales, tanto por acción como por omisión. Solicitaron de esta forma, el cese inmediato de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos, así como también que se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta de las autorizaciones otorgadas y se prohíba otorgarlas en el futuro. La Corte resolvió la convocatoria a una audiencia e hizo lugar a las medidas solicitadas. Además ordenó una diligencia preliminar requiriendo al Estado provincial que en el plazo de treinta días informe al Tribunal los nombres y apellidos o razones sociales, con sus respectivos domicilios, de todas las personas físicas y jurídicas que han solicitado y obtenido autorizaciones de desmonte y tala de bosques nativos. Fundó su resolución, entre otros argumentos, en que «le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando están en juego garantías constitucionales de la índole de las invocadas. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados». De esta manera la Corte expresa el nuevo papel activo del Poder Judicial respecto de las políticas públicas realizadas por el Poder Ejecutivo, delimitando su actuación sólo cuando éstas provocan la afectación de derechos.

Otro caso relevante es el promovido por del Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CODECI)<sup>23</sup> de la provincia de Río Negro, paradigmático respecto al tema de los derechos a la participación y consulta en la administración de los recursos naturales.

---

<sup>21</sup> León, Carlos; Prudkin, Nora; Reboratti, Carlos, «El conflicto entre producción, sociedad y medio ambiente: la expansión agrícola en el sur de Salta», *Desarrollo Económico*, Vol. 25, No. 99 (Oct. - Dic., 1985), pp. 399-420.

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). *Caso Salas, Dino y Otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo*. Sentencia del 26/04/2009.

<sup>23</sup> Supremo Tribunal de Justicia de Río Negro. *Caso CO.DE.C.I. de la Provincia de Río Negro s/acción de amparo*. Sentencia del 16/08/2005.

El CODECI interpuso un amparo en contra de la provincia de Río Negro y diversas dependencias administrativas,<sup>24</sup> la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci y, en forma solidaria, a la empresa que realiza los trabajos de exploración y extracción de mineral en un lugar donde ejercen la posesión tradicional familias indígenas, afectando principalmente en calidad y en cantidad el agua disponible en la zona. Consideraron afectados los derechos al reconocimiento de la preexistencia como pueblo indígena, a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, al derecho de consulta y participación en la gestión de los recursos naturales, así como al derecho a la libre determinación. Solicitaron que se aplique el plexo normativo vigente destinado a los pueblos indígenas, ordenando a la Legislatura y al Poder Ejecutivo, dicten los instrumentos necesarios e idóneos para el goce pleno de los derechos involucrados, todo ello con efectiva participación de las comunidades.

La Corte provincial resolvió hacer lugar parcialmente a la acción de amparo, ordenando a las diferentes instituciones involucradas actividades específicas. Así, ordenó a la Dirección General de Minería, a la Dirección de Tierras y Colonización, y los demás organismos de la Administración que resulten competentes en la aprobación de proyectos mineros: a observar el pleno respeto y la aplicación de las normas en vigencia referidas a la pluralidad étnica, respeto al patrimonio social y cultural, preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, información, consulta y participación de las comunidades originarias del área comprendida y sus aledaños. Por su parte, ordena a la Dirección de Tierras y Colonización en coordinación con el CODECI, iniciar las siguientes tareas: a) identificación a los actuales pobladores de la reserva en cuestión; b) determinación periférica, mensura y deslindes de la superficie; c) establecer y proyectar la situación dominial y los criterios de ejecución ya sean colectivos o individuales con la adecuada información, consulta y participación de las comunidades indígenas reconocidas en el presente caso.

Expresa el fallo que «La identidad étnica, las formas de organización, el patrimonio cultural y social, el “habitat” de las Comunidades Indígenas del lugar deben ser contemplados al evaluar el impacto ambiental con criterios de pluralidad y biodiversidad, correspondiendo efectuar la consulta y darles participación sobre el “Proyecto Calcatreu”, con suficiente y completa información, de conformidad a la le-

---

<sup>24</sup> También fueron demandados la Dirección de Minería, el Consejo de Desarrollo Medio Ambiental (CODEMA) y la Dirección de Tierras y Colonias.



gislación provincial y nacional, las Constituciones federal y local y los Tratados Internacionales». La sentencia de esta forma reafirma la supremacía constitucional respecto de los actos emanados de las administraciones estatales municipales y provinciales, los que deben adecuarse, tanto en procedimiento y contenido, con las directrices de la Constitución Nacional, y impone las directrices necesarias que deben tener las políticas públicas para la solución del conflicto.

El problema de la protección de la propiedad comunitaria también ha sido objeto de litigio en el caso de las comunidades indígenas guaraníes de Jujuy.<sup>25</sup> Miembros de las mismas presentaron una acción de amparo contra la provincia, solicitando se la condene a abstenerse de continuar entregando tierras a particulares afectadas para sus comunidades, y establezca que dichas comunidades sean parte obligatoria en las actuaciones administrativas que traten la situación de tierras. Asimismo plantearon la inconstitucionalidad de las normas que se contraponen a las disposiciones de la Constitución Nacional y al Convenio 169 de la OIT.

La resolución de la Corte provincial de Jujuy marca un camino importante en la protección de la propiedad comunitaria, por cuanto, además de fundarse de manera principal en el Convenio 169 mencionado, se sustenta en jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte resolvió condenar a la provincia a que mientras subsista el trámite, se abstenga de entregar en propiedad a particulares (sean miembros del pueblo aborígen o terceros) las tierras afectadas para la entrega a las comunidades aborígenes. Asimismo le otorga el término de quince meses para que complete los trabajos y trámites correspondientes para transferencia definitiva de las mismas en propiedad. También ordena que en igual término, la demandada entregue tierras aptas y suficientes para el pueblo guaraní, según el compromiso asumido entre las partes aprobado por leyes provinciales. Por otra parte, expresa que corresponde condenar al Estado Provincial a dar participación obligatoria en todas las actuaciones administrativas a las comunidades aborígenes que de alguna manera puedan verse afectados sus territorios.

El Alto Tribunal provincial fundamentó su decisión expresando que «se encuentran restringidos y vulnerados los derechos contemplados en la Constitución de la Nación (posesión, y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas, entrega de otras aptas suficientes para el desarrollo

---

<sup>25</sup> Supremo Tribunal de Justicia de Jujuy. *Caso Andrada de Quispe Rosalia Ladiez y Otros c/ Estado Provincial*. Sentencia del 02/05/2006.

humano, participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten)». Se desprende de esta decisión la prioridad dada a los derechos reconocidos a los pueblos indígenas respecto de la legislación civil común, que los tribunales inferiores aparecen, como en este caso, reacios a su aplicación.

Otra problemática importante que evidencia fuertemente la distancia entre los derechos constitucionales y su efectivización, es lo referido a la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas. En el caso de la Comunidad Toba del Chaco,<sup>26</sup> el Defensor del Pueblo de la Nación dedujo una acción de amparo contra la Provincia del Chaco y el Estado Nacional, a fin de que se los condene a que adopten las medidas necesarias para modificar las actuales condiciones de vida de las poblaciones indígenas, y que garanticen a dichas comunidades una real y efectiva calidad de vida que les permita el ejercicio de los derechos a la vida, a la salud, a la asistencia médico-social, a la alimentación, al agua potable, a la educación, a la vivienda, al bienestar general, al trabajo, a la inclusión social, entre otros. Solicitó que en forma previa y con carácter urgente, se ordene a los demandados a que realicen las acciones destinadas a cubrir las necesidades básicas de estos pobladores y se envíe a) personal idóneo suficiente para la asistencia médica de esas personas; b) medicamentos; c) alimentos y agua potable en las cantidades necesarias; d) equipos para la fumigación de plagas; e) ropa, frazadas, colchones, etc. en cantidades suficientes; y que de manera periódica y documentada los demandados acrediten las acciones que efectivamente concreten.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió requerir al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco a que en el plazo de treinta días informen al Tribunal: 1) las comunidades que pueblan esos territorios y cantidad de habitantes que las integran, 2) presupuesto destinado para la atención de los asuntos indígenas y destino de los recursos fijados en las leyes respectivas, 3) ejecución de programas de salud, alimentarios y de asistencia sanitaria, 4) ejecución de programas de provisión de agua potable, fumigación y desinfección, 5) ejecución de planes de educación, 6) ejecución de programas habitacionales.

También convocó a una audiencia e hizo lugar a la medida cautelar solicitada ordenando el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas actoras, así también de un medio de transporte y comunicación adecuados a cada uno de los puestos sanitarios. La

---

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). *Caso Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento*. Sentencia del 18/09/2007.

Corte expresó que «le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando está en juego el derecho a la vida y a la integridad física de las personas». La Corte de esta forma revisa y cuestiona las actuaciones del Poder Ejecutivo y lo obliga a implementar una política pública determinada para evitar la afectación de derechos como son las destinadas a entregar alimentos y provisión de agua. Por otra parte, cabe destacar las órdenes relativas a la información que solicita el Tribunal al Poder Ejecutivo: constituyen claramente informaciones tendientes a evaluar la existencia o no de políticas públicas, como etapa previa incluso para determinar un estado de afectación de derechos por omisión.

### 3. El Poder Judicial y nuevas formas de administrar justicia

En las decisiones judiciales examinadas, aparecen los elementos de esta nueva forma de litigio<sup>27</sup> que los principales autores que teorizaron sus notas principales denominan como litigio de derecho público,<sup>28</sup> de reforma estructural<sup>29</sup> o litigio policéntrico,<sup>30</sup> modificando sustancialmente las notas características del litigio tradicional.

El litigio tradicional, de tipo bilateral, tiene como principal finalidad la determinación de los hechos ocurridos, el daño causado y la consecuente reparación de manera de restablecer las cosas al estado anterior, como si el hecho dañoso no hubiera ocurrido. En contraposición, el litigio estructural tiene como finalidad la modificación de las condiciones sociales que afectan derechos fundamentales, es decir, tienen como objeto principal la modificación de estado de cosas, de instituciones o de prácticas para sustituirlas por otras que estén acordes a los estándares constitucionales.

---

<sup>27</sup> Véase Basch, Fernando (2010), «Breve Introducción al Litigio de Reforma Estructural». Documento base para el Seminario *Remedios Judiciales y Monitoreo de Ejecución de Sentencias en el Litigio de Reforma Estructural*, Buenos Aires, 4 y 5 de noviembre de 2010.

<sup>28</sup> Chayes, Abraham (1976), «The Role of the Judge in Public Law Litigation». *Harvard Law Review*, Vol. 89, No. 7 (May, 1976), pp. 1281-1316.

<sup>29</sup> Fiss, Owen (1979), «The Forms of Justice». *Harvard Law Review*, Vol. 93, N.º 1. (Nov, 1979), pp. 1-58.

<sup>30</sup> Fuller, Lon (1978), «The Forms and Limits of Adjudication». *Harvard Law Review*, Vol. 94, 1978.

El conflicto por las situaciones extremas de pobreza de la comunidad Toba es un claro ejemplo de ello. En este sentido, la solución del conflicto no se termina con la indicación del responsable y de la conducta indebida, sino que supone la modificación de las condiciones estructurales que producen la falta de agua potable, las enfermedades, las condiciones de insalubridad de la comunidad, que implican la reestructuración de los diversos componentes de política pública de salud o educación, como pueden ser la reestructuración del presupuesto estatal para la realización de las obras de infraestructura o el personal necesario para ello.

Además, en esta nueva forma de litigio, no existe una parte actora claramente determinada sino colectivos de personas que sufren la violación de sus derechos por padecer las mismas condiciones estructurales, de allí de su denominación de litigio policéntrico. Asimismo es difícil determinar una única persona o agencia estatal como responsable del daño, en tanto la parte demandada está vinculada con las complejas dinámicas burocráticas existentes.

En el caso de los pueblos indígenas, éstos se enfrentan no sólo a actores particulares que ejecutan acciones contrarias a la ley, sino también con una estructura estatal que a través de diferentes instituciones aparecen coordinadas para la negación de derechos.

Estas características tendrán un gran impacto en el diseño y la ejecución de los remedios que el poder judicial debe conformar para revertir la afectación de derechos, en tanto no sólo se busca determinar un acto en particular, sino modificar las condiciones por las cuales se arribó a esta situación a través de prácticas sostenidas y arraigadas, en muchos casos en distintas jurisdicciones y bajo distintas autoridades.

En este aspecto, el rol del juez es crucial, por cuanto debe abandonar su postura pasiva de mero receptor de las informaciones que las partes acercan, para tomar un *rol* protagónico en esta búsqueda de información para determinar el derecho afectado y cómo se llegó a su afectación, y para dilucidar cuál es el remedio adecuado para solucionarlo.

En este marco, las medidas tendientes a la búsqueda de información son centrales para una solución satisfactoria del caso, para lo que es necesario que el juez facilite la participación de otros actores que puedan contar con información especializada. Surgen así, como vimos en los casos reseñados, órdenes judiciales particulares dentro del proceso como los pedidos de información, audiencias públicas, pedidos de rendición de cuentas, pruebas periciales, mesas de diálogo, entre otras.

A su vez, debe incorporar nuevas formas de razonamiento jurídico y nuevos elementos a tener en cuenta para la reconstrucción del caso ju-

rídico. En este sentido el modelo tradicional de abstracción de contextos, o de sistemas o estructuras cede frente a la necesidad de incorporar y tener en cuenta las condiciones de las partes, los procesos históricos, los roles de los grupos y las causas de los procesos.

En el caso de los pueblos indígenas, el actual discurso de derechos humanos y sus prácticas, deben ser analizados teniendo en cuenta la condición de antiguo territorio colonial, previamente indígena, donde operó el proceso de modernización.<sup>31</sup>

Las dificultades en la efectivización de los derechos de los pueblos indígenas pueden ser explicadas a través de la influencia de categorías intelectuales históricamente construidas que el juez ahora debe considerar para resolver los conflictos.

Siguiendo a Clavero,<sup>32</sup> el estado de inferioridad otorgado a los indígenas, este «status de etnia» creado por el colonizador para negarle derechos, es una elaboración realizada con la suma de elementos que ya tenía la cultura: los indígenas por naturaleza no eran animales ni eran tampoco esclavos, eran rústicos, miserables y menores, es decir, conjunción de estados preexistentes sin necesidad de invención de nuevos tipos.

Estas construcciones intelectuales servirán para «mirar» al indígena y serán el fundamento para otorgar un tratamiento desigual por las diferentes instituciones como las jurídicas que indagamos. La condición de «rústico» implicaba una falta de participación en la cultura letrada que ocasionaba que gran parte del derecho objetivo no le era exigible, lo que permitía a los jueces actuar a su arbitrio ocasionando un estado de desentendimiento, abandono, discriminación y marginación del mencionado derecho. Por la condición de «miserable», persona que no podía valerse socialmente por sí misma, y de «menor», en tanto aquejados por una limitación de la razón humana, precisaban de un amparo especial que no necesariamente suponía ventaja y en la mayoría de los casos implicaba todo lo contrario. Estas miradas servirán de modelo para la conformación de instituciones y complejas estructuras burocráticas que serán las ejecutoras de esta negación de derechos.

Para la historia indígena, el tránsito de un tiempo no constitucional hacia otro constitucional es un mismo tiempo. La persistencia en la consideración de las minorías como objetos de protección o de tutela, y

---

<sup>31</sup> Bolsi, Alfredo; Paolasso, Pablo y Longhi, Fernando (2006), «El Norte Grande Argentino entre el progreso y la pobreza». *Población y Sociedad*, N.º 12/13 (Nov. 2006), pp. 227-264.

<sup>32</sup> Clavero, Bartolomé (1994), *Derecho Indígena y cultura constitucional en América*. Siglo XXI, México, pp.11-52.

no como sujetos de derecho, es la continuidad del espacio colonial que no desaparecerá con el advenimiento del constitucionalismo.<sup>33</sup> Un claro ejemplo de lo antes mencionado es el caso de Argentina.

De ninguna manera los indígenas y sus comunidades son sujetos destinatarios de los derechos y garantías de la Constitución Nacional sancionada en 1853: no son los «ciudadanos», ni los «hombres» y ni siquiera los «habitantes» a que aluden los diferentes artículos que garantizan ante todo la libertad e igualdad.<sup>34</sup>

El antiguo art. 67 inc. 15 de dicha Carta Fundamental redactada por Juan Bautista Alberdi, expresaba que correspondía al Congreso: «Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo». En dicho artículo se indicaba claramente el objetivo respecto del indígena: hacerlos parte de la nación como sector social sometido.<sup>35</sup>

La consideración de los pueblos indígenas como objetos de imposición y la consecuente negación como sujetos de derecho, debe ser ubicada en un proceso mayor en la formación de estados monoculturales y homogéneos, evidenciado también en otros países de América Latina.

Luego de la Reforma Constitucional de 1994, la cuestión indígena ha sido modificada sustancialmente. El reconocimiento institucional de las comunidades como sujetos de derecho, ha ocasionado una reforma estructural del sistema político, pasando de un estado uninacional a otro plurinacional, en donde las estructuras estatales en cierta medida no parecen adecuarse.

El actual art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional expresa que son atribuciones del Congreso: «Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad

---

<sup>33</sup> Clavero, Bartolomé (1994), *op. cit.*

<sup>34</sup> Lo que expresamos lo podemos ver en distintos artículos de la Constitución Nacional de 1853, como en los fragmentos de artículos que ejemplificamos seguidamente: art. 8: «Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás [...]»; art. 14: «Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; [...]»; art. 16: «[...] Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.»; art. 18: «Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, [...]».

<sup>35</sup> Carrasco, Morita (1998), *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. IWGIA, Buenos Aires, p. 12.

comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones».

Estos elementos son esenciales a tener en cuenta en la configuración del caso que el juez debe resolver. El abordaje del órgano judicial sobre el conflicto debe ser diferente. No se trata sólo de un enfoque de tipo individual donde se busca un responsable y una reconstrucción de los hechos hacia el pasado para volver las cosas al estado anterior, sino que el abordaje necesario en este caso debe ser sistémico, que busca más bien los responsables del futuro, otorgándole la responsabilidad de aquí en adelante en el cuidado de los derechos fundamentales.

La respuesta judicial esperada no sólo es reparatoria, sino también preventiva para evitar daños futuros. Asimismo se trata de una reparación estructural en el sentido de que busca reorganizar instituciones sociales para evitar la afectación de derechos y efectivizar los principios constitucionales.

#### 4. Consideraciones finales y nuevos desafíos

La afectación masiva de derechos de los pueblos indígenas, supone la creación de nuevas formas de administrar justicia que tengan como objetivo la modificación de estructuras injustas fuertemente arraigadas.

La insuficiencia de las acciones judiciales tradicionales para solucionar problemas complejos como los descritos anteriormente, han motivado un conjunto de prácticas por parte de los poderes judiciales tendientes a crear instrumentos procesales aptos y más eficaces para este tipo de problemas. Se ha comenzado a ensayar, por ejemplo, procedimientos estructurados en una colaboración constructiva y diálogo democrático entre los poderes del Estado. Aparecen nuevas e imaginativas soluciones para resolver los conflictos jurídicos en que intervienen masas de afectados, con el objetivo de adaptar los viejos esquemas a los nuevos tiempos.<sup>36</sup>

Se percibe de esta manera la necesidad de darle a estos casos estructurales el tratamiento especial que requieren las causalidades com-

---

<sup>36</sup> Bujosa Vadell, Lorenzo (1994), «El procedimiento de las acciones de grupo en los Estados Unidos de América», *Revista Justicia*, 94, N.º 1, p. 68.

plejas.<sup>37</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como las provinciales, han empezado a utilizar otras formas institucionales para resolver estos conflictos, como pueden ser la conformación de mesas de diálogo o las audiencias públicas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos nuevos procedimientos no abandonan del todo el esquema de intervención judicial de «comando y control»<sup>38</sup> donde las decisiones son vertical y centralizadamente aplicadas.<sup>39</sup> Es necesario realizar un viraje hacia una mayor participación de los pueblos indígenas también en el diseño de soluciones judiciales.

En este sentido puede ser relevante la propuesta de Charles Sabel y William Simon<sup>40</sup> respecto de una modalidad «experimentalista» de las resoluciones de casos complejos. La propuesta se basa principalmente en plantear un sistema de decisiones construidas por las mismas partes interesadas a través de un procedimiento de revisión y evaluación permanente, fuertemente transparente, donde se establecen acuerdos provisorios para la solución del conflicto, de manera de que los pueblos sean consultados e involucrados en la etapa final del proceso judicial, la sentencia y su ejecución.

Es necesario avanzar en el análisis en la búsqueda de otras formas de funcionamiento del Poder Judicial en estos casos complejos para evitar, por un lado, que los enormes avances normativos queden en letra muerta, y por el otro, evitar que este poder del Estado, en vez de constituir una institución encargada de la solución de conflictos, se transforme por el contrario en una institución que los profundice.

---

<sup>37</sup> Puga, Mariela (2008), «La realización de derechos en casos estructurales. Las causas “Verbitsky” y “Mendoza”», p. 6. Disponible en Internet: [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/Beca\\_estimulo.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/Beca_estimulo.pdf)

<sup>38</sup> Sabel, Charles y Simon, William (2004), «Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds». *Harvard Law Review*. Vol 17, No. 4. 2004.

<sup>39</sup> Bergallo, Paola (2006), *op. cit.*

<sup>40</sup> Sabel, Charles y Simon, William (2004), *op. cit.*



# Juzgando los Derechos de los Pueblos Indígenas a su territorio: un estudio de decisiones judiciales en Canadá, Japón y México

*Naayeli E. Ramírez Espinosa*<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Este artículo analiza tres casos judiciales en los que Comunidades Indígenas o miembros de ellas han demandado al estado por diferentes razones en relación con su territorio. Los argumentos empleados en cada decisión son diferentes unos de los otros debido a las diferencias en las demandas, las normas, la estructura de los sistemas jurídicos y la naturaleza de los remedios legales disponibles. Sin embargo, los resultados en todos los casos aquí estudiados son similares entre sí en que, si bien las decisiones parecen conceder ciertas interpretaciones favorables a los derechos de los pueblos Indígenas, en realidad no otorgan a los demandantes remedios y rechazan sus reclamos, argumentando causas relacionadas con leyes de procedimiento y forma.

Este trabajo forma parte de un estudio más amplio que estudia las tecnicidades procedimentales que truncaron las demandas en estos tres juicios. En los tres juicios las cortes encontraron problemas de forma y procedimiento que impedían a los demandantes adquirir legalmente el título de sus territorios, detener la destrucción de sus sitios ceremoniales, regirse por sus propias normas y ser consultados con respec-

---

<sup>1</sup> Naayeli E. Ramírez Espinosa está terminando su tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de British Columbia (UBC) en Vancouver, Canadá.

to a la implementación de políticas, leyes y proyectos que afectan sus territorios. Uno de los problemas observados en estos tres juicios es con relación a la imposibilidad de proveer a los demandantes de remedios adecuados en los tres juicios.

Este texto cuestiona la justiciabilidad<sup>2</sup> de los derechos indígenas a su territorio y busca persuadir a la persona lectora de que una de las razones por las que las acciones en estos tres juicios siguen siendo infructuosas, se debe a que las acciones carecen de los remedios adecuados correspondientes. La imposibilidad de proveer con un remedio adecuado fue la principal causa del rechazo de la demanda en uno de los casos, mientras que en los otros dos casos, este problema fue uno de los factores que influyeron en el rechazo de las demandas.

El documento está organizado de la siguiente forma: primero presentaré los tres casos brevemente, explicaré lo que las Comunidades demandaron en las cortes y lo que éstas decidieron. Después, discutiré las tecnicidades procedimentales que truncaron sus acciones judiciales para después cerrar con conclusiones.

## 2. Los Tres Casos

Existen muchas sociedades que han vivido en los territorios de los estados de Canadá, Japón y México desde mucho antes de que dichos estados fueran establecidos. Tales sociedades varían enormemente en población, valores, normas y visión de sus realidades, sin embargo, los que han sobrevivido hasta ahora, se agrupan bajo la etiqueta legal de «Indígenas».<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El término de justiciabilidad se refiere a la característica de un problema que le permite ser adjudicado por medio de un mecanismo jurídico; a la posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico el cumplimiento o restitución de un derecho.

<sup>3</sup> No existe una definición oficial del concepto Indígena en el sistema de derecho internacional o de las Naciones Unidas. Los enfoques varían de acuerdo al convenio o la institución, sus giros y objetivos. La opinión dominante es que no es necesaria una definición universal oficial del término Indígena. La definición del concepto *Indígena* en las Naciones Unidas se acerca a lo siguiente: son Comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales. Se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por

Los tres casos seleccionados para este estudio han sido cruciales en la definición de los derechos Indígenas en las jurisdicciones de Canadá, Japón y México. Los juicios son el de Delgamuukw en Canadá interpuesto por jefes tradicionales de las naciones Gitksan y Wet'suwet'en, el caso de la presa de Nibutani en Japón interpuesto por dos personas Ainu (Koichi Kaizawa y Shigeru Kayano) y el caso de Zirahuén en México, interpuesto por la Comunidad de Zirahuén. Todas las decisiones representan un cambio importante en el paradigma legal que regula a las naciones Indígenas en los tres países. Delgamuukw es el último juicio de su tipo resuelto por la Suprema Corte de Canadá. La decisión del caso de la presa de Nibutani es el primer documento de su tipo en reconocer a los Ainu como Indígenas en Japón y la más positiva escrita hasta hoy en materia de derechos Ainu. Zirahuén es el único amparo que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de México (Segunda Sala) con respecto a la reforma constitucional del 2001 en materia Indígena. Éste es el juicio del que emanan muchas de las tesis relevantes en la interpretación de los derechos Indígenas en México utilizadas en el sistema judicial federal mexicano.

El primer caso que se presenta es el caso de Delgamuukw, seguido por el caso de la presa de Nibutani, y por último, el caso de Zirahuén. Las decisiones estudiadas en el orden correspondiente son las siguientes: Delgamuukw v British Columbia, [1997] 3 SCR 1010; Kayano et al. v Comité de Expropiación de Hokkaido [1997] 1598 Hanrei Jiho 33, 938 Época Hanrei 75; y, la decisión en el Amparo en revisión 123/2002 de la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, resuelta el 4 de octubre 2002. Para facilitar la lectura del artículo, me referiré a los casos como Delgamuukw, Nibutani y Zirahuén.

### 3. El caso de Delgamuukw

Alrededor de un cuatro por ciento de la población canadiense se considera «Indígena».<sup>4</sup> La etiqueta de «Indígena» en Canadá incluye tres categorías: Indios o *First Nations* (Primeras Naciones), entre las cua-

---

autoidentificación como indígena (conciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo). Obtenido de PFI/2004/WS.1/3, el cual cita al Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, 1987 por de José Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías.

<sup>4</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview*, United Nations Housing Rights Programme, Report No. 7 (Series title) <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1799>.

les están las naciones como la Gitksan y Wet'suwet'en; los Inuit, que son Comunidades que viven en el extremo norte del país; y los Métis, personas de origen mixto (*Métis* es un concepto francés parecido al de *mestizo* en castellano), que hoy se agrupan en una Comunidad con valores y una cultura distintiva. El término de *First Nations* tiene la intención de reconocer a las Comunidades que, desde tiempo inmemorial, habitan los territorios que hoy conforman el Estado de Canadá. Se considera que existen alrededor de 614 Comunidades reconocidas como *First Nations* en Canadá.<sup>5</sup>

British Columbia es una jurisdicción regulada por los principios del *Common Law*. En Canadá existe una ley federal, el *Indian Act*, la Ley India en castellano, que establece un registro de personas *First Nations*, o Indígenas.<sup>6</sup> Todos los asuntos que regulan a los Indígenas en Canadá y las relaciones entre Indígenas y Canadá caen bajo la jurisdicción del gobierno federal de acuerdo con el Acta Constitucional de 1867, sección 91 (24).<sup>7</sup> El *Indian Act* regula muchas de las relaciones del estado con los Indígenas y ha sido considerado como una ley discriminatoria, por lo que ha sido reformada en varias ocasiones.<sup>8</sup>

Los Gitksan y Wet'suwet'en viven en la parte noroeste de lo que hoy se conoce como la provincia de British Columbia (BC).<sup>9</sup> Estas dos naciones tienen fuertes lazos entre sí y están integradas por varias casas. Cada casa es responsable de determinado territorio y comúnmente es dirigida por una persona o un grupo de personas reconocidas por la Comunidad como *jefes*. La demanda que analizo fue un esfuerzo conjunto de ambas naciones pero no todas las casas participaron. Las casas de Kitwancool de la nación Gitksan no participaron como demandantes en el juicio. Los demandantes acudieron a las cortes representados por jefes tradicionales y no por los Consejos de sus Bandas (*Band Council*),<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Vid: sitio de la oficina de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte de Canadá del gobierno de Canadá en <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1303134042666/1303134337338>

<sup>6</sup> Indian Act, R.S.C. 1985, c. I-5.

<sup>7</sup> Constitution Act, 1867. 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.)

<sup>8</sup> Se ha propuesto su derogación, sin éxito en varias ocasiones. Vid: White Paper de 1969.

<sup>9</sup> Para mayor información sobre los Gitksan (también conocidos como Gitksan) y los Wet'suwet'en (también conocidos como Wetsuweten o Carrier) se recomiendan las siguientes fuentes: Reasons for Judgment of the Honourable Chief Justice Allan McEachern in the Delgamuukw Trial (RFJ), No. 0843 Smithers Registry, GLAVIN T. (1998): *A death feast in Dimlahamid*. New Star Books, Vancouver BC, DALY, Richard (2005): *Our Box Was Full: An Ethnography for the Delgamuukw Plaintiffs*. UBC Press, Vancouver BC.

<sup>10</sup> *Band Councils* en inglés, son las instituciones establecidas por la Ley India (Indian Act) como la unidad de gobierno de las First Nations de Canadá.

esto es, las autoridades que legalmente representan a naciones indígenas en el Estado Canadiense, según el *Indian Act*.

Pocos tratados fueron firmados con naciones indígenas en esta provincia en comparación con Estados Unidos y otras provincias en el este de Canadá.<sup>11</sup> Varias reservas fueron establecidas en la provincia para los Indígenas pero todas proporcionalmente menores a las existentes en el resto de Canadá y Norteamérica.<sup>12</sup> El gobierno de BC sostuvo desde finales del siglo pasado y hasta el día de la decisión de la Suprema Corte de Canadá en *Delgamuukw* que los títulos indígenas a la tierra en la provincia de BC habían sido extintos por el gobierno provincial.

Como en otras partes del mundo, los Indígenas en Canadá se han visto gravemente afectados por políticas de asimilación, discriminación y genocidio. Muchas de sus actividades tradicionales y ceremonias han sido prohibidas en diferentes momentos.<sup>13</sup> En el pasado, también se les prohibió votar y comprar o ser dueños de tierras.<sup>14</sup> El gobierno también restringió por muchos años la posibilidad de las naciones Indígenas de demandar en las cortes.<sup>15</sup> La pesca y la cacería también han sido prohibidas y limitadas, lo que ha causado grandes injusticias, por ejemplo, cuando muchos niños fueron removidos de sus Comunidades para atender escuelas que funcionaban como internados en los que se prohibía el uso de lenguas Indígenas.<sup>16</sup>

La tensión de la ocupación Canadiense en los territorios Gitksan y Wet'suwet'en empezó a hacerse latente desde finales del siglo XIX, siendo los eventos de mayor relevancia un incendio de casas en Kitsegukla (1872) y los homicidios de Billy Owen (1884) y Neatsqu (1888).<sup>17</sup> Desde ese entonces, las tensiones no han cesado. La primera solicitud de reco-

<sup>11</sup> Vid: sitio del gobierno de la provincia: <http://www.gov.bc.ca/arr/treaty/negotiating/why.html#treaties>.

<sup>12</sup> SMITH, Donald M. (1988): *Title to Indian reserves in British Columbia: a critical analysis of order in council 1036* LL.M. Thesis, UBC Faculty of Law.

<sup>13</sup> Indian Act, 1884 Section 3.

<sup>14</sup> An Act to amend «The Qualification and Registration of Voters Amendment Act, 1871», 1872 (B.C.), 35-38 Vict., No. 39, s. 13. y An Ordinance further to define the law regulating the acquisition of Land in British Columbia, 1866 (B.C.), 29 Vict., No. 24, s. 1.

<sup>15</sup> Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996): [http://www.collections.canada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm\\_e.html](http://www.collections.canada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html).

<sup>16</sup> Vid: la disculpa que el Primer Ministro Stephen Harper pidió a los Indígenas con respecto a las Escuelas Indias Residenciales en Junio del 2008 en el sitio de internet del Departamento de Asuntos Indígenas y de Desarrollo del Norte en Canadá: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015644/1100100015649>, visitado por última vez Mayo 8, 2013.

<sup>17</sup> MILLS, Patricia D. (2005): *Reconciliation: Git'xsan property and crown sovereignty*. Ph.D. Thesis, UBC Faculty of Law, Vancouver.

nocimiento del título sobre sus territorios es de principios del siglo xx.<sup>18</sup> A finales de los años 1970s la Comunidad decidió contratar dos de los abogados que se estaban haciendo cargo de varios de los asuntos criminales en la Comunidad para que los aconsejara en la obtención de una solución más comprensiva al problema de la gran cantidad de encarcelamientos e intervenciones en sus Comunidades.

Al mismo tiempo, debido a la decisión de la Suprema Corte de Canadá en el caso conocido como Calder,<sup>19</sup> el gobierno federal cambió su política de no-negociación con las Comunidades Indígenas y estableció la política de una negociación por provincia. Los Nisga'a, otra Comunidad del norte de la provincia de British Columbia, entraron en negociaciones con el gobierno federal en 1976 y el gobierno de BC se unió a estas negociaciones en 1990. Las negociaciones con los Nisga'a terminaron en 1998. Debido a esta política de sólo una-negociación-por-provincia, los Gitksan y Wet'suwet'en no pudieron entrar en negociaciones y decidieron entablar un juicio en las cortes en 1984.

El caso de Delgamuukw en British Columbia, Canadá lo oyeron tres cortes: la Suprema Corte de British Columbia (BCSC),<sup>20</sup> la Corte de Apelación Federal de British Columbia (BCCA)<sup>21</sup> y la Suprema Corte de Canadá (SCC).<sup>22</sup> El juicio de primera instancia comenzó en 1987 y fue resuelto en 1991. La primera apelación fue resuelta en 1993 y la SCC resolvió la última apelación en 1997.

En este caso, varios jefes de las naciones Gitksan y Wet'suwet'en, en representación de sus Comunidades, solicitaron el reconocimiento de la *propiedad* de y la *jurisdicción* sobre los territorios de sus casas. La extensión total solicitada eran 58,000 km<sup>2</sup> en BC. La demanda cambió durante el proceso judicial, se transformó en una demanda de *título aborígen* sobre su territorio (*Aboriginal title* en inglés, el cual se acortará usando el acrónimo de AT para fines de este artículo) y *auto-gobierno* (AG).

La primera corte decidió que las pruebas de tradición oral presentadas no tenían suficiente valor y que cualquier título que hubieran tenido sobre el territorio ya había extinguido por la provincia. La corte de apelación cambió el sentido de la sentencia favoreciendo en parte a los de-

<sup>18</sup> *Ibidem*. También vid: MILLS, Patricia D. (2008): *For future generations: reconciling Git'xsan and Canadian law*. Purich Pub., Vancouver.

<sup>19</sup> Suprema Corte de Canadá en Calder et al. v. Attorney-General of British Columbia, [1973] S.C.R. 313. Este juicio fue interpuesto por la nación Nisga'a (y Frank Arthur Calder), quienes fueron los primeros en entrar en negociaciones con el gobierno.

<sup>20</sup> Suprema Corte de British Columbia en Delgamuukw v. The Queen [1991] 3 W.W.R. 97

<sup>21</sup> Corte de Apelación de British Columbia en Delgamuukw v. The Queen [1993] B.C.A.C. 1

<sup>22</sup> Suprema Corte de Canadá en Delgamuukw v. British Columbia, [1997] 3 S.C.R. 1010

mandantes al declarar que el título aborígen en BC no había extinguido y en parte al estado con respecto al resto de la *litis*. La Suprema Corte de Canadá favoreció también a los demandantes con respecto a la valoración de pruebas y descartó gran parte del resto de la demanda por encontrar deficientes ambos el estudio original de la evidencia y la forma de la acción. No se otorgó ningún remedio en el juicio.

La Suprema Corte de Canadá decidió que era necesario un nuevo juicio para examinar si las Comunidades tenían AT y AG sobre dichos territorios o no. También recomendó que las Comunidades y las autoridades provinciales y federales negociaran el asunto. Hoy, después de 10 años de juicios y muchos más de negociación, la situación legal del territorio y de la Comunidad no ha sido completamente resuelta.<sup>23</sup>

La decisión es considerada parcialmente una victoria porque la SCC estableció que las historias de tradición oral deberán ser examinadas bajo reglas legales distintas que dieran la oportunidad de probar el título aborígen de las Comunidades Indígenas en la cortes y porque la corte confirmó que el AT no había sido extinguido en BC.

#### 4. El caso de la Presa de Nibutani

Los Ainu han vivido en lo que se conoce hoy como Rusia y Japón desde tiempos inmemoriales. Hoy en día, se considera que menos del 0,04% de la población Japonesa es Ainu,<sup>24</sup> el único grupo *marginalmente reconocido* como Indígena por el estado Japonés.<sup>25</sup> Personas Ainu han vivido en la parte septentrional de la isla de Honshu, la isla

---

<sup>23</sup> Vid: sitio de internet y los informes de la Comisión de Tratados de British Columbia: <http://www.bctreaty.net/nations/gitxsan.php> y <http://www.bctreaty.net/nations/wetsuweten.php>. También se recomienda visitar las recientes noticias que se presentan en los sitios de internet del gobierno de British Columbia: <http://www.gov.bc.ca/arr/firstnation/gitxsan/#negotiations> y la reciente decisión en Gitxsan Treaty Society, 2012 BCSC 452.

<sup>24</sup> No hay datos concluyentes sobre la población Ainu. La gran parte de los museos y las Organizaciones no Gubernamentales consideran que la población es de entre 30000 y 50000 personas. La información que se maneja en este documento fue obtenido del sitio de internet del Consejo para la Política Pública Ainu del gobierno Japonés visible en: [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/index\\_e.html#about](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/index_e.html#about) (inglés) y [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/policy.html#ainu\\_people](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/policy.html#ainu_people) (en japonés).

<sup>25</sup> La Resolución Parlamentaria del 6 de Junio de 2008 (Sesión No. 169th de la Dieta) es el único documento del gobierno japonés que reconoce a los Ainu como Indígenas. Ninguna ley ha reconocido formalmente a los Ainu como indígenas. La gran parte de los documentos y programas gubernamentales se refieren a esta nación únicamente como *Ainu*. La resolución se puede acceder por medio del sitio de internet de la cámara alta del parlamento japonés: <http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/080606-2.html>.

Hokkaido, y las islas más pequeñas en el norte de Hokkaido, las islas Kuriles y Sakhalín.<sup>26</sup> Japón es una monarquía constitucional que ha adoptado diversas estructuras y principios de los sistemas jurídicos de Alemania, Inglaterra y Estados Unidos.<sup>27</sup>

El contexto de este juicio es mucho más complejo de lo que es posible explicar en unos cuantos párrafos; sin embargo, para la finalidad de este artículo es importante considerar que Nibutani es el área con mayor densidad de población Ainu y que muy probablemente era una de las áreas con más densidad en los años 70s y 80s cuando el estudio sobre la viabilidad de la presa de Nibutani fue hecho.<sup>28</sup> Los demandantes en el juicio de Nibutani, eran personas reconocidas en la Comunidad Ainu como líderes con conocimiento de la cultura y la lengua Ainu. Además, a diferencia de muchos Ainu, los demandantes Shigenori Kayano y Koichi Kaizawa (su padre Tadashi Kaizawa inició el proceso administrativo que precedió al juicio) gozaban de una situación económica que les permitió arriesgarse a perder un valor considerable de sus parcelas al oponerse al proceso de expropiación e interponer una demanda.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Lee, Soo im; Murphy-Shigematsu, Stephen; Befu, Harumi (2006), *Japan's Diversity Dilemmas: Ethnicity, Citizenship, and Education*. Universe. New York, p. 24.

<sup>27</sup> Hook, Glenn D.; McCormack, Davan C. (2001), *Japan's Contested Constitution*. Routledge, Londres.

<sup>28</sup> Vid: la decisión de la Corte Distrital de Sapporo en el juicio de la presa de Nibutani, donde la corte consideró que el 80% de los residentes del pueblo de Nibutani en abril de 1993 eran Ainu y que en diciembre de 1995, *la proporción de Ainu en Nibutani es considerablemente alta*. Vid también el sitio de Internet del Centro de Estudios Ainu e Indígenas de la Universidad de Hokkaido: <http://www.ainu-assn.or.jp/english/eabout03.html>

<sup>29</sup> Las leyes y procedimientos que rigen las expropiaciones en Japón son muy estrictas, por lo que muy pocas personas optan por no entregar sus tierras voluntariamente. Al momento de la expropiación de tierras en Nibutani, según Mark Levin, quien cita a Tochi, las compensaciones por expropiación de tierras se consideran libres de impuestos solamente si estas se aceptan/cobran dentro de los tres años a su depósito. Después de tres años, dichas compensaciones pagan impuestos como ingresos comunes. Por lo tanto, si se interpone algún recurso judicial contra la expropiación, es muy probable que se pierda un porcentaje significativo de las compensaciones debido a los impuestos y el costo y tiempo requerido por los procesos administrativos y judiciales. Por otra parte, si el demandante rechaza la compensación, la indemnización ofrecida en virtud de la Ley de Expropiación de Tierra en Japón otorga al gobierno la compensación después de diez años. Siendo que los litigios en Japón pueden fácilmente alargarse por más de diez años, las personas que interponen recursos judiciales contra las expropiaciones de sus tierras ponen en peligro sus compensaciones enteras. Vid: Levin, Mark A., «Essential Commodities and Racial Justice: Using Constitutional Protection of Japan's Indigenous Ainu People to Inform Understandings of the United States and Japan» (2000-2001) 33 *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 419. El abogado entrevistado durante la investigación para este artículo y mi tesis doctoral, el Señor Kiyoshi Fusagawa, no fue retribuido por sus servicios, algo sumamente raro en Japón donde los servicios legales son excepcionalmente caros.



Los Ainu fueron reconocidos por primera vez por el estado Japonés como una minoría étnica a finales de los 1980s y principios de 1990s. Este reconocimiento sucedió gracias a la presión ejercida por medio del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.<sup>30</sup> El Comité solicitó reportes al respecto de los Ainu a Japón después de recibir reportes del gobierno japonés argumentando que no había minorías en el país.<sup>31</sup> La decisión de la corte de Sapporo en el caso de la presa de Nibutani fue la primera vez que una autoridad reconoció a los Ainu como *Indígenas*. Aún hoy no hay leyes que reconozcan a nivel federal a los Ainu como *Indígenas* en todo Japón.<sup>32</sup>

En 1877 la isla de Ezo, hoy conocida como Hokkaido, fue nacionalizada por el gobierno japonés. Muchas de las actividades tradicionales de los Ainu fueron prohibidas, tales como los tatuajes, las Ceremonias del Oso (Iomante), los rituales para resolución de conflictos, la quema de casas después de la muerte de sus dueños y la pesca y cacería fueron limitadas. En los 1880s olas de migrantes japoneses llegaron a poblar más y más lugares en la isla provocando la remoción de un gran número de personas Ainu (la remoción forzada comenzó a suceder varios siglos antes durante el establecimiento del clan Matsumae en la parte sur de Hokkaido).<sup>33</sup>

Las políticas del gobierno japonés desde 1877 buscaron la asimilación cultural de los Ainu. En 1899 el gobierno Japonés promulgó la Ley de Protección de los Antiguos Aborígenes de Hokkaido.<sup>34</sup> Esta legislación otorgó parcelas de tierra a personas Ainu, con la condición de que se sembraran o explotaran. Los terrenos de Shigeru Kayano y Koichi Kaizawa fueron obtenidos por sus ancestros de esta forma. Esta legislación estuvo vigente hasta 1997, cuando la *Ley de Promoción de la Cultura Ainu y la Difusión de Conocimiento de las Tradiciones Ainu*<sup>35</sup> fue

---

<sup>30</sup> Reportes del Comité de Derechos Humanos a la Asamblea General Suplemento No. 40. A/37/40 (1982) en párrafo 75 y A/43/40 (1988) en párrafo 630. Aún las más recientes consideraciones con respecto a los Ainu reportadas por diferentes comités de las Naciones Unidas consideran que hay una falta de seguimiento en la materia, vid: CCPR/C/115/Add.3 (1997), CCPR/C/79/Add.102 (1998) y CERD/C/350/Add.2 (2000).

<sup>31</sup> El primer reporte presentado por Japón al sobre Derechos Civiles y Políticos (CCPR) contiene la afirmación: «minorías del tipo mencionado en el Tratado no existen en Japón», (traducción de la autora) Vid: UN Doc. CCPR/C/10/Add. 1 de Noviembre 14 de 1980.

<sup>32</sup> La Resolución Parlamentaria del 6 de Junio de 2008 (Sesión No. 169th de la Dieta) supra nota 24.

<sup>33</sup> Kayano Shigeru; Selden Mark (1994), *Our land was a forest*. Westview Press, Colorado. Capítulo 4.

<sup>34</sup> Ley No. 27, de Marzo 2, 1899. Esta ley sufrió reformas en 1919, 1937, 1946, 1947, y 1968.

<sup>35</sup> Ley No. 52, de Mayo 14, 1997. Esta ley fue reformada en 1999.

promulgada. Ésta es la única ley que regula particularmente la relación entre los Ainu y el estado japonés. Hoy en día los Ainu son una Comunidad Indígena altamente asimilada y con un número muy pequeño de personas que pueden hablar los varios dialectos Ainu. Sin embargo, la discriminación contra los Ainu es aún una realidad.<sup>36</sup>

El caso estudiado en este documento es conocido como el caso de la presa de Nibutani en Hokkaido, Japón. Este caso lo oyó únicamente una corte, la Corte Distrital de Sapporo. En este caso Shigeru Kayano and Tadashi Kaizawa, propietarios de terrenos en el área de Nibutani, presentaron una aplicación de revisión de la orden administrativa de expropiación de sus terrenos para la construcción de una presa en 1989. La aplicación fue negada en 1993 y Shigeru Kayano y el hijo de Tadashi Kaizawa, Koichi Kaizawa, demandaron la orden y el proceso de expropiación de sus terrenos en mayo del mismo año. Los demandantes solicitaron que la construcción de la presa se detuviera y argumentaron que el proceso de expropiación fue ilegal. Los demandantes no solicitaron compensación y su juicio debe ser entendido como parte de un movimiento social pro-derechos Ainu.

Para cuando la corte decidió el juicio, sus parcelas habían sido cubiertas por el agua y los antiguos centros ceremoniales de la zona habían sido destruidos. La corte decidió que la autoridad administrativa a cargo del proceso de expropiación había actuado ilegalmente, pero al mismo tiempo, concluyó que no podía hacer nada acerca de la presa ya construida y sobreseyó el juicio. La corte no otorgó ningún remedio a los demandantes.

Este caso es considerado una victoria para los Ainu porque la corte decidió que la agencia administrativa a cargo del proceso había actuado ilegalmente. La decisión estableció un precedente judicial, sin efectos legales, de que el estado tiene la responsabilidad/obligación de consultar a las personas consideradas «minorías» para examinar el impacto de proyectos como el de la presa de Nibutani, en sus Comunidades y con respecto a su derecho a disfrutar su cultura. También es el primer acto de autoridad que reconoció a los Ainu como *Indígenas*.

Las tecnicidades legales que truncaron la acción de los demandantes fueron con relación a las acciones disponibles para los demandantes, tiempo y la disponibilidad de remedios para los litigantes. Al momento de la demanda no existían recursos legales para suspender la construcción de la presa que ellos pudieran utilizar. En Japón no existe

---

<sup>36</sup> Onai, Toru (2010), *Report on the 2008 Hokkaido Ainu Living Conditions Survey: Living Conditions and Consciousness of Present-day Ainu*. Center for Ainu & Indigenous Studies - Hokkaido University, Sapporo.

ninguna acción legal para Comunidades Indígenas o minorías en este tipo de casos. Oponerse a este tipo de expropiación es extremadamente difícil y costoso. Además existe una ley que permite a las cortes que aún encontrando ilegalidad en el proceso, pueden dejar a las partes que sufrieron el perjuicio sin remedio alguno.

## 5. El caso de la Comunidad de Zirahuén

Los Purépechas son indígenas que habitan principalmente el estado de Michoacán, en el suroeste de México. Esta nación era un reino independiente conquistado por los españoles al menos una década después de los Aztecas.<sup>37</sup> La mayor parte de la población de México es una mezcla de culturas de diferentes partes del mundo, principalmente de España, de África y de las naciones Indígenas que poblaban ya el territorio mexicano. Hoy en día, usando el parámetro lingüístico, el censo oficial considera que un poco menos del 9% de la población es Indígena. Sin embargo las estimaciones de varias instituciones del estado y no gubernamentales consideran que el porcentaje de población Indígena es de alrededor de 15%.<sup>38</sup>

El juicio de Zirahuén fue parte de un movimiento social en contra de la reforma constitucional de agosto del 2001 en materia Indígena y tiene que ser entendido dentro del contexto del movimiento Indígena mexicano. La Comunidad de Zirahuén es una Comunidad miembro de la Unión de Comuneros Emiliano Zapata y el primer Municipio Autónomo Zapatista auto-declarado fuera del estado de Chiapas. La demanda de Zirahuén es una de cientos que fueron interpuestas en contra de la reforma constitucional de Agosto de 2001 sobre derechos Indígenas.<sup>39</sup> Esta reforma ha sido una de las más disputadas en el país. La demanda

---

<sup>37</sup> Castro Gutiérrez Felipe (2004), *Los Tarascos y el imperio español: 1600-1740*. UNAM, México.

<sup>38</sup> La mayoría de los informes a las Naciones Unidas acerca de los pueblos Indígenas de México hablan de una población de 11 a 15 millones de personas, que es alrededor del 13% de la población total. El número en el Censo Nacional de 2010, que se basa en criterios lingüísticos, es de 6.5 millones. Los resultados del Censo en este respecto son accesibles en línea en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/Indigena.aspx>, visitado por última vez en el 28 de marzo, 2013. La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México considera que el 9,5% de la población es Indígena según su propio informe a las Naciones Unidas publicado en 2010 dentro del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

<sup>39</sup> Vid: Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en Controversias Constitucionales 23/2001, 28/2001, 30/2001, 324/2001, 363/2001, entre muchos otros juicios.

de la Comunidad de Zirahuén no fue el único amparo presentado por Comunidades Indígenas pero sí el único amparo revisado y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, Segunda Sala).

En 1996 el gobierno federal, acompañado por varios miembros del Congreso de la Unión, firmó los Acuerdos de San Andrés con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional quien también fue acompañado por otras varias Comunidades Indígenas. Este documento después fue utilizado para negociar una propuesta de reforma constitucional en materia Indígena por la Comisión de Cooperación y Pacificación (COCOPA). Dicha propuesta fue presentada al Congreso por el presidente Vicente Fox, quien la llevo al Senado en el 2000. La propuesta sufrió modificaciones importantes en el Senado y la Cámara de Diputados y finalmente fue aprobada en abril 2001 y publicada el 14 de agosto del 2001. La versión aprobada fue ampliamente rechazada por diversas Comunidades Indígenas del país por diversas razones. Una de ellas es que la propuesta aprobada subordina la autonomía de las Comunidades a los gobiernos estatales y federales de una forma que es contraria a lo negociado en los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la COCOPA.

La Comunidad de Zirahuén ha tratado sin éxito de extender su territorio desde principios del siglo pasado.<sup>40</sup> El título virreinal de la Comunidad establece que su territorio comprende aproximadamente 21,183 hectáreas y 35 áreas.<sup>41</sup> Hasta 1870 el territorio de la Comunidad no había sido afectado y únicamente era utilizado por sus miembros. Continuas presiones del gobierno orillaron a la Comunidad a realizar algunas divisiones internas.<sup>42</sup> En 1933 la Comunidad solicita la restitución de sus tierras por primera vez. En 1970 el gobierno les reconoce 604 hectáreas que comprenden el territorio actual de la Comunidad. Poco después la Comunidad solicitó un proceso complementario de restitución que hasta hoy no ha sido resuelto. Su solicitud es uno de los miles de archivos clasificados como rezago agrario. Hoy en día la Comunidad no está solicitando el territorio original reconociendo que una gran parte de su

---

<sup>40</sup> Guevara Sánchez, Brenda Griselda (2010), *Comunidad y Conflicto: Zirahuén 1882-1963*. Tesis de grado, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán.

<sup>41</sup> El documento es de 1733.

<sup>42</sup> De acuerdo con Guevara Sánchez, supra nota 37, y Zárate Vidal, Margarita del Carmen (1998), *En busca de la Comunidad: Identidades Recreadas y Organización Campesina en Michoacán*. Universidad Autónoma Metropolitana - El Colegio de Michoacán, pp. 19-22, la Revolución y la Guerra Cristera fueron importantes eventos que definieron las diferentes formas en las que la Comunidad perdió su territorio debido a las políticas agrícolas establecidas y la presión gubernamental pro-división..

territorio ancestral fue dividido en varios ejidos, incluido el Ejido de Zirahuén.<sup>43</sup>

Este caso lo oyeron dos cortes: el Juzgado Primero de Distrito de Michoacán<sup>44</sup> y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de México.<sup>45</sup> El primer juicio fue resuelto en noviembre de 2001 y el segundo en octubre del 2002. En este caso, la Comunidad demandó que la reforma constitucional del 2001 no se les aplicara porque el proceso de reforma había sido ilegal. Los demandantes argumentaron que el proceso de reforma constitucional había sido ilegal porque su Comunidad no había sido consultada como lo establece un tratado internacional firmado por México, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, específicamente sus artículos 6 y 7. La afectación fue argumentada con base en su solicitud clasificada hoy como rezago agrario de extensión de su territorio. Los demandantes argumentaron como perjuicio, la privación total o parcial, temporal o permanente de la propiedad, uso, dominio, tenencia, disfrute, posesión y aprovechamiento de las tierras, recursos naturales, derechos agrarios, etc. y la reducción arbitraria de sus derechos a causa de la reforma.

La demanda de la Comunidad de Zirahuén fue interpuesta por medio de sus órganos de representación comunal de acuerdo a las leyes sobre propiedad comunal mexicanas. La demanda utilizó una tesis aislada rendida en el conocido caso de Camacho Solís<sup>46</sup> para argumentar que eran admisibles amparos contra los procesos de reforma constitucional.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Juzgado Primero de Distrito de Michoacán en su decisión del Amparo Indirecto 646/2001, interpuesto por la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, resuelta el 15 de noviembre del 2001.

<sup>45</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en su decisión del Amparo en revisión 123/2002, interpuesto por la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán rendida el 4 de octubre del 2002.

<sup>46</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en su decisión del amparo en Revisión 1334/98, interpuesto por Manuel Camacho Solís, resuelta el 9 de septiembre de 1999. El juicio es acerca de derechos políticos de los gobernados. Vid: Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en la Tesis Aislada [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 11 (193249) Esta tesis establece: *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora*

El juez distrital decidió que la demanda era improcedente porque considero que la parte demandante no comprobó la inconstitucionalidad en el proceso de reforma. La Comunidad apeló dicha decisión y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió el sentido de la decisión pero también declaró la demanda improcedente. La Segunda Sala decidió que la demanda era improcedente ya que la Comunidad no tenía interés legal en el juicio porque no había sido afectada en sus derechos por la reforma; en otras palabras, los demandantes no habían comprobado ningún daño o afectación a causa de la reforma.

La decisión es considerada favorable en algunos sentidos a la causa Indígena porque la decisión establece que el contenido de la reforma constitucional debe ser interpretado en favor de las Comunidades con la finalidad de proteger su cultura, territorio e instituciones. También establece que los derechos constitucionales incluidos en la reforma del 2001 son únicamente estándares mínimos y que los estados provinciales y los municipios pueden ampliar dichos derechos.<sup>47</sup>

Las tremendas dificultades de un juicio que ataca una reforma constitucional son extensas y no hay suficiente espacio en este corto artículo para abundar en ellas. En este artículo únicamente destacaré los argumentos usados por la corte en relación con remedios legales adecuados.

## 6. Resumen de las tres decisiones judiciales finales

La decisión de la Suprema Corte de Canadá en Delgamuukw concluyó lo siguiente:

- 1) La corte consideró que las demandas originales de propiedad y jurisdicción fueron desafortunadas y debieron haber sido por Título Aborigen y Auto-gobierno desde un inicio. Además conclu-

---

*del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. Vid también: [TA Constitucional]: P/LXIV/1999; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 8 (193251).*

<sup>47</sup> Vid: [Tesis Aislada Constitucional]: 2a. CXXXVIII/2002; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 445 (185567); [TA Constitucional]: 2a. CXXXIX/2002; 9a. Época; 2a. Sala, SCJN; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Página: 446 (185566); [TA Constitucional]: 2a. CXL/2002; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 446 (185565); y [TA Constitucional, Común]: 2a. CXLI/2002; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 455 (185509)

yó que el amalgamamiento de las demandas individuales en dos demandas comunales sin la formalidad requerida era un defecto tan importante que provocaba la imposibilidad de estudiar los méritos de la apelación, la sustancia de la *litis*. La corte decidió que era necesario un nuevo juicio para estudiar el caso.

- 2) La corte consideró que con la finalidad de lograr autonomía e integridad en el proceso<sup>48</sup>, la regla es que la corte de apelación no interfiera con las conclusiones de hecho del juez de primera instancia. La corte encontró errores gravísimos en el estudio de la evidencia oral proveída por los demandantes y concluyó que las conclusiones de hecho del juez no podían ser sostenidas por la corte. Aun así, siendo que los hechos eran altamente complejos, era imposible para la corte examinarlos y hacer justicia a las partes en el juicio. Con esta conclusión la corte apoyó también su decisión de que un nuevo juicio era necesario.
- 3) El examen del contenido del título aborigen (cómo se protege y qué se necesita para probarlo) cubre la mayor parte de la decisión y no será explicada en detalle aquí, por no ser esa la finalidad del artículo. La corte consideró en términos abstractos lo que las cortes debían estudiar cuando una Comunidad solicitara AT y abundó sobre los límites de este derecho. El estudio de este aspecto va a la materia del juicio, sin embargo la corte hizo el estudio de forma abstracta sin referirse al caso específico de las Comunidades Gitksan y Wet'suwet'en y sin estudiar los méritos de su demanda. La pronunciación de la corte sobre este aspecto en el juicio demuestra lo incierto de este derecho en Canadá.
- 4) El error con respecto a la valoración de la evidencia y la consideración de los hechos por parte del juez de primera instancia y la necesidad de un nuevo juicio le imposibilitaba pronunciarse sobre si hubo una demanda de auto-gobierno o no. La corte consideró que no había sido proveída con suficiente información ni asistida por las partes como para resolver el asunto de auto-gobierno.
- 5) En acuerdo con la corte de apelación la SCC también concluyó que la provincia no tenía el poder de extinguir los derechos Indígenas después de 1871.

Esta última cuestión (5) parece la más enfocada en el estudio de la sustancia de la controversia. Sin embargo, es una cuestión relacionada con los poderes de la provincia y no relacionada con los derechos de las Comunidades Indígenas demandantes en el juicio.

---

<sup>48</sup> Suprema Corte de Canadá en el juicio de Delgamuukw, párrafos 78 y 79.

La decisión en el caso de la presa de Nibutani en Japón es la única que concluyó a favor de los demandantes entre los tres juicios aquí estudiados. El Tribunal de Distrito de Sapporo encontró que el procedimiento de expropiación realizado por el Comité de Expropiación Hokkaido demostraba que las acciones de las agencias gubernamentales en este caso habían sido descuidadas y egoístas en su actuar, y habían excedido los límites de su autoridad. La corte declaró que las resoluciones de expropiación debían quedar sin efectos *ab initio*. Sin embargo, dado que la presa había sido terminada, los jueces concluyeron que revertir las órdenes de expropiación causaría un daño extraordinario al bien público. Así mismo, consideraron que los sitios no podían ser restaurados. La corte utilizó como base el artículo 31 (1) de la Ley de Derecho Procesal Administrativo que dice que *si un tribunal encuentra que una disposición, orden o decisión administrativa es ilegal, pero considera que la revocación de dicha disposición, orden o decisión produciría una carga extraordinaria al interés y bienestar público (ponderando el grado de daño sufrido por el demandante, la indemnización, y las medidas tomadas para prevenir tales daños, etc.), la corte puede rechazar las solicitudes de los demandantes*<sup>49</sup> y rechazar la demanda.

También consideraron que no podían otorgar compensación a los demandantes porque éstos no la habían solicitado.<sup>50</sup> Siendo que ninguna de las partes apeló la sentencia, los demandantes porque preferían mantener una decisión que los hubiera reconocido como Indígenas y los demandados porque no había ningún efecto de la sentencia que los afectara, ésta fue la decisión final en el juicio.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México se basó en dos argumentos para sobreseer el juicio de Zirahuén, un principal y un colateral. El argumento principal fue que la Comunidad no había sufrido ningún agravio<sup>51</sup> y por lo tanto no tenía interés jurídico en el amparo;<sup>52</sup> el argumento colateral fue que el proceso de reforma de la Constitución no era impugnabile por medio de un juicio de amparo.

La corte también consideró que en el caso hipotético de otorgársele el amparo a la Comunidad y ordenar la reposición del proceso de refor-

---

<sup>49</sup> Traducción de la autora. Ley No. 139 de Mayo 10, 1962.

<sup>50</sup> Los demandantes consideraron que una solicitud de compensación (pago de daños y/o perjuicios) distraería a la corte y la sociedad de la finalidad del juicio, que era obtener el reconocimiento de los Ainu y sus derechos: Tanaka, Hiroshi (2007), *La decisión en el caso de la presa de Nibutani y después*. Academia Juris Booklet, No. 25 p. 17. (Original en japonés: Nibutani-dam-hanketsu- to-sono-ato).

<sup>51</sup> De acuerdo con el artículo 74, III de la Ley de Amparo.

<sup>52</sup> De acuerdo con el artículo 73, V de la Ley de Amparo.



ma con la obligación de consultar a la Comunidad, dicha sentencia violaría el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que la sentencia tendría efectos generales. Dicho remedio, concluyó la corte, es imposible para una acción de amparo. La corte consideró que al contrario, de no aplicársele las garantías establecidas en la reforma, se le causaría un detrimento. Los jueces concluyeron que aunque la reforma se llevó a cabo sin consultar a la Comunidad, no había ningún efecto negativo para ella en razón del contenido de la reforma constitucional.<sup>53</sup>

Tomando en consideración estas conclusiones, los siguientes párrafos analizan la relevancia de algunos tecnicismos procesales usados por la cortes en estos casos. La discusión se centrará principalmente en el problema de proveer con un remedio a los demandantes en estos casos.

## 7. La falta de remedios legales adecuados

Tal vez el problema jurídico más evidente en los casos estudiados en este artículo es la cuestión de los remedios legales: los tribunales no pueden otorgar los remedios que los pueblos Indígenas están solicitando en las cortes. F.W. Maitland hizo hincapié en que *la elección de la acción es irrevocable: después de que el demandante ha seleccionado la acción tendrá que apegarse a jugar las reglas del juego que dicha acción legal implica. Si la ley no otorga algún remedio, es que la ley considera que no hubo ningún perjuicio (mal/daño).*<sup>54</sup>

El derecho de *Aboriginal title* (Título Aborigen) existe en el *Common Law* de Canadá y se ha reconocido como parte de los derechos protegidos bajo la categoría de Derechos Aborígenes en la sección 35 de la Constitución Canadiense, pero este derecho nunca ha sido otorgado o reconocido (como un remedio) por ninguna corte en Canadá.<sup>55</sup> Este

<sup>53</sup> Páginas 134 y 135 de la decisión de la Segunda Sala de la SCJN en Zirahuén.

<sup>54</sup> Maitland, Frederic W. (1987), *The Forms of Action at Common Law: A Course of Lectures*. Ed. Chaytor, A.H. y Whitakker, W.J. Cambridge, UK. p. 4

<sup>55</sup> Un Tribunal Federal (Juez Patrick Mahoney) en 1979 en el juicio de Baker Lake (Hamlet) contra el Ministro de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte, [1980] 1 FC 518 (TD) declaró que los Inuit tenían derechos sobre la tierra y a cazar y pescar, sin embargo los detalles del área o de cómo los derechos serían disfrutados y lo que incluían no se decidieron en dicha decisión. La cuestión del Título Aborigen en Baker Lake se definió más tarde en 1993 en el Acuerdo sobre las demandas de tierra de Nunavut. Este acuerdo es el más comprensivo con respecto a los derechos Indígenas en la tierra en la historia de Canadá. El concepto de «título aborigen» no ha sido completamente definido por las cortes o la ley en Canadá. Los derechos contenidos en esta categoría se deciden caso por caso, dependiendo de la situación y la práctica tradicional en el territorio.

concepto ha sido aplicado principalmente dentro de un contexto de tratados y acuerdos entre el gobierno y las naciones indígenas.

En todas las decisiones en estos tres juicios, las cortes declararon que no había posibilidad legal de otorgar los remedios que las tres Comunidades solicitaron. En Delgamuukw la corte dijo que las Comunidades Indígenas no podían ser dueñas de sus territorios como los jefes solicitaron y que las cortes no podían decidir cuestiones de jurisdicción. En Nibutani, la corte concluyó que no existía un remedio que no afectara el interés público. Por su parte en el caso de Zirahuén, la corte consideró que remediar la situación de la Comunidad significaría consultarlos y rehacer completamente el proceso de reforma, lo que implicaría una sentencia de efectos generales en lugar de una sentencia relativa a la parte en el juicio.

Sin duda los remedios que solicitaron los demandantes en estos casos son extremos<sup>56</sup> en el sentido de que son inusuales, y como se refleja en los tres casos, imposibles según la ley. Sin embargo, debemos recordar que la realidad jurídica de estas tres Comunidades es inusual. Las comunidades no han podido acceder a las cortes, los derechos sobre sus tierras han sido consistentemente ignorados, no han sido reconocidos como Indígenas y los tratados que han firmado con el gobierno se han violado.

Los demandantes en Delgamuukw no tenían ninguna otra opción para la solución de sus reclamos territoriales. Sus solicitudes para negociar con el gobierno fueron restringidas por una política del gobierno de BC que los empujó a acudir a las cortes. ¿Cómo pueden resolver sus demandas si los tribunales no pueden estudiar la sustancia de sus reclamos y los gobiernos pueden hacer caso omiso de sus peticiones para la negociación de un acuerdo? De la misma forma, los Ainu en Japón tenían todas las puertas cerradas y su única opción era un lento proceso judicial, que ellos sabían era altamente probable que terminara sin un remedio judicial a su favor. En el caso de la Zirahuén y el movimiento Indígena Zapatista, los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la COCOPA han sido parcialmente ignorados por gobiernos y las cortes, dejando años de negociación fuera del ámbito del derecho.

La gran parte de las sentencias «positivas» para Comunidades Indígenas en el mundo han otorgado pagos de daños y perjuicios, en compensación o en restitución a las comunidades, pero ¿qué pueden hacer

---

<sup>56</sup> Vid: Slattery, Brian (1991), «Aboriginal Sovereignty and Imperial Claims: Reconstructing North American American History», en *Aboriginal Self-Determination* por Cassidy F., BC Oolichan Books and Institute of Research on Public Policy, pp. 197-218.

las Comunidades Indígenas que no piden dinero, como las Comunidades en los casos de Delgamuukw, Nibutani y Zirahuén?<sup>57</sup>

En Delgamuukw, el tribunal dictaminó, enfatizando que la mejor solución en este tipo de controversias era un proceso de negociación y conciliación que considere adecuadamente los complejos y competitivos intereses en juego. Según la SCC, la Corona se encuentra bajo una obligación moral de celebrar negociaciones de buena fe con las naciones Indígenas.<sup>58</sup> La obligación «moral» suena como «aliento», no es un remedio legal. En estos términos, la reconciliación y la negociación están lejos de convertirse en una realidad legal en Canadá.

La SCC estableció en su decisión en Delgamuukw que *el Common Law debe desarrollar y reconocer los derechos Indígenas, como éstos fueron reconocidos de facto, en la práctica, o por los sistemas de gobierno Indígenas.*<sup>59</sup> Los tribunales parecen saber la dirección que necesitan tomar para resolver las muchas injusticias que las Comunidades Indígenas viven, pero hasta ahora, todavía no han podido armonizar los remedios para las afectaciones contra los pueblos Indígenas con el concepto de soberanía y jurisdicción en cada estado. Las cortes parecen ver un problema que confronta ambos conceptos y las soluciones propuestas por los Indígenas. Muy probablemente, la solución radica en ocupar los sistemas legales de las Comunidades Indígenas como fuentes de derecho.

Actualmente hay una enorme brecha que divide los derechos que se han establecido en favor de los pueblos Indígenas y los recursos y remedios legales que están disponibles para ellos en sus jurisdicciones y municipios. Los derechos sustantivos establecidos en las Constituciones, Convenios y Declaraciones Internacionales no tienen eco en los recursos y remedios existentes en los casos analizados.

Numerosos instrumentos internacionales comprometen legal y moralmente a los estados de Canadá, Japón y México para que garanticen los derechos de pueblos Indígenas en las formas prescritas por las leyes.<sup>60</sup> Además, en el caso de Canadá, varias naciones indígenas han usado la Proclamación Real de 1763, la cual estableció que los Indíge-

---

<sup>57</sup> Los demandantes en Delgamuukw solicitaron pagos en compensación al principio del proceso judicial pero más tarde retiraron dicha solicitud.

<sup>58</sup> Párrafo 165 de la decisión de la SCC en Delgamuukw.

<sup>59</sup> Párrafos introductorios de la decisión de la SCC en Delgamuukw.

<sup>60</sup> La reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas de septiembre de 2007 (Resolución 61/295 de la Asamblea General) establece: *Artículo 3. Los pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.*

nas no pueden ser molestados en sus territorios sin que dichos territorios hayan sido cedidos o adquiridos por la Corona Inglesa.<sup>61</sup> En el caso de Nibutani, la disposición utilizada en la demanda es parte de un tratado internacional jurídicamente obligatorio en Japón, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece la protección de los

---

*Artículo 5. Los pueblos Indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.*

*Artículo 8.2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; d) Toda forma de asimilación o integración forzada; e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.*

*Artículo 11.2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos Indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.*

*Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos Indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

<sup>61</sup> La proclamación establece: ... Y que es justo y razonable, y esencial para nuestro interés, y la seguridad de nuestras colonias, que las diversas naciones o tribus de indios con las que estamos relacionados, y que viven bajo nuestra protección, no deben ser molestadas o perturbadas en la posesión de los territorios de nuestros dominios que, al no haber sido cedidos o adquiridos por nosotros, están reservados para los indios y sus territorios de caza. Hacemos por lo tanto, con el asesoramiento de nuestro Consejo Privado, el anuncio de nuestra Voluntad Real y Placer ...

*Declaramos además que es nuestra Voluntad Real y placer, reservar bajo nuestra soberanía, Protección y Dominio, el uso de todas las tierras y territorios no incluidos dentro de los límites de nuestros tres nuevos gobiernos, o dentro de los límites del territorio concedido a la Compañía de la Bahía de Hudson, como también las tierras y territorios que se extienden al oeste de los ríos que caen en el Mar del Oeste y Noroeste, a los indios.*

*Por este medio, prohibimos estrictamente, bajo pena de nuestro descontento, a todos nuestros amados súbditos de realizar cualquier compra, liquidación de cualquier tipo, o toma de posesión de cualquiera de las Tierras encima reservados para los indios, sin nuestro permiso y licencia especial.*

*Así también imponemos estrictamente y exigimos a todos los que han, ya sea deliberadamente o inadvertidamente, han comprado o se han asentado sobre tierras dentro de los países anteriormente descritos, o sobre cualesquiera otras tierras que, no han sido cedidos o adquiridos por nosotros, a retirarse de dichos asentamientos inmediatamente, por estar éstos reservados para los indios como se ha establecido.*

derechos de las minorías étnicas a disfrutar su propia vida cultural, profesar su propia religión y emplear su propio idioma.<sup>62</sup> En el juicio de Zirahuén, los demandantes usaron como base el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) que establece, entre otros varios derechos, el derecho a ser consultados en todo en cuanto sea susceptible de afectar Comunidades Indígenas directamente, y con respecto a políticas y programas que les conciernan.<sup>63</sup>

Incluso con estas leyes y principios, en el caso de Delgamuukw, la Suprema Corte ordenó un nuevo juicio dejando a la comunidad sin ningún remedio a sus múltiples solicitudes; en Nibutani, le negaron remedio a la ilegalidad sucedida en el proceso de autorización de la presa; y, en el caso de Zirahuén, los tribunales no pudieron encontrar nada malo con la falta de consulta de los pueblos Indígenas con respecto a la reforma constitucional sobre derechos Indígenas del 2001 en México.

La falta de remedios adecuados para las Comunidades Indígenas no puede ser corregida sin estudiar de manera comprensiva las acciones judiciales a su disposición. En Delgamuukw, la corte consideró que cambiar la forma de la acción judicial (casas individuales a naciones) sin una formalidad era contrario a los derechos del gobierno Canadiense y provincial porque no les permitía argumentar una defensa útil. La demanda de las Comunidades cambió en el transcurso del proceso judicial para adaptarse a los parámetros legales aceptables

---

<sup>62</sup> El tratado fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre 1966, y que entró en vigor en 23 de marzo de 1976. El artículo 27 de dicho tratado establece: *En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, las personas que pertenezcan a dichas minorías no se le puede negar el derecho, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, y a emplear su propio idioma.*

<sup>63</sup> Vid: el artículo 6 del convenio que establece en parte, *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

por las cortes,<sup>64</sup> y aún así la corte consideró que se violarían los derechos de la defensa si se condonaran dichos cambios sin formalidad. En Zirahuén, la corte no pudo encontrar perjuicio alguno en contra de la Comunidad porque no pudo comparar los estándares establecidos en los Acuerdos de San Andrés y los de la propuesta de la COCOPA con la reforma constitucional. Sin duda alguna, el perjuicio en contra de Zirahuén sólo puede ser comprendido dentro del contexto de dichos acuerdos y propuesta, los cuales no fueron considerados fuentes de ley por la corte.

Muchos juristas han planteado ya la cuestión de la ambigüedad o falta de certeza jurídica de los derechos Indígenas y de las condiciones legales para el otorgamiento de los remedios previstos. En Japón, el gobierno ha manifestado lo siguiente en relación con el reconocimiento de los Ainu como pueblo Indígena: *el examen de la situación de los Ainu como pueblo Indígena es muy difícil porque el término de los «Pueblos Indígenas» aún no se ha definido a nivel internacional debido a las preocupaciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*<sup>65</sup> Así, el objetivo principal del Consejo para el Avance de la Política con respecto a los Ainu es la definición de *¿quién es Indígena y quién es Ainu?*

Otros cuestionan la viabilidad legal de los remedios para Indígenas. Por ejemplo, el gobierno canadiense ha expresado que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no otorga una orientación práctica.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Las acciones judiciales de los Gitksan y Wetsuweten cambiaron durante el proceso judicial. Las demandas de Propiedad y Jurisdicción cambiaron por demandas de Título Aborígen y Auto-gobierno. Además, las demandas originales por casas fueron agrupadas en demandas por naciones. Ambos cambios sucedieron *de facto* durante el juicio, sin embargo sólo el primero fue reconocido y mencionado expresamente por el juez que estudió el juicio en primera instancia. El segundo nunca fue reconocido expresamente por ninguna corte y no hubo ninguna formalidad cuando se agruparon las demandas.

<sup>65</sup> Tahara, Kaori (2005), «The Ainu of Japan: an indigenous people or an ethnic group?». *Public Archaeology*, Number 2/3, pp. 95-102.

<sup>66</sup> *Desafortunadamente, algunas partes de la Declaración actual no proporcionan una orientación práctica a los Estados, los pueblos Indígenas y las organizaciones multilaterales, porque partes del texto son vagas y ambiguas, dejando espacio para posibles interpretaciones diferentes. La redacción de la Declaración sobre los derechos relativos a las tierras, territorios y recursos se podría interpretar apoyando una ampliación de los derechos de los pueblos Indígenas que no está reconocida por la Constitución. Además, los términos utilizados en la Declaración no toman en cuenta los diferentes intereses que los pueblos Indígenas tienen en la tierra y que podrían contravenir las leyes canadienses y su Constitución.* Confróntese el sitio de la oficina de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte de Canadá del gobierno de Canadá en <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014078/1100100014079>.

## 8. Conclusiones

Las acciones legales de las Comunidades Indígenas en estos juicios fueron infructuosas porque las acciones judiciales a su disposición carecen de los remedios correspondientes, o porque las causas de acción ignoran ciertas características de la realidad jurídica y física de las Comunidades.

Este fenómeno puede estar afectando casos de otras comunidades en Canadá, Japón y México, así como en otras partes del mundo. En Canadá los famosos casos de Calder y Sparrow se decidieron por un tecnicismo procesal. La gran parte de los juicios traídos a las cortes por los Ainu han fracasado por cuestiones de procedimiento. En otro caso que ha sido considerablemente estudiado por japoneses y extranjeros en Japón, el caso de Ogawa v. Hori,<sup>67</sup> que no se discute en este artículo, la corte encontró que 23 de los 26 demandantes en el caso no tenían interés jurídico. El resto de los demandantes fueron negados remedio legal. En México, todos los casos en contra de la reforma constitucional de 2001 se perdieron por cuestiones de procedimiento en relación la imposibilidad de remediar una situación como la de dicha reforma.<sup>68</sup>

Perder un juicio por un tecnicismo procesal de forma no es inusual, sin embargo en los casos de naciones indígenas, que son poblaciones que han sobrevivido cientos de años de discriminación legal y social, el efecto de derrotas de este tipo devalúa considerablemente no sólo los derechos de los indígenas pero también el trabajo de las cortes y los sistemas legales en general. Usando las palabras de Hart, siendo que la sustancia de los derechos indígenas es incierta, la resolución de controversias con respecto a estos derechos no se puede lograr mediante un ejercicio de deducción lógico, lo que ataca al corazón de la legitimidad del Derecho.

El objetivo de la justicia es la protección de las expectativas legales de los demandantes y hoy en día, en gran parte de las jurisdicciones, no hay remedios disponibles que cumplan con las expectativas legales de los pueblos Indígenas. Esto impide la justiciabilidad de los derechos de las personas y Comunidades Indígenas, porque *sin una vía para buscar una reparación judicial por la violación de sus derechos, los desfavorecidos tienen sólo derechos de papel*.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Ogawa v. Hori, Heisei 11 (Gyo U) No. 13 (Sapporo D. Ct. Mar. 7, 2002).

<sup>68</sup> Vid: Controversia constitucional 82/2001, interpuesta por el municipio de San Pedro Quiatoni del estado de Oaxaca.

<sup>69</sup> Interveners' Factum at para. 82 of the Canadian Disability Rights Council & Women's Legal Education and Action, Canadian Council of Churches v. Minister of Employment and Immigration (1991), [1992] 1 S.C.R. 236.

En estos tres juicios, las Comunidades no pudieron utilizar las cortes para ejercer los derechos que tanto trabajo les ha costado obtener. No sólo fue que los jueces no fueron tan imaginativos como se hubiera requerido, ni que fueran presos de sus propias visiones culturales, sino que fue también que el sistema legal restringe fundamentalmente las opciones de las naciones Indígenas para proteger sus territorios, recursos, cultura y sus poblaciones. Todos los abogados consultados para este estudio han expresado que las Comunidades Indígenas prefieren otras vías de resolución diferentes a los procesos judiciales y las cortes ya que *en las cortes siempre pierden*.<sup>70</sup>

Es preciso que se reconozca que nuestras leyes aún son incapaces de proteger los territorios y culturas de muchos pueblos indígenas. Si continuamos entendiendo y practicando el Derecho de esta forma, no hay posibilidad para una verdadera diversidad legal. Ninguna cultura puede proteger a otra sin la participación de esta última: es necesario otorgar a las Comunidades Indígenas el poder o jurisdicción de participar en los procesos de definición y regulación de sus territorios. Sin este poder, el resultado más probable es la destrucción de dichas Comunidades.

---

<sup>70</sup> Entrevistas con el Prof. Michael Jackson (UBC, noviembre 2012) y la abogada Eva Castañeda (domicilio de la abogada, agosto 2011).



Segunda parte:  
Formas de participación  
y gestión territorial



# En pos del derecho con mandato y recursos: una consulta sobre educación a comunidades indígenas de México

*Héctor Muñoz Cruz*<sup>1</sup>

## 1. Introducción<sup>2</sup>

El Estado mexicano, a través de sus tres poderes, y a todos los niveles, asume la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho. Con el fin de lograr esta meta, es necesario que la sociedad civil y los pueblos indígenas conozcan los estándares internacionales en la materia y se los apropien como una herramienta válida para la consecución de sus demandas.<sup>3</sup>

Si bien existe un ámbito jurídico internacional que contempla el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre otros el derecho a la consulta, en el marco jurídico mexicano no está legislado ni reglamentado, circunstancia que hace que este derecho sea un concepto manejado de manera ambigua —sobre todo por los agentes gubernamentales—.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sociolingüista, chileno, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México DF, desde 1982.

<sup>2</sup> Texto basado, con modificaciones, en el manuscrito interno «Consulta para la reforma de la Ley General de Educación», elaborado por el suscrito para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), versión no final de febrero 2013.

<sup>3</sup> Hernández Valencia, Javier, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). Declaraciones, Ms.

<sup>4</sup> Cruz Ruedas, Elisa (2007), «Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: el caso mexicano», en *Revista Pueblos y fronteras digital*. [http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/a08n5/art\\_03.html](http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/a08n5/art_03.html). Consultado mayo 2 de 2013.

Una de las cuestiones no resueltas en las actuales interrelaciones entre el Estado mexicano, las instituciones indigenistas y los pueblos indígenas son las consecuencias políticas y las prácticas de gobierno que emanan del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas y de la gestión sobre los recursos culturales, patrimoniales, territoriales y lingüísticos de las comunidades indígenas. Si bien hay avances jurídicos importantes al respecto, la posibilidad de ejercer derechos con mandato efectivo y control gestorario de los recursos sigue sin satisfacer las expectativas de los pueblos indomexicanos. En este artículo, justamente, presentaremos una experiencia reciente de consulta sobre una posible reforma intercultural de la educación nacional.

A inicio y mediados de la década pasada, se establecieron en México dos instrumentos jurídicos que abren condiciones para importantes cambios educativos y socioculturales en el país. En efecto, a partir de la reforma constitucional en materia indígena de 2001 y de la Ley General de Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas de México de 2003, el Estado Mexicano acentuó su compromiso de crear las condiciones para que los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) ejercieran sus funciones constitucionales con una visión transcultural, plurilingüística y multiétnica. El Estado asumió además el mandato parlamentario de promover en la sociedad las reformas tendientes al reconocimiento de la diversidad lingüística, cultural y étnica en materia judicial, educacional, de salud, de administración, entre otras, con el propósito de conducir la edificación de una sociedad mexicana abierta, plural e incluyente.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha obligado a los Estados-nación a diseñar políticas públicas incluyentes y plurales y a crear un sector no-colonialista de administración de la etnodiversidad en los respectivos ámbitos nacionales. La nueva normatividad, inspirada en valores de apertura e inclusión, intenta que la interrelación entre vida social y culturas —que permea toda sociedad en aspectos de identidad, comunicación, educación, economía y desarrollo— se vuelva una cuestión ciudadana principal. Instituciones multilaterales y movimientos humanitarios suelen coincidir en que la diversidad étnica, cultural y lingüística forma parte de los retos del desarrollo humano solidario.<sup>5</sup> Hasta la fecha, sin embargo, la importancia jurídica atribuida a las lenguas, las identidades y las culturas no se ha tra-

---

<sup>5</sup> Naciones Unidas (2005), *Las cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/88, 6 de enero de 2005.

ducido en políticas explícitas, participativas y congruentes, en lo que respecta a la gestión y funcionamiento multicultural de las instituciones públicas.

Aun cuando el derecho a la educación se encuentra universalmente reconocido, los pueblos indígenas de México poseen razones objetivas para afirmar que la educación escolar que se ofrece en la actualidad no está produciendo todos los beneficios e impactos esperados. En este entendido, representantes indígenas aceptaron la convocatoria formulada en 2011 por las instituciones oficiales que ofrecen servicios a los pueblos indomexicanos, para realizar una consulta pública referida a la política, modelo y sistema educacional que se aplica en todas las regiones etnolingüísticas del país, rurales y urbanas.

Por la magnitud de esta consulta que se aplicó en 30 de las 32 entidades federativas del país, con una cobertura aproximada a las 2500 personas y por la vigencia del debate acerca de la reforma educativa, es mi propósito en este trabajo presentar antecedentes y reflexiones sobre las principales demandas emanadas de este ejercicio de consulta, con el fin de identificar los problemas que están impidiendo a las comunidades y pueblos indígenas el pleno disfrute del derecho a la educación.

## 2. La consulta previa, libre, informada y razonada

En el proceso global del arraigo de los derechos humanos, los pueblos indígenas han pasado de la condición de invisibilidad en los ámbitos nacionales e internacionales, a ser reconocidos en los escenarios institucionales como sujetos colectivos de derechos, como pueblos con plena capacidad para practicar la libre determinación.<sup>6</sup>

Cualquier mecanismo de consulta con garantías de libertad, información suficiente, reflexividad incondicionada y consecuencia en las decisiones posteriores puede adquirir un doble significado para los pueblos indígenas. Por un lado, se potencia como una práctica colectiva y pública reconocida, cotidiana, vinculada al principio de libre determinación y a un conjunto de derechos reconocidos internacional y nacionalmente. Y, por otro, puede adquirir la fortaleza de operar como

---

<sup>6</sup> El desarrollo y su relación con los pueblos indígenas fue tratado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1996, la Cumbre del Milenio de 2000 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2005, fortalecen el consenso internacional en torno de la interdependencia entre el desarrollo y los derechos humanos. El principio básico es que los derechos humanos se conciben como un objetivo propio del desarrollo.

un mecanismo de cambio social y político con impacto palpable en los pueblos indígenas y en la sociedad en general.

En el presente político de México, el carácter constitucional que puede adquirir este derecho a la consulta —una vez que el Congreso Nacional resuelva la iniciativa de ley correspondiente— puede transformar estructuralmente las interrelaciones del Estado Mexicano con los pueblos indomexicanos, situándolos como sujetos soberanos en la toma de las decisiones que involucran sus derechos e intereses. Sin embargo, está por verse todavía bajo qué circunstancias institucionales, ideológicas, políticas y financieras se podrá alcanzar esta expectativa.

Hasta ahora, dos son los ámbitos más demandados por los pueblos indígenas: los proyectos de desarrollo integral y las reformas legislativas con orientación incluyente y multicultural. Me ocuparé en este trabajo del segundo tópico.

### 2.1. *La consulta para la reforma de la Ley General de Educación*

Desde mediados de 2011 hasta fines de 2012, se realizó una consulta que coordinó la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI), con la participación del Instituto Nacional de las lenguas indígenas (INALI), de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI-SEP), de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), entre otras instituciones del Estado que tienen responsabilidades específicas en las regiones donde habitan los pueblos indígenas.

Sobre la base jurídica de que el Estado mexicano ya reconoce su conformación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a través del artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> las instituciones convocantes admiten que el sistema educativo nacional muestra una transformación parcial e insuficiente al respecto, puesto que no ha considerado plenamente los derechos de los pueblos indígenas en materia de educación, en su normatividad, organización y funcionamiento del sistema escolar, así como en

---

<sup>7</sup> Cámara de Diputados (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 30-11-2012. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 71 y 72 vigentes. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultado diciembre 3, 2012.

el conocimiento, continuidad y valoración de la diversidad multicultural y plurilingüe del país.

La superación de las prácticas e ideologías discriminatorias constituye uno de los mayores retos de la sociedad y del Estado mexicanos. Por eso, el reconocimiento jurídico y pleno de los pueblos indígenas como un sustento principal de la complejidad y pluralidad cultural de la nación, va de la mano con cambios legislativos que se requieren para armonizar la Ley General de Educación (2012)<sup>8</sup> con el marco normativo nacional, comenzando con el artículo 2.º constitucional, incluyendo la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003)<sup>9</sup> y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2012),<sup>10</sup> entre otras leyes.

Una gran expectativa social que pesaba sobre esta consulta era probar la posibilidad de articular y hacer dialogar las concepciones y prioridades institucionales con las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. Una segunda exigencia miraba hacia el momento posterior a la consulta, que debería conducir a una iniciativa de reforma de la Ley General de Educación: mostraría si las informaciones y propuestas de las bases comunitarias podrían convertirse en elementos decisivos para los diagnósticos técnicos de las instituciones y, especialmente, en la elaboración de la iniciativa legislativa. Se puede adelantar ahora, que la percepción de los miles de participantes es que aún no hay garantías de que las voces y visiones de las comunidades indígenas serán tomadas en cuenta.

## 2.2. Breve crónica del ejercicio de consulta

La consulta realizada durante 2011 y 2012 permitió obtener concepciones y estrategias de los participantes indígenas en asuntos educativos, pero en la perspectiva de conservación y desarrollo de sus lenguas y culturas.

---

<sup>8</sup> Cámara de Diputados (2012), *Ley general de Educación*. Última Reforma DOF 09-04-2012. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Texto vigente. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>. Consultado enero 13, 2013.

<sup>9</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2003), *Ley general de Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y reforma de la fracción cuarta del artículo séptimo de Ley General de Educación*, Diario Oficial de la Federación 13 de marzo 2003, México.

<sup>10</sup> Cámara de Diputados (2012), *Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 09-04-2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>. Consultado enero 25, 2013.

Esta experiencia tuvo un alcance nacional. Se realizó a través de tres modalidades, a fin de lograr el mayor sustento posible en la construcción de una futura iniciativa de reforma de la Ley, que tiene aplicación en toda la República. Una modalidad presencial que se realizó en 82 localidades del país (coloquios regionales y foros estatales y zonales). Una modalidad virtual que se convocó a través de páginas web y redes de instituciones del sector educativo (CDI, CGEIB, INEA, INALI y CONAFE).<sup>11</sup> Y una modalidad documental impresa, abierta a toda la sociedad mexicana.

A partir de validaciones previas se estableció la siguiente pauta de temas, cuyas interpretaciones, discusiones y sistematizaciones determinaron el alcance de esta actividad.



Fuente: Elaboración propia del autor.

Figura 1

### **Matriz de tópicos principales de la consulta sobre educación. Educación, cultura y desarrollo en la región**

El ciclo de trabajo en las jornadas de consulta se basó en el esquema secuencial de actividades. La lógica básica es que, sobre la base del acceso a la información relevante, se promovió la libre expresión de los

<sup>11</sup> La consulta contó con un portal institucional que ofrecía información acerca de la Consulta. En este portal se convocó a responder una encuesta de cuatro preguntas. Otro procedimiento en línea consistió en ofrecer un espacio para insertar un archivo con opiniones o propuestas de modificación a la Ley General de Educación.



participantes mediante insumos visuales escritos. En seguida, se sistematizaron las propuestas, a fin de producir consensos en las audiencias. Finalmente, se realizaron reflexiones en plenaria para ratificar los consensos e identificar procedimientos de retorno de las informaciones y acuerdos a las comunidades indígenas de origen.

En noviembre de 2011, se realizó una sistematización de la experiencia que permitió identificar los siguientes problemas:

- *Convocatoria parcial*. Aunque abiertas, las convocatorias no consiguieron la participación proporcional de los cuatro sectores-meta (educadores y técnicos en educación, mujeres indígenas, jóvenes y representantes comunitarios). Al respecto, se decidió: a) ampliar el plazo de difusión de la convocatoria, b) proporcionar más información a contactos y facilitadores locales y c) gestionar una vinculación directa con representantes de organizaciones indígenas.
- *Contenidos de la consulta*. Si bien se confirmó la matriz de cuatro tópicos vinculados significativamente a cambios sentidos en materia de desarrollo educativo (Véase Fig. 1, arriba), se evidenció que resultó bajo y reiterativo el nivel de análisis de la normatividad vigente. Se identificó como interviniente la extrema carencia de información de los participantes sobre la Ley General de Educación.
- *Gestión y conducción de agentes estatales y municipales*. Los contactos y facilitadores locales no estaban familiarizados con la técnica de moderación y de facilitación empleada. Se convino en ofrecer ayudas técnicas, considerando las buenas condiciones de cooperación y de motivación de los participantes.
- *Ciclos de trabajo*. No hubo tiempo suficiente para las actividades de sistematización y de definición de prioridades legislativas. Propuestas: a) agregar una instancia más reflexiva y más informada al proceso de consulta. B) Profundizar la capacitación de los contactos y facilitadores locales.

Como resultado de la sistematización del trabajo de 2011, se acordó realizar una segunda fase de este ejercicio, que se consideró propiamente **consultiva**, a fin de atender las deficiencias de información y de elevar el nivel de participación representativa de todos los sectores de los pueblos indígenas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En este momento, el ciclo de trabajo realizado en 2011 fue etiquetado como «fase informativa».

A modo de cierre de esta breve crónica, cabe destacar:

- Los participantes practicaron una metodología de discusión y formación de consenso, basada en las operaciones conceptuales de *Clasificación* (Composición temática de los aportes), *Categorización* (producción del repertorio de términos sobre la reforma de la ley) y *Jerarquización* (identificación de prioridades de los cambios propuestos).
- Los significados del cambio educativo planteados por las audiencias más destacados: (a) diseño incluyente y plural de la educación, (b) apoyo a la continuidad de las culturas y las identidades etnolingüísticas, (c) conducción y seguimiento participativo de los procesos educativos, (d) presencia de las prácticas de evaluación y transparencia en el desempeño de las autoridades educacionales. Y (e) Las reformas en la educación deben aplicarse en tres interrelaciones: comunidad—municipio, comunidad—Estado y comunidad— Gobierno Federal.

Por último, cabe mencionar que en el ejercicio de 2012 se introdujo un procedimiento de desglose para la discusión de la matriz de tópicos principales de la consulta. A este procedimiento complementario se le llamó *guion pre-legislativo* porque emplea terminología habitual en la formulación de los instrumentos jurídicos, con el fin de aproximar las propuestas de los participantes a la racionalidad legislativa.<sup>13</sup>

### 3. Resultados

Esta presentación de resultados principales se basa en un sencillo procedimiento de interpretación, que consiste en la identificación y comentario de los contenidos priorizados por los participantes, en las respectivas mesas de discusión. Para ello, se utilizó un análisis simplificado de contenido de los discursos escritos y grabados propuestos,<sup>14</sup> que distin-

---

<sup>13</sup> Se acordó el siguiente esquema: 1. Definiciones o principios de reforma educativa en la perspectiva intercultural. 2. Responsabilidades o funciones de los actores e instituciones educacionales. 3. Mecanismos de defensa y promoción de derechos lingüísticos, culturales y educativos y 4. Creación de nuevas instituciones para poner en marcha cambios convergentes en la educación

<sup>14</sup> Los aportes fueron redactados por los participantes durante sus respectivas mesas de discusión, de manera anónima y libre. Facilitadores y moderadores debían aceptar todas las propuestas que provinieran de los miembros de las mesas de discusión, redactadas por puño y letra. Cabe señalar que no se recogieron textos escritos en lengua indígena.

que entre una categoría temática central y un nivel de enunciación o predicación, por medio del cual los participantes enunciaron condiciones de aplicación o de autenticidad del contenido temático. Presento una pequeña base testimonial adjunta al comentario, a modo de soporte empírico.

### 3.1. *Participación o gestión en la conducción de la educación escolar*

Desde los inicios de esta consulta, fue expresado el interés y la preferencia en favor de una participación decisoria de las comunidades indígenas en la gestión política, sociocultural y técnica de la educación escolar que se imparte en las regiones interculturales. Ambas tendencias revelan la expectativa de poseer el control efectivo sobre los recursos culturales, identitarios, lingüísticos y comunicativos, como una estrategia para garantizar la continuidad de las culturas indomexicanas, en la condición de sistemas viables de educación, economía y autodeterminación. Y, a la vez, de transformar las interrelaciones con las instituciones del Estado mexicano y de lograr un rol proactivo y decisorio sobre programas, acciones y proyectos que inciden en el desarrollo social, económico y educativo de los pueblos indígenas en México.

*Acciones congruentes y eficaces.* La implicación de la demanda de participación decisoria es la marcada insatisfacción sobre la información técnica y operacional de acciones y programas que ejecutan las instituciones educacionales. También refleja la demanda de mayores garantías sobre la coherencia de los contenidos de tales acciones y programas con los objetivos de la política de educación intercultural, más arraigados en actores comunitarios y padres de familia. Cabe reconocer que las numerosas propuestas no plantean modificaciones específicas a la Ley General de Educación, sino que más bien demandan hacer más eficiente y coherente la implementación de la educación escolar en las comunidades indígenas:

Que la LGE planee la creación de una instancia paritaria conformada por padres de familia, profesores, estudiantes y autoridades que funjan como árbitros en controversias generadas en materia de educación.

Ser instancia de gestoría para el desarrollo integral de la educación (infraestructura, equipamiento y recurso humano, planes y programas).

*Instituciones ejecutoras.* En la lógica de intervenir en el desarrollo coherente y eficiente de la educación escolar en las comunidades indígenas se formulan propuestas para modificar la composición de las ins-

tancias de decisión de las actuales instituciones del sector en dos sentidos principales: primero, insertar representantes indígenas como acción afirmativa de reconocimiento y, segundo, especificar nuevas condiciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal):

El representante de la educación indígena debe ser indígena para que haga cumplir la ley, ya que él conoce las verdaderas necesidades de la comunidad. Que los representantes de la educación lleguen a las comunidades indígenas es mayor motivación que si llegara dinero o recursos. Porque no los están tomando en cuenta.

*Alcances de la gestión-participación de la comunidad indígena.* En torno a la reiterada demanda de que las comunidades y pueblos indígenas tengan una participación mayor, con carácter gestor, en la organización, conducción y evaluación de la educación escolar en los respectivos espacios interculturales, destacan tres metas. Una de ellas es el establecimiento de mejores condiciones para poner en práctica un enfoque intercultural en los centros escolares.<sup>15</sup> Otra meta es la promoción y una mayor cohesión de las comunidades en torno a la identidad etnolingüística. La tercera meta es arraigar las dos funciones pedagógicas de la lengua materna indígena en el proceso de enseñanza y aprendizaje (función instruccional del habla en la enseñanza y función del lenguaje como una meta de aprendizaje y formación escolar). En cierta forma, se trata de consolidar o normalizar estos factores, porque se estima que pueden asegurar mayores impactos de la educación escolar en la transmisión y cohesión de las comunidades indígenas en torno a la lengua originaria, la cultura tradicional y la identidad étnica. De manera análoga al aspecto temático anterior, estas propuestas más bien implican la necesidad de establecer estrategias coherentes y eficaces de implementación, en relación con la perspectiva comunitaria de continuidad etnocultural y lingüística y de reconocimiento institucional. Algunos testimonios:

Que la Ley General de Educación, reconozca a los comités locales de padres de familia en sus tres niveles de gobierno, para que tengan facultades, para vigilar, coordinar, evaluar y dar seguimiento a los pla-

---

<sup>15</sup> En la enorme mayoría de los casos, no se especifica cuál es el enfoque educativo que se implica en la expresión «educación intercultural». Suponemos que asumen las definiciones proporcionadas por las instituciones del sector, especialmente la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe y la propia Secretaría de Educación Pública, a través de los diversos instrumentos normativos y reglamentarios.

nes y proyectos educativos que se implementen en las escuelas de enseñanza básica y media superior.

Promover el sentido de identidad y pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, con la participación de los abuelos como promotores directos de sus costumbres y tradiciones al interior de sus comunidades y en el sistema educativo se fomente lo mismo desde el nivel básico.

*Condiciones sociales y éticas.* Sensibilización, preparación, pluralismo y capacidad de gestión coordinada constituyen las principales cualidades que los participantes indígenas atribuyen a los actores más eficientes, con liderazgo, en un desarrollo educativo intercultural. Al igual que los aspectos temáticos precedentes, hasta ahora las propuestas se enfocan hacia las definiciones o fundamentos de la política educativa. Más allá de los principios, vuelven a reiterarse cambios en la calidad de la implementación de la educación escolar, siempre tras los valores de coherencia con la visión indígena y eficiencia. Jurídicamente, cabe la posibilidad de ajuste en los reglamentos y mecanismos, pero no en la concepción de la política educativa:

Concientizar a los padres de familia de valorar y respetar a cada una de las culturas y costumbres de los pueblos indígenas. Como también el que practiquen el uso de la lengua materna en el seno familiar, además de las costumbres y tradiciones.

Extinguir la discriminación. Practicar la humildad, equidad y género. Motivar a la población indígena a participar en los temas de educación. Es necesario ser asertivo en cuanto a nuestras exigencias y peticiones ante las instancias indicadas. Exponer claramente intenciones y objetivos. Disponibilidad y facilidad de palabras de los dirigentes.

*Creación de organismos participativos.* El principal escenario de las propuestas de cambio a la Ley General de Educación se focaliza sobre las interrelaciones entre Municipio y comunidad indígena. La gestión local, la más próxima a los actores de la educación escolar, es la que requiere una reestructuración a fondo. Veamos algunos testimonios:

Crear un consejo consultivo en cada municipio desde la administración municipal que evalúe el trabajo de los docentes y en su caso sugieran apoyo.

Que la Secretaría de Educación Pública reconozca las formas de organización y participación de las comunidades indígenas en el diseño de los programas educativos (visión intercultural), y en la supervisión y evaluación del cumplimiento de los mismos, a través de consejos escolares que vigilen la educación de calidad.

La prioridad de la participación-gestión sociocultural, técnica y administrativa de la comunidad indígena en la educación escolar se fundamenta en una concepción de gestión fiscalizadora, integrativa y subsidiada por el Estado, que tendría como resultado de mayor alcance el reconocimiento y empoderamiento de los pueblos indígenas. Fiscalizadora porque se pone más énfasis en el seguimiento y vigilancia en los procesos escolares, por parte de las comunidades. Integrativa porque se invoca la equidad e incluso en el acceso igualitario a los niveles de bienestar de todos los ciudadanos. Y subsidiadora porque se asume una especie de condición de «minoría» que el Estado mexicano debiera atender con servicios preferenciales y acciones afirmativas. Se reafirma de este modo la concepción de que el Estado es el único proveedor de recursos e infraestructura.

### 3.2. *Reorganización del sector educacional*

Otra cuestión prioritaria para los participantes fueron los cambios estructurales, de organigrama, en el sistema nacional educacional y también en las instituciones estatales y municipales. Sin embargo, puede anotarse que los aportes no detallan aspectos organizacionales como tales, sino más bien contenidos de «agenda de trabajo», es decir, modalidad y frecuencia de acciones institucionales. Bien podría decirse, en consecuencia, que se trata de una demanda generalizada de una reorganización funcional de eficiencia. La gráfica siguiente muestra claramente la notable diferencia de prioridad a favor de este aspecto.

Algunos testimonios al respecto:

Estrecha coordinación Comunidad, Municipio, Estado y Gobierno Federal para que se de atención en cobertura infraestructura y evaluación, contando con un órgano autónomo e independiente del sistema educativo en lo operativo, administrativo y normativo, que garantice la aplicación de las leyes en materia educativa a los pueblos indígenas.

Crear una instancia para vigilar la aplicación de las reformas a la educación indígena y evitar arbitrariedades que predominan en todos los ámbitos de la cultura.

*Definiciones o principios de reformas a la LGE.* En general, se reitera la demanda de «garantías institucionales» para asegurar la implementación coherente, eficiente y co-gestionaria de la educación escolar. De estas propuestas no se deriva algún nuevo modelo organizacional del sistema educacional. Al parecer, la estructuración del modelo vigente de

centralización federal no se cuestiona, sino más bien se demandan mejoras en la interrelación y coordinación entre las diversas instituciones. Los testimonios que citamos a continuación reflejan esta tendencia:

Promover una educación intercultural que atienda la diversidad predominante en el país, realizando trabajos de investigación de las estrategias metodológicas mediante el cual el niño maya aprende acorde a su contexto cultural, para sustentar la política de la educación intercultural.

Que las instancias federales, estatales y municipales se dediquen para lo que fueron constituidas y se involucren directamente con el sector educativo a fin de revisar las acciones que se han programado en las escuelas. Promover en las escuelas el amor por la cultura local y difundirla hacia el exterior a través de eventos culturales, de música, artes plásticas, literatura y todo tipo de artesanías que estén a punto de perderse.

*Algunas propuestas de cambios legislativos.* Los cambios legislativos se postulan en dos direcciones. Una, es asignar nuevas responsabilidades a instituciones formadoras y escolares, a fin de consolidar un rol en la implementación del enfoque intercultural tanto en la formación de los educadores como en los procesos escolares. La segunda es la generalización del enfoque plurilingüe e intercultural en todo el sistema nacional de educación.

El significado principal de ambas propuestas es lograr una mayor sensibilidad y responsabilidad de inclusión y de reconocimiento de la sociedad respecto de la diversidad lingüística y cultural del país. Se consideró, por ejemplo, que la educación indígena escolar no ha sido reconocida y valorada como un escenario profesional de importantes cambios didácticos e innovaciones curriculares que podrían beneficiar al conjunto del sistema educacional. Por diversas razones, no existe el provechoso intercambio técnico-pedagógico con otras dependencias de la misma Secretaría de Educación Pública o con otras instituciones formadoras en el campo de la enseñanza de lenguas. No se trata de un problema de aprendizajes, sino de una falta de ética multicultural de las demás dependencias. En cualquier caso, se trataría de una cuestión de mayor envergadura que implicaría a toda la sociedad mexicana como un deseable y futuro sistema cultural abierto, plural, incluyente. Este señalamiento es un gran acierto de los participantes en la consulta. El Estado debiera acoger esta demanda realizando, por ejemplo, una convocatoria a un debate nacional multisectorial para repensar el papel y el significado de la diversidad étnica, lingüística y cultural en México.

Se cree la Secretaría de Educación Intercultural Indígena a nivel federal y en los estados tenga la rango que se requiere.

Legislar para que la Educación bilingüe intercultural se promueva en todos los niveles y modalidades educativas, para garantizar el derecho al aprendizaje de las lenguas y culturas originarias.

*Características de la educación pretendida.* Aunque se trata de una propuesta «minoritaria» en esta consulta, se muestra que la mayoría de los educadores en las regiones con población indígena reconocen y confían en el enfoque intercultural bilingüe como un factor potente y adecuado para el desarrollo educativo y sociocultural.

Las instituciones del sector educacional han logrado instalar y arraigar la propuesta intercultural en el amplio espectro del territorio nacional. Esta insistencia representa un llamado a la actual administración del sistema educativo nacional para repensar si es viable esta definición de mayor alcance, en todo el sistema escolar mexicano:

La educación intercultural sea un modelo educativo en México.

Que Educación Indígena deje de ser Subsistema y que se convierta en un solo Modelo de Sistema Educativo (dejar de ser discriminado). Aplicar obligatoriamente en todos los niveles.

Los pueblos indígenas deben normar y decidir sus formas de educación, organización.

Las aportaciones de esta consulta, a modo de gran síntesis, giran en torno a dos cuestiones significativas. Por un lado, la necesidad de que la educación escolar sea implementada de manera coherente a los objetivos reivindicativos de los pueblos indígenas, con eficiencia y recursos tecnológicos adecuados, sobre la base de una participación real de las comunidades indígenas en la gestión estatal y municipal de la educación escolar en regiones indígenas. Y, por otro, los centros escolares y las administraciones educacionales correspondientes se distancian de las comunidades étnicas, por no responder a las necesidades y características lingüísticas, culturales e identitarias de estas regiones. Este hecho bien puede ser interpretado como una crisis de legitimidad sociocultural y sociolingüística de la administración educacional, especialmente en áreas culturales y municipios.

### 3.3. *Profesionalización o formación intercultural de los educadores*

Paulatinamente, en las últimas décadas se ha ido instalando una filosofía intercultural en el subsistema de educación indígena escolar de México. En forma especial, a través de actualizaciones e innovaciones curriculares y también a través de una gran producción de nuevos libros de texto y materiales educativos. Ambas líneas de reforma educativas



han ido moviendo la estructura programática de la enseñanza en las escuelas bilingües indígenas hacia concepciones compatibles con enfoques interculturales, incluyentes y plurilingüísticos. Sin embargo, el Estado Mexicano no ha actuado con la misma intensidad en el estratégico campo de los recursos humanos profesionales, es decir, la formación y reconversión profesional de los maestros para habilitarlos en los requerimientos de los cambios educacionales orientados hacia la interculturalidad, el bilingüismo armónico y la continuidad identitaria.

En efecto, la formación intercultural de docentes de educación básica y docentes de otros ciclos educacionales resulta una oferta insuficiente y dispersa, con la excepción de los programas de educación continua en educación bilingüe para regiones indígenas que ofrece el sistema formador de la Universidad Pedagógica Nacional.

La meta de ofrecer una educación escolar con los principios y estrategias interculturales, bilingües e incluyentes que promueve el Estado Mexicano a aproximadamente un millón y medio de alumnos indígenas es una empresa enorme y con un gran potencial de modernización y de acercamiento de la educación escolar a las comunidades indígenas. Cerca de 60 mil maestros bilingües, cuya mayoría no tuvo la profesionalización técnica requerida, debe enfrentar el reto, en un contexto del mayor sistema escolar bilingüe del continente, saturado de tareas y necesidades exigentes técnicamente.

*Acciones de actualización y de formación.* La propuesta claramente mayoritaria es intentar la mejora de la preparación para la educación bilingüe intercultural a través de aumentar la cantidad, la variedad y continuidad de acciones de actualización y de formación, como se refleja en los testimonios siguientes. Vemos la reiteración de dos líneas: el uso de tecnología y el análisis de lenguas. No hay evaluaciones disponibles que demuestren que ambas líneas son garantías para la implantación del enfoque intercultural:

Las innovaciones curriculares y pedagógicas que deben introducirse en la formación y capacitación de los docentes bilingües es aprender la lengua preferente de la región y que estos estén distribuidos o asignados acorde a su lengua y cultura, en el caso que además no hable una lengua indígena la obligatoriedad del dominio de una lengua materna, y que los contenidos y programas que enseña sea en base al contexto donde se encuentre.

*Programas de formación.* Prácticamente, las mismas consideraciones pueden hacerse para el caso de los programas de formación existentes y para los que se necesiten:

Crear un consejo consultivo en cada municipio desde la administración municipal que evalúe el trabajo de los docentes y en su caso sugieran apoyo.

Que las Universidades creen licenciaturas con el perfil de maestro intercultural bilingüe. Que por medio de la SEP, CIESAS, UPN, DGEI y los diferentes órganos de gobierno estatal y municipal se creen programas innovadores de actualización en contra turno y que tengan el apoyo equivalente a la doble plaza.

*El Perfil del educador intercultural.* Tal vez la mayor esperanza del cambio de la educación escolar hacia objetivos interculturales y plurilingüísticos esté depositada sobre los maestros bilingües en servicio activo. Los participantes formularon abundantes caracterizaciones del perfil profesional y etnolingüístico del maestro, como se refleja en el siguiente testimonio:

Que los maestros se identifiquen como integrantes de una comunidad local y nacional. Ser hablante de la lengua indígena. Tener identidad en su lengua y cultura. Conocer los valores de los usos y costumbres de su lugar de origen. Que el egresado tenga una formación de identidad cultural propia, que tenga seguridad de sí mismo. Ser capaz de incidir en el desarrollo sustentable de su nacionalidad indígena. Ser capaz de crear metodologías para el rescate, desarrollo y fortalecimiento de las lenguas y culturas originarias. Ser capaz de profundizar sus conocimientos sobre el valor que representan los usos y costumbres. Ser capaz de investigar, valorar diseñar, aplicar y evaluar los resultados de investigación sobre la cosmovisión de su propia cultura.

*Sector de instituciones que incidan en la profesionalización.* La preparación y actualización profesional de los recursos docentes y directivos de la educación escolar en regiones interculturales fue tipificada en esta consulta como una de las principales soluciones para arraigar un tipo de desarrollo educativo incluyente e intercultural en las comunidades indígenas. Los participantes indígenas coincidieron en reconocer la función estratégica de docentes y administradores escolares que deben cumplir para lograr mejores resultados.

Desde una perspectiva diagnóstica, las diversas audiencias instan tanto al gobierno federal como a los gobiernos estatales a subsanar las prácticas de descoordinación y de dispersión de esfuerzos entre las instituciones formadoras y de investigación educativa, entre las cuales se pueden mencionar las Escuelas Normales, Universidad Pedagógica Nacional y su red nacional de formación, otras universidades, Instancias centrales de la Secretaría de Educación Pública e Instancias estata-

les de formación y/o actualización. En la actualidad, estas instituciones no suelen intercambiar y aprovechar modelos, prácticas y materiales de formación y actualización. Aunque los participantes enfatizan la necesidad de coordinación y aplicación de directrices de política educativa, no reconocieron, por desinformación, el papel convergente e integrador de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB).

*Mecanismos de evaluación.* De un modo impreciso, los participantes en la consulta señalan el efecto positivo y restaurador que tendría la puesta en práctica de mecanismos de evaluación del desempeño pedagógico y sociolingüístico de los educadores.

Aunque no se explicitan los fundamentos, es muy acertada la idea de que una adecuada comunicación con fines pedagógicos<sup>16</sup> resulta una potente herramienta de cognición-aprendizaje y a la vez de relación comunicativa solidaria entre alumno y maestro:

Que exista una Dirección de evaluación de la Educación Indígena en cada estado, no dependiendo del número de docentes, para que tenga presupuesto propio para el desarrollo de la educación intercultural bilingüe.

Que la evaluación a los docentes sea a través del aprovechamiento de los alumnos y que los evaluadores conozcan la interculturalidad y multilingüismo.

En resumen, en el análisis del tópico para la profesionalización de los diversos actores técnicos para impulsar una educación intercultural (maestros, comunicadores, planificadores, diseñadores de programas y de materiales didácticos, etc.) se produjeron consensos importantes en torno a necesidad de profundizar cambios en la formación de los diversos profesionales, a fin de que las comunidades educativas y las comunidades indígenas en general reciban las ayudas técnicas indispensables para que desarrollen plenamente las funciones, actividades y apoyos técnico-pedagógicos y etnolingüísticos para que sea implantado debidamente el enfoque educativo intercultural, teniendo en cuenta las características y retos cognitivos, identitarios y sociolingüísticos que caracterizan a los contextos y actores en entornos etnoculturales específicos. En general, se sugiere la necesidad de repensar la escuela indígena y el educador bilingüe indígena.

---

<sup>16</sup> Hacemos referencia al logro de comprensión y de reciprocidad en el nivel de la enseñanza, usando una lengua para conducir la clase, y en el nivel de meta del aprendizaje (el idioma como área de conocimiento y de aprendizaje escolar).

Casi a modo de diagnóstico y evaluación, en la consulta se reconoció que falta apoyo, financiamiento y ayuda técnica a maestros y padres de familia, por parte de una diversidad de actores del sistema educacional. Pero, a la vez, se admite que los maestros tienen una preparación deficitaria en pedagogía, en enseñanza de lenguas y en el uso de tecnología para fines educativos. Todo lo cual se agrava por un fenómeno actitudinal del personal docente de baja lealtad etnolingüística y laboral. En esta consulta se estimó que el otorgamiento de incentivos ayudaría a elevar la motivación y compromiso del magisterio.

#### 3.4. *Definiciones o principios en los que debiera sustentarse una reforma de la Ley General de Educación (LGE)*

Las discusiones y propuestas sobre la reforma de la LGE son prolíficas en la enunciación de cualidades, orientaciones, bases, características y objetivos a largo plazo del tipo de reforma que se pretende. Si bien la gran mayoría de las propuestas no son identificables con un determinado enfoque o modelo educativo, es importante hacer notar que se tiende a adoptar grandes valores u objetivos de las reformas educativas contemporáneas, tales como la inclusión y reconocimiento efectivo y pleno de los pueblos originarios, la demanda de calidad y eficiencia de la educación escolar a fin de que se vincule con el desarrollo económico y laboral de las familias y las comunidades y también la pertinencia de las didácticas y los aprendizajes escolares que debieran alcanzarse en las escuelas con alumnos indígenas.

Uno de los efectos de la metodología reflexiva y de conceptualización que se empleó en este ejercicio de consulta fue valorar el grado de aplicación de la normatividad vigente de la educación escolar de México, con atención específica en la educación escolar destinada a estudiantes indígenas. Debido a que el nivel de conocimiento de los respectivos instrumentos jurídicos era insuficiente —y en muchas ocasiones, inexistente— este efecto de valoración de la educación escolar intercultural derivó en un doble cuerpo de propuestas. Por una parte, reiteración de principios y prioridades que estando establecidas como normas legales actuales sobre educación requieren nuevas condiciones de aplicación coherente a los objetivos de las comunidades indígenas, lo cual implica cambios en las funciones gubernamentales, tanto federal como estatal y municipal. Las audiencias estimaron que, más allá de los contenidos de las normatividades, es materia de reforma de la LGE el replanteamiento de las responsabilidades funcionarias correspondientes.

El segundo cuerpo de propuestas contiene propiamente las innovaciones a la LGE que se resumen en tres principales: creación de instancias participativas de conducción, planificación y evaluación de la gestión escolar en niveles estatales, zonales y comunitarias; introducción de mecanismos de promoción y defensa de derechos lingüísticos y culturales en los centros educativos y administraciones regionales y, finalmente, extensión de la filosofía educativa intercultural a todos los ciclos de la educación nacional.

Tiene mucho sentido, en este aspecto, llamar la atención de la sociedad y de las respectivas instituciones del Estado Mexicano para hacer ver que las definiciones o principios principales no se están aplicando en plenitud en las escuelas de las comunidades indígenas. De hecho, las cinco respuestas mayoritarias de los participantes (definiciones o principios, gestión indígena, generalización a nivel del sistema nacional de educación, mejora de la profesionalización de los educadores y ejercicio de los derechos lingüísticos y culturales) constituyen una especie de diagnóstico crítico y autocrítico que identifica los principales incumplimientos o insuficiencias de la educación escolar en contextos interculturales.

La gestión o participación decisoria de los pueblos indígenas en la conducción, administración y evaluación de la educación escolar en las áreas etnolingüísticas respectivas constituye el segundo tópico mayoritario en esta actividad de la consulta. Como se puede observar en los textos siguientes, las indicaciones más específicas se refieren al diseño y elaboración de programas y materiales escolares, a fin de lograr una mejor contextualización de los contenidos. En mucho grado, hacen alusión a la administración de recursos:

Que todas las comunidades y representantes se involucren en el proceso educativo intercultural.

Que los gobiernos locales diseñen y elaboren el currículum escolar con la participación de los pueblos indígenas para que los contenidos sean contextualizados.

La tercera respuesta mayoritaria en esta fase de los coloquios de consulta puede interpretarse como una estrategia de mayor aceptación y/o protección de las lenguas indígenas. Sin tener conocimiento de los fundamentos de esta propuesta, es posible pensar que la propuesta de institucionalización y generalización de la enseñanza de las lenguas y culturas indígenas en todos los ciclos de la educación escolar nacional tenga que ver más con la conciencia de la vulnerable continuidad de los recursos lingüísticos y culturales originarios de los pueblos indígenas que con el mejor desempeño escolar de los alumnos. Una vez más,

la escuela —mejor dicho, la educación escolar—, es llamada a asumir un papel determinante en el profundo y objetivo proceso de cambio lingüístico (sustitución de la lengua materna indígena por el español en las generaciones jóvenes) que experimentan actualmente estos pueblos.

La cuestión de la promoción, estandarización y normalización de las lenguas indígenas es una responsabilidad ya establecida del Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (INALI), en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de México de 2003.<sup>17</sup> ¿Habrá llegado el momento de profundizar la metodología institucional del desarrollo lingüístico plural y equitativo que se aplica desde las diversas instituciones del Estado Mexicano? Estamos frente a uno de los contenidos que debiera contemplarse en la iniciativa de reforma de la Ley General de Educación:

Que se implemente la lengua indígena como una asignatura en el mapa curricular del sistema educativo.

Debe garantizarse la educación intercultural bilingüe para los mexicanos mestizos.

Incorporar los saberes ancestrales, conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas para rescatar, fomentar y conservar nuestras culturas indígenas.

La nueva profesionalización para el desarrollo de la educación intercultural, incluyente, plurilingüística, pertinente a las necesidades y tareas sociales de los pueblos indígenas constituye una de las prioridades de las numerosas audiencias que caracterizaron las fases informativa y consultiva de este proceso. Este sentir converge plenamente con la discusión emergente sobre esta materia que produjo la reciente iniciativa de la Presidencia de la República (Presidencia de México, 2012). La perspectiva de las audiencias consultadas resalta este asunto en relación con la necesidad de recibir asesoría técnica-profesional para tener mejores condiciones de continuidad étnica, lingüística y cultural en las comunidades indígenas. Es una responsabilidad más que se atribuye a las instituciones escolares, lo cual plantea la discusión sobre cuáles son los factores, desde los ámbitos instituciones del Estado Mexicano, que podrían apoyar la continuidad y el fortalecimiento de las herencias culturales de México. Algunos testimonios al respecto:

Formar docentes que hablen el mismo dialecto que los alumnos, para que así la formación sea más entendible. Que en todos los planes que se consideren indígenas, el maestro fuera indígena.

---

<sup>17</sup> *Op. cit.*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2003).

Que en la impartición de educación intercultural, aparte de una enseñanza bilingüe, también se tome en consideración los saberes ancestrales, conocimientos de los pueblos y comunidades para fomentar y conservar los usos, costumbres y tradiciones de la etnia, ya que se está perdiendo porque las nuevas generaciones se avergüenzan y no las valoran, y por tanto no se quieren apropiarse de éstas.

En una dimensión cuantitativa intermedia (menor que los cuatro tópicos mencionados en los apartados precedentes), aparece la mención a un aspecto que debiera considerarse en la futura iniciativa de reforma de la Ley General de Educación. Se trata de la creación de mecanismos de regulación y de observación con fines de defensa de los Derechos humanos, lingüísticos y culturales. Legislar al respecto constituye una innovación que permitiría avanzar sustancialmente en el replanteamiento de las normativas relativas a la protección y promoción de las capacidades culturales ciudadanas. En cierta forma, la concepción más practicada en la normatividad cultural mexicana es la que aplica a patrimonios y tradiciones. Ahora se trataría del ejercicio de las capacidades lingüísticas y culturales en un sentido de libertad, creatividad e identidades.

Observatorios de educación con representación indígena.

Debe contemplar la ley mecanismos y contenidos que permitan proteger a los pueblos indígenas y a sus habitantes para que no sean discriminados, criticados y para que no se les niegue ningún trabajo, ya que todos somos iguales y tenemos los mismos derechos.

Que las autoridades educativas regulen su programa, ya que violan los derechos lingüísticos: los maestros de telebachillerato y telesecundaria prohíben que los alumnos hablen en su lengua indígena en la escuela.

En suma, en este ejercicio de consulta se respaldó el proceso de introducción de la filosofía y política educativa intercultural en la educación escolar indígena y en otros ámbitos de la educación nacional. Para ello, los participantes recuperaron definiciones y principios de educación cultural ya establecidos en la normatividad educativa vigente, pero plantean la necesidad de cambios en las responsabilidades funcionarias con el propósito de garantizar la plena y coherente aplicación de tales normas, aspecto que demandan sea incluido en la reforma de la Ley General de Educación.

Al mismo tiempo, los participantes en este ejercicio de consulta plantean como principales modificaciones de la Ley General de Educación, en lo que respecta a la educación escolar indígena, tres aspectos:

1) otorgar capacidad gestonaria a las comunidades indígenas para conducir, planificar y evaluar los procesos escolares en sus localidades; 2) ampliar la aplicación de la filosofía y política de educación intercultural a todos los ciclos educativos del sistema nacional y 3) En los niveles estatales, regionales y municipales, crear mecanismos participativos de promoción y defensa de los derechos lingüísticos y culturales. Asimismo, se valora el papel que tienen los educadores interculturales en el desarrollo convergente de la educación escolar, para lo cual se espera una nueva profesionalización intercultural.

Por último, como una estrategia para favorecer la continuidad y robustecimiento de la herencia etnolingüística y cultural, se propone que el sistema escolar nacional adopte la cultura y la lengua indígena como área programática obligatoria en todos los ciclos educacionales y generalice metodologías y propuestas propias del enfoque intercultural bilíngüe en todo el espectro de la educación nacional.

### 3.5. *Competencias y aprendizajes convergentes a la reforma de la Ley General de Educación*

Con base en los debates preliminares que sirvieron para demarcar los contenidos de este ejercicio de consulta, es posible postular con seguridad que todos los tópicos establecidos para motivar las discusiones y los consensos entre los participantes representan metas por resolver de manera técnica y social, para poder consolidar el desarrollo educativo en las comunidades indígenas. El tópico referido a los aprendizajes y competencias interculturales tuvo la misma importancia en estos coloquios; sin embargo, los resultados de la consulta muestran un bajo nivel de definición o de desarrollo, tendencia que se mantuvo en el ejercicio de 2011 como en el de 2012. La cantidad y el contenido de las propuestas al respecto no muestran innovaciones que recuperar.

Más llamativa aún resulta esta tendencia si se tiene en consideración que los medios académicos, las evaluaciones de los proyectos bilíngües indígenas y las estructuras de planificación curricular han sido bastante prolíficas en mostrar avances, en difundir manuales y proponer metodologías didácticas para desarrollar en los procesos escolares las llamadas competencias interculturales. Acentúa el carácter llamativo de este opaco resultado de la consulta el hecho que en los diseños de modelos pedagógicos interculturales se ha asignado mayor centralidad a las identidades y a las culturas, moviendo a un plano menor la enseñanza preferencial de la estructura de la lengua, puesto que se ha tornado



un principio muy aceptado que los aprendizajes interculturales se basan tanto en aspectos cognitivos, comportamentales y de cohesión social, además de los conocimientos lingüísticos.

*Acciones y aportes institucionales.* La respuesta mayoritaria acerca de este tópico fundamental en todo lo que se refiere al diseño y accionar de una política educativa es —técnicamente hablando— imprecisa. Indudablemente, faltan elementos para poder interpretar esta tendencia. Se mencionan el rescate y preservación de la lengua e identidad indígena, vestimenta, costumbres, estrategia de logro académico, no injerencia de los partidos políticos y otras consideraciones por el estilo que no caracterizar siquiera el panorama específico de esta dimensión de la educación escolar. Veamos algunos ejemplos reveladores al respecto:

Educación de calidad y con conocimiento de su cultura regional o del país, para poder rescatar y preservar la lengua materna y la identidad indígena. (Lengua, vestimenta, las costumbres, forma de gobierno autónomo, cosmovisión indígena de México).

No tomar partido político.

Dar seguimiento real a lo estipulado en los principios de la educación intercultural.

*Competencias interculturales.* El panorama que establecen las propuestas al respecto puede asociarse claramente a influencias que provienen de los procesos escolares específicos, los cuales se desarrollan sin elementos técnicos de evaluación y que se consolidan por el componente idiosincrático y de aceptación en la comunidad. De esta aceptación local diferenciada, lógicamente, no se pueden generalizar parámetros para aplicar en el amplio espectro del sistema educacional. En todo caso, ocupa el centro de la reflexión el tema recurrente de la lengua materna indígena, como discutible principal herramienta pedagógica:

Aparte de la lengua materna, aprender otros idiomas y actividades para desenvolverse ante la globalización.

Que aprendan a reconocer y valora sus raíces culturales, con participación y aportación desde su comunidad.

*Convergencia escuela-comunidad.* Algo semejante ocurre con el tema de la convergencia o alianza que debiera existir entre la escuela y la comunidad respectiva para propósitos de aprendizaje y de factores lingüísticos y culturales.

Implementar desde la escuela información sobre programas de equidad de género, no violencia contra las mujeres, así como los derechos y corresponsabilidad de los niños y Derechos Humanos.

Que se cree una dependencia a nivel comunitario y estatal enlazada a las instituciones nacionales que correspondan, para un mejor trabajo y para estar pendientes de cada localidad y sus necesidades.

*Valores.* Otro resultado llamativo de la consulta acerca del tópico de los aprendizajes interculturales, aunque con un nivel bajo de preferencia en los participantes, es la concepción de que cualquier reforma de tipo plurilingüístico e intercultural requiere del desarrollo de una ética de solidaridad, de participación y de inclusión de las familias y de las comunidades indígenas, como garantías de coherencia con los objetivos reivindicativos que debiera asumir la educación escolar indígena, como principal característica del concepto de derecho lingüístico y cultural. Veamos algunos testimonios al respecto:

Que las personas que no hablan la lengua (indígena como lengua) materna, respeten y reconozcan los derechos de los pueblos indígenas a recibir una educación adecuada a su cultura.

Que las otras lenguas que se hablen en las comunidades indígenas sean consideradas con la misma importancia que tiene el español, para la impartición de la educación.

En resumen, los aprendizajes interculturales de los estudiantes, sin duda, constituyen la principal fortaleza o la más potente herramienta de transformación propositiva para incidir en el desarrollo armónico e integrativo de las comunidades. A la vez, exigen un alto nivel de profesionalización en interculturalidad y un exigente nivel de eficiencia para construir las adecuadas situaciones de aprendizaje. Representan, en consecuencia, un nivel técnico complejo, innovador, metódico que rebasan tanto la preparación técnica de los docentes bilingües, como la comprensión de los padres de familia. Esto podría explicar el menor desarrollo y la poca definición en los debates comunitarios de este ejercicio de consulta. A lo que habría que agregar un estado más o menos generalizado de insatisfacción por el modesto nivel de logro de los estudiantes indígenas y el limitado perfil profesional de los educadores indígenas.

Por las razones mencionadas arriba, las aportaciones más frecuentes consisten en valoraciones críticas y autocríticas acerca de la calidad y de los logros de los procesos escolares. También predominan las opiniones críticas acerca de la vinculación insuficiente entre las escuelas, los maestros bilingües y las comunidades indígenas.

## 4. Conclusiones

La consulta realizada en 2011 y en parte de 2012 resultó una práctica compleja y extraordinaria que profundizó el reconocimiento de las diversas instituciones oficiales que laboran en este sector; abrió además una interacción participativa de legitimidad y de reciprocidad entre comunidades indígenas e instituciones de Gobierno y, muy especialmente, consagró la lucha ciudadana de las comunidades indígenas por intervenir en todos los niveles de gestión y evaluación de no solo la función educativa, sino de los demás dominios que se relacionan con el desarrollo económico, político y cultural. Es posible agrupar estas reflexiones finales en tres grandes significados.

### 4.1. *En pro de un diseño sociocultural y sociolingüístico plural e incluyente*

Como en todas las latitudes del planeta, México experimenta las presiones que provienen del multiculturalismo institucional y, muy especialmente, del multiculturalismo *de facto*<sup>18</sup> que moldea las interrelaciones de contacto, contagio y dominio entre poblaciones etnoculturalmente diversas que participan en procesos globales de migración, comercio, comunicación, información, tecnología y arte.<sup>19</sup> Históricamente, el resultado más frecuente de las interrelaciones en el espacio multicultural ha sido la hegemonía cultural y lingüística que, en México, se expresa en la dualidad cultura nacional mexicana vs. cultura extranjera, postergando a un nivel subalterno la interrelación cultura hispanohablante mexicana vs. culturas indomexicanas.

1. Los participantes en esta consulta conciben esta situación como un factor de alto riesgo para la conservación y continuidad de sus herencias culturales, identitarias y lingüísticas y reclaman de la educación escolar mexicana un mayor respaldo, un trato más equitativo y una ac-

---

<sup>18</sup> Cf. Muñoz, Héctor (2002), «Interculturalidad en educación, multiculturalismo en la sociedad», en Muñoz, H. (coord.), *Rumbo a la interculturalidad en educación*. México: UAM-Iztapalapa & Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Oaxaca, 25-62. Y Olivé, León (2003), *Multiculturalismo y pluralismo*. Buenos Aires & México: Biblioteca Iberoamericana de ensayo, UNAM & Paidós, reimpresión.

<sup>19</sup> Marga, Andrei (2010), «Multilingualism, multiculturalism and autonomy», en *Higher education for modern societies: competences and values*. Council of Europe higher education series N.º 15, 30/06/2010, 49-56.

tualización urgente en la normatividad, organización, profesionalización y gestión formadora de los procesos escolares.

2. Uno de los principales obstáculos al desarrollo coherente y enriquecedor de la educación escolar mexicana consiste en la aplicación de diversos modelos fácticos de asimilación lingüística, identitaria y cultural y la exclusión o subestimación de los idiomas y las culturas indígenas en los sistemas educativos. Si bien esta situación comienza a mostrar algunos cambios en las regiones etnolingüísticas más proactivas —a lo que debe agregarse el reconocimiento legal de los pueblos indígenas y la promoción y administración oficial de la propuesta intercultural bilingüe en la educación escolar— es una demanda cada vez más sentida la aplicación coherente y reivindicativa de una educación escolar vehiculada en la lengua materna indígena, en los saberes y en la cosmovisión ancestral.

3. Técnica y socioculturalmente, los retos más importantes en la ruta de la transformación de la educación escolar remiten a las funciones pedagógicas que deben cumplir la cultura originaria, la lengua materna y la identidad étnica en el funcionamiento pertinente de la educación escolar. La combinación armónica de estos factores podría generar una comunicación educativa convergente a los saberes comunitarios y a sus tradiciones de vida. Sin embargo, la cultura, la lengua e identidad étnica no están siendo adecuadamente utilizadas en las funciones pedagógicas de enseñanza o instrucción y en la estratégica función de aprendizaje. La situación actual —a juicio de los participantes en esta consulta— muestra insuficiencias, vacíos, deficiencias, faltas de responsabilidad funcionaria y otro sinnúmero de dificultades. Confían en que las actuales instituciones del sector podrán crear las condiciones para aceptar la gestión decisoria de las comunidades indígenas con el propósito de generar los beneficios cognitivos, culturales y sociolingüísticos que esperan de la educación; esperan cambios en la normatividad, incluida ciertamente la Ley General de Educación.

#### 4.2. *Consenso sobre cambios a la Ley General de Educación*

4. La educación indígena coherente con objetivos reivindicativos y liberadores a favor de las culturas y valores de los pueblos indígenas es la forma más adecuada para garantizar el derecho a la educación escolar, lo cual no implica cerrarse al mundo exterior y a los desafíos de la sociedad nacional y de la globalización liberal global, sino por el contrario es vista por las propias comunidades indígenas como un instrumento necesario para el pleno desarrollo personal, social y cultural de los pueblos.

En los diferentes escenarios regionales de este ejercicio de consulta nacional, se expresaron concepciones y representaciones diversas acerca de lo que se entiende por *educación intercultural bilingüe (EIB)*. Con todo, es muy significativa y mayoritaria la preferencia por este enfoque educacional, al punto de ser considerado la mejor alternativa para favorecer el desarrollo educativo y sociocultural. Un rápido análisis revela que en esta preferencia subyace la implicación de que los procesos educativos escolares deben contribuir a la supervivencia de las lenguas, las identidades y culturas indígenas, complementando poderosamente los procesos domésticos e informales de transmisión intergeneracional en los ámbitos familiares y comunales.

5. En resumen, se proponen tres modificaciones a la Ley General de Educación, que tienen particular importancia para la educación escolar indígena. A saber: 1) reconocer la capacidad gestionaaria de las comunidades indígenas para conducir, planificar y evaluar los procesos escolares en sus localidades; 2) extender la implantación de la filosofía y política de educación intercultural al conjunto del sistema nacional y 3) crear mecanismos de promoción y defensa de los derechos lingüísticos y culturales en las instancias estatales, regionales y municipales. Con semejante prioridad, las audiencias valoraron la importancia del trabajo de los educadores interculturales en el desarrollo convergente de la educación escolar, para lo cual se espera una nueva profesionalización intercultural.

6. La formación intercultural de docentes de educación básica y docentes de otros ciclos educacionales resulta una oferta insuficiente y dispersa, con la excepción de los programas de educación continua en educación bilingüe para regiones indígenas que ofrece el sistema de la Universidad Pedagógica Nacional. La transición a la educación escolar intercultural para aproximadamente un millón y medio de alumnos indígenas es una empresa colosal. Cerca de 60 mil maestros bilingües, cuya mayoría no tuvo la profesionalización requerida, debe enfrentar el reto, en un contexto de un sistema escolar enorme, saturado de tareas y necesidades globales crecientes y exigentes técnicamente.

#### 4.3. *La consulta como política pública con consecuencias en las decisiones*

Hasta ahora, las políticas educativas y lingüísticas en las regiones etnolingüísticas de México han sido concebidas y aplicadas desde una perspectiva tutelar del Estado mexicano. Esta gestión «desde arriba y desde fuera» ha hecho prevalecer la permanencia de un sistema educacional centralizado y ha privilegiado los enfoques lingüístico-descriptivos

y curriculares de la educación escolar en las comunidades indígenas, con un fuerte énfasis en la visión escrita y formal de las lenguas, sin considerar la participación informada y activa de la sociedad correspondiente. Por consiguiente, hablantes y comunidades indígenas han cedido gran parte de las responsabilidades e incidencia en la continuidad lingüística y cultura en los esfuerzos realizados desde las instituciones del Estado, excluyendo la transmisión intergeneracional que se ubica en el seno de las familias y comunidades locales indígenas.

7. Un consenso mayoritario que emana de esta consulta es la necesidad de transmitir, normalizar y prestigiar a las lenguas indígenas. También notoria fue la voluntad comunitaria de asumir un papel protagónico en el diseño del futuro de las lenguas y las culturas, lo que se expresó en una demanda casi unánime de introducir un mandato constitucional de participación de las comunidades indígenas en todas las dimensiones de la gestión de la educación escolar en las comunidades, tanto en la modalidad de consejos soberanos de conducción de los procesos como de mecanismos de defensa y promoción de los derechos lingüísticos y culturales.

8. Para terminar. Tal vez uno de los elementos que hacen más vulnerable la credibilidad de la consulta sea la ambigüedad o poca claridad en las audiencias de participación acerca del camino y el método de trabajo que conducirá a la gestión legislativa, toda vez que en la actualidad tanto el Congreso nacional como SEP legislan independientemente de las acciones de consulta.<sup>20</sup> De no atenderse este aspecto, aumentará el escepticismo sobre las consecuencias de los ejercicios de consultas.

La enorme riqueza de los razonamientos y propuestas recogidos en este ejercicio inédito de consulta durante 2011 y 2012 puede resumirse en que se sustentan en tres principios contemporáneos de los derechos humanos: 1.º la igualdad entre todos los seres humanos, 2.º La no discriminación en contra de cualquier persona por motivos raciales, culturales, lingüísticos, religiosos u otros y 3.º el derecho de libre determinación para determinar su futuro político a través de referéndums, plebiscitos, consultas, toda vez que se garanticen las condiciones para resultados libres, razonados e informados.

Si nos atenemos a los resultados temáticos expuestos en este trabajo, finalmente, comprobamos que las comunidades y pueblos indomexi-

---

<sup>20</sup> Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2012): Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. México: Cámara de Diputados.

canos no sólo están comprometidos con la modificación de la Ley General de Educación, sino que también aportan propuestas para una reforma educativa de inclusión, pertinencia y de equidad, para lo cual identificaron numerosas formas de reorganización del sistema educacional, incluyendo un principio constitucional de participación de las comunidades, a fin de garantizar la eficiencia, la calidad y la plena aplicación de los derechos humanos que merecen.





# De la teoría a la praxis. Un ejemplo de proyecto alternativo de manejo comunal de recursos naturales en la Sierra de Santa Marta en Veracruz (México)

*Jesús Moreno Arriba*<sup>1</sup>

## 1. Notas justificativas de la investigación

Se debe comenzar por reseñar, de manera muy concisa, que la epistemología del trabajo de investigación que se describe en adelante emana fundamentalmente de una profunda y latente motivación personal y académica del autor:

En primer lugar, la familia de quien escribe este texto ha sobrevivido desde tiempos ancestrales gracias a la convivencia armoniosa entre la propiedad privada y comunal, en pequeños municipios abulenses de la Sierra de Gredos, una de las zonas históricamente más representativas del comunalismo agrosilvopastoril en el ámbito geográfico de la Península Ibérica, como un ejemplo de desarrollo humano, justicia social, solidaridad, cooperación voluntaria, ayuda mutua, reciprocidad y sustentabilidad entre todos los vecinos y/o familias de los pueblos rurales de montaña.

En otros momentos la propiedad comunal evitaba la existencia de pobres de solemnidad, como confirman los análisis del Catastro del Marqués de la Ensenada para los pueblos montañoses de la Sierra de Gredos realizados durante la investigación doctoral del autor del texto en el

---

<sup>1</sup> Doctorando en Antropología Social y Cultural en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e investigador invitado en el Instituto de Investigaciones en Educación (IIE) de la Universidad Veracruzana (UV).

campo de la geografía rural y/o agraria y como hasta él mismo puede dar fiel testimonio, pues lo ha presenciado *in situ* en los pueblos alto-tormesinos de sus ascendientes hasta finales de los años 80 del pasado siglo xx:

Cuando yo tenía ocho o diez años aún había ejidos, dehesas boyales, eras, tierras de labor y/o montes comunales. Los campesinos pobres de las sierras de Ávila (España) podían sembrarlas, llevar a pastar sus ganados, sacar de allí la leña y las retamas, e incluso a veces carbón y cisco. Podían también cazar conejos, liebres, perdices o cualquier otro animal. De tal suerte, que aunque conociesen la pobreza, no sabían qué era pasar hambre. Hoy en día todas estas tierras se han convertido en dominios privados, y los pobres rurales, si no tienen trabajo, se mueren de hambre, y si se apropian de algo que no es suyo, se enfrentan a la justicia.<sup>2</sup>

Por lo tanto, si «sabemos que nuestra forma de vida actual no tiene ningún futuro [...] y que la economía se encuentra más allá de la esfera de la reciprocidad y la cooperación voluntaria»,<sup>3</sup> se trata justamente de cambiar de forma de vida y de que la economía se centre en el campo de la reciprocidad y la cooperación voluntaria, aquella que excluye tajantemente la posibilidad de que un Estado fuerte, como indica el citado autor, imponga autoritariamente la cooperación. Asimismo, si el concepto de propiedad privada carece de significado en un contexto en el que el problema fundamental no es la gestión de un recurso aislado sino la gestión de un ecosistema, la idea de *cooperación* se muestra como un concepto mucho más sugestivo que el concepto de *competencia*, y esto tanto desde un punto de vista teórico como empírico.

En resumen, el concepto de propiedad común va más allá de su aplicación en la gestión de un recurso natural. Es básico para la gestión de los ecosistemas y debido al crucial papel jugado por los sistemas de propiedad común en el uso sostenible de los recursos, creemos que su aplicación más importante en el contexto mundial contemporáneo, es su relevancia para el «desarrollo». En este sentido, podemos contemplar a nuestro Planeta Tierra como un mega-ecosistema o un conjunto de sistemas interrelacionados, cuya gestión sostenible sólo se puede llevar a cabo mediante la consecución de acuerdos globales para aplicar unos

---

<sup>2</sup> Moreno Arriba, Jesús, (2010), *El Alto Tormes: Transformaciones Recientes en la Comarca de El Barco (Ávila) y Perspectivas de Desarrollo Sostenible en un Área de la Sierra de Gredos*. España: UNED, Texto inédito, sin publicar.

<sup>3</sup> Bosquet, Michel (1979), *Ecología y Libertad: técnica, técnicos y lucha de clases*. Ed. Gustavo Gili: Barcelona.

determinados principios, basados en el respeto escrupuloso de las *peculiaridades agroecológicas*, por supuesto, *culturales*, de cada región.

Mire, de este lado de la Sierra de Santa Marta, la verdad es que la plantación y producción de pimienta es incipiente el asunto y lo que hacemos es ir rescatando especies que son útiles para la zona, útiles para el productor, con esos criterios de selección que recuerdo ahorita que alguien en una ocasión alguien me preguntaba: y cuáles son tus criterios de selección?, no, pues mire, mis criterios de selección son los que el productor quiere, porque de pronto nosotros podemos imponer, pero no es el caso, o sea, podemos traer cosas de fuera e imponerlas acá, pero hay cosas en la región que son muy valiosas y son las que debemos respetar, valorar e impulsar.<sup>4</sup>

En segundo lugar, América Latina es prácticamente la única región del Mundo donde actualmente se pueden estar desarrollando ciertos procesos contra-hegemónicos a nivel del Estado. Como señala el colombiano Arturo Escobar:<sup>5</sup>

Algunos argumentan que tales procesos pueden conducir a una reinención del socialismo; para otros, lo que está en juego es el desmantelamiento de las políticas neoliberales de las tres últimas décadas, el fin de la larga noche neoliberal.

El peruano Aníbal Quijano<sup>6</sup> quizá haya sido quien mejor lo expresase:

Es una época de luchas y opciones. América Latina fue el ámbito original donde surgió el capitalismo moderno/colonial; aquí tuvo su momento fundacional. Hoy es, al fin, el verdadero centro de la resistencia mundial contra este modelo de poder y de la generación de alternativas a él.

---

<sup>4</sup> Fragmento de la entrevista realizada a Ingeniero agrónomo popoluca de la comunidad de San Pedro de Soteapan, municipio de Soteapan, apoyado por el Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM) y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable (ENDESU). 15 de octubre de 2013). (Fragmento de la entrevista realizada a Ingeniero agrónomo popoluca de la comunidad de San Pedro de Soteapan, municipio de Soteapan, apoyado por el Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM) y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable (ENDESU). 15 de octubre de 2013.

<sup>5</sup> Escobar, Arturo (2010), «América Latina en una encrucijada: ¿modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo?». En: V. Bretón Solo De Zaldivar (coord.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 33-86). Icaria, Barcelona, pp. 33-34.

<sup>6</sup> Quijano, Aníbal (2009), «Descolonialidad del Poder: Horizonte alternativo». En: A. Acosta y E. Martínez (coords.), *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad* (pp. 107-114). Abya-Yala, Quito, p. 3.

Sin embargo, por otro lado, como advierte el mismo Escobar<sup>7</sup>, hay también una larga sensación de que dicho potencial no necesariamente se desarrollará, y que los proyectos hoy en marcha no son panaceas de ningún tipo; por el contrario, son vistos como frágiles y llenos de tensiones y contradicciones. Pero la sensación de que las cosas, de algún modo y en alguna medida, se están moviendo en muchas regiones del Continente, desde la Patagonia hasta el Sur de México es intensa:

Me parece muy importante como la gente acá trata de pensar en el bien común de toda la Sierra. Cuando todos nosotros entramos aquí la gente ya no tiene partido ni religión. Acá, nada más siempre todos siempre pensamos en la restauración del medio ambiente. Lo demás todo se queda atrás. Cuando vienen las elecciones decimos compañeros vamos a ir a la reunión pero aquí nadie piensa ni dice yo soy rojo, tú verde, tú el azul, porque eso no existe si todos nosotros hubiéramos empezado con esa mecánica de con tú eres el rojo, tú eres el verde lo seguro que la organización ya no existiría. Entonces aquí la política y la religión se queda fuera de las puertas de nuestra organización. A veces sí teníamos que discutir terca-mente con algunos compañeros que pero finalmente después de la discusión llegábamos a un acuerdo, lo anotábamos en el trabajo de reunión y siempre, pues hasta ahorita, pues la organización permanece y hemos logrado más cosas.<sup>8</sup>

## 2. Tema, objetivos y metodología de la investigación

### 2.1. Tema, objetivos, pregunta y métodos y técnicas de la investigación

Así, expuestos todos los aspectos y notas introductorias anteriores y por consiguiente esta investigación se centra en el estudio de los procesos de gestión y manejo comunitario sustentable de recursos natu-

<sup>7</sup> Escobar, Arturo (2010), «América Latina en una encrucijada: ¿modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo?». En: V. Bretón Solo De Zaldivar (coord.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 33-86). Icaria, Barcelona, pp. 33-34. Escobar, Arturo (2010), «América Latina en una encrucijada: ¿modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo?». En: V. Bretón Solo De Zaldivar (coord.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 33-86). Icaria, Barcelona, p. 34.

<sup>8</sup> Fragmento de entrevista realizada a campesino indígena nahua de la comunidad y/o ejido de Benigno Mendoza, municipio de Tatahuicapan de Juárez, y miembro del Subcomité Intercomunitario de Cooperativas Agroforestales de la Cuenca Texizapa-Huazuntlán. 28 de septiembre de 2012.

rales, agrosilvopastoriles y pesqueros como posible modelo alternativo para contribuir a mejorar la sombría realidad actual de las comunidades indígena-campesinas en cuanto se refiere, entre otros aspectos de neto e ineludible interés humano y socioeconómico, al desarrollo humano, la justicia social y la sustentabilidad ambiental que, entre otras alternativas, podría representar un papel primordial en la contribución para lograr alcanzar la sustentabilidad del mundo rural veracruzano y, por extensión, del sureste mexicano.

Con base a lo expuesto con anterioridad, el abordaje metodológico de este trabajo parte de varios y diversos estudios de casos etnográficos, cuyas bases metodológicas se basan fundamentalmente en una investigación cualitativa sustentada en la aplicación de entrevistas semiestructuradas y abiertas a los sujetos de estudio vinculados directamente con los procesos de gestión y manejo de recursos naturales, agrosilvopastoriles y pesqueros en diversas comunidades pertenecientes a los cuatro municipios (Pajapan, Mecayapan, Soteapan y Tatahuicapan de Juárez) que configuran la región de la Sierra de Santa Marta, con especial énfasis en el primero.

De la forma anterior, se pretende llegar a ofrecer una aproximación documentada de la *gestión comunal* de bienes: tierra, pastos, ganado, agua, pesca e, incluso, ecoturismo en la Sierra de Santa Marta (Veracruz). Para ello, en este texto nos limitaremos a reseñar brevemente, una experiencia relevante, significativa y/o exitosa de manejo de recursos naturales, con características de equidad, justicia social y sustentabilidad en los ámbitos local y regional como contrapunto a algunos de los principales problemas que enfrentan las diferentes regiones del mundo, tal como son los relacionados con la degradación de los recursos naturales, y/o el «*maldesarrollo*»<sup>9</sup> (Unceta, 2012).

### 3. Área geográfica de referencia empírica de la investigación

#### 3.1. La Sierra de Santa Marta

La Sierra de Santa Marta es uno de los dos macizos volcánicos que conforman la región de Los Tuxtlas en el sureste del estado de Veracruz.

---

<sup>9</sup> La falta de bienestar y justicia social, puesto que el modelo dominante de organización productiva ha mostrado ya sus límites, pone en peligro la reproducción social y ambiental.

El macizo sureste que corresponde a la Sierra de Santa Marta o de Soteapan, lo integran el volcán San Martín Pajapan (1.270 msnm.), el volcán Santa Marta (1.550 msnm.), situados sobre el litoral veracruzano entre Catemaco y Coatzacoalcos, limitando con el Golfo de México al noroeste y con la Laguna del Ostión al sureste, y la serranía Yahualtapan-Bastonal. Sus 150.000 hectáreas (1.500 km<sup>2</sup>) corresponden a cinco municipios en los que predomina la población indígena nahua y popoluca: los popolucas de Soteapan y Hueyapan de Ocampo y los nahuas de Pajapan, Tatahuicapan de Juárez, Mecayapan y la porción oriental del municipio de Catemaco, habitado por ejidatarios y propietarios privados de origen mestizo (cuadro 1).

Ambos grupos étnicos, nahuas y popolucas, preservan un profundo conocimiento sobre el uso múltiple de los recursos, así como de las cosmovisiones y concepciones mágico-religiosas que rigen el aprovechamiento de dichos recursos.

Cuadro 1

**Población de la Sierra de Santa Marta  
hablante de lengua indígena (2000)**

Municipio	Población total (miles de habitantes)	Población indígena (miles de habitantes)	Pob. +5 años hablantes de lengua indígena	
			Población total (<5años)	%
Catemaco	45.383	39.868	392	0,86
Hueyapan de Ocampo	39.795	34.902	7.676	19,28
Mecayapan	15.210	13.046	10.442	68,66
Pajapan	14.071	12.239	8.517	60,52
Soteapan	27.486	23.143	19.841	72,18
Tatahuicapan de Juárez	12.488	10.518	52.026	62,48
<b>Total</b>	<b>154.433</b>	<b>133.716</b>	<b>98.894</b>	<b>57</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2001.

Además de los grupos indígenas mencionados encontramos también población mestiza que, a partir de la década de los sesenta y a raíz de diferentes programas de colonización del trópico húmedo del sureste veracruzano, emigró fundamentalmente desde el centro y sur del estado de Veracruz.

En esta región se alberga todavía una gran diversidad de ecosistemas y tipos de vegetación que ha sido amplia y profusamente documentada y detallada por varios autores, así como un rango altitudinal que va desde el nivel del mar hasta los 1.750 msnm, le confiere a la región un rango importante desde el punto de vista de la biodiversidad.<sup>10</sup>

Debido a la referida importancia biológica e hidrológica, en 1980 la Sierra de Santa Marta fue declarada Zona de Protección Forestal y Refugio de la Fauna Silvestre; en 1988 fue reclasificada posteriormente como Reserva Especial de la Biosfera. Sin embargo, no se han tornado medidas oficiales eficientes para detener la constante destrucción de las zonas forestales de la Reserva, la degradación de los suelos y un aprovechamiento no sustentable de los recursos naturales en las 82.300 hectáreas que la conforman.

Es más, durante las últimas décadas ha prevalecido un proceso al que Buckles y Chevalier<sup>11</sup> denominan «*subdesarrollo sostenido*». Esta noción ha sido producto de las políticas económicas gubernamentales para la región que han acelerado este proceso, básicamente mediante el apoyo a programas de desarrollo ganadero y a programas asistencia- listas que dependen de insumos externos; además de la pérdida de conocimientos y costumbres locales, y del desplazamiento de la comunidad en la elección de sus gobernantes y las decisiones sobre su futuro. La consecuencia de ello fue la expansión de la ganadería bovina sobre miles de hectáreas de bosques y selvas.

Así, actualmente nos encontramos ante un modelo de producción primaria que se ha caracterizado por la *sobreexplotación* de algunos recursos, sin ningún tipo de plan de regeneración de los mismos, y en otros casos por la *subutilización* de las posibilidades de producción en un medio rural rico en recursos endógenos pero pobre en el manejo que de ellos se hace. Los resultados más dramáticos han sido la destrucción de 51.770 hectáreas de selvas y bosques entre 1967 y 1990 y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria a través del maíz (cuadro 2). La principal causa de ello fue la expansión de la ganadería bovina sobre miles de hectáreas de bosques y selvas.

---

<sup>10</sup> Dirzo, Rodolfo (1991), *Rescate y restauración ecológica de la selva de Los Tuxtlas. Ciencia y Desarrollo*, 17 (97): pp. 33-45.

<sup>11</sup> Citados en Paré, Luisa, et. al. (1997), *La Reserva Especial de la Biosfera Sierra de Santa Marta, Veracruz. Proyecto Sierra de Santa Marta*. Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), México, p. 9.

Cuadro 2

**Evolución de las superficies maiceras en el municipio de Pajapan  
(1950-1999)**

Municipio	1950 (has.)	1960 (has)	1970 (has)	1985 (has)	1999 (has)
Pajapan	6.668	5.566	6690	1.305	2.720

*Fuente:* Censos Agropecuarios de 1950, 1960 y 1970 e INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Veracruz.

Este modelo, sin embargo, está llegando a sus límites. Tres importantes válvulas de escape, que permitían cubrir los déficits de alimentos y tierras, se han cerrado. Estas eran: la migración a las ciudades del corredor industrial Jáltipan-Coatzacoalcos, el cultivo y comercialización del café, y el uso comunal de tierras ejidales. Actualmente, el desempleo en las diferentes industrias del sur de Veracruz está provocando un regreso al campo, donde la situación tampoco es favorable (precio ínfimo del café en el mercado internacional, baja productividad del maíz, carencia de apoyos para desarrollar otros cultivos o actividades económicas). La ganadería tampoco está en su mejor momento pues se ha tenido que vender a precios menores de lo que se compró el ganado, lo que ha provocado un desesperante problema de carteras vencidas. Por otra parte, en varios ejidos del occidente de la Sierra, donde todavía se mantiene el acceso comunal a las tierras, se está luchando por parcelar el ejido y dejar sin posibilidades de sembrar a los avecindados e hijos de ejidatarios.

Así, a finales de los años ochenta, una de cada cinco familias se dedicaban de tiempo parcial o completo al comercio o a estos oficios. Las mujeres, en particular las viudas o madres de familia solas, venden productos locales en las ciudades de la región. No obstante, en estos primeros albores del siglo XXI muchos jóvenes se ven obligados a tomar el camino de la emigración hacia el norte, donde se emplean en campos agrícolas o en maquiladoras del norte de México o los Estados Unidos de América.<sup>12</sup>

Todo esto repercutirá en una mayor presión sobre los recursos naturales, lo que hace urgente la búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo.

<sup>12</sup> Chevalier, Jacques; Buckles, Daniel (1995), *A Land Without Gods, History and process theory, maldevelopment, and the Mexican Nahuas*. Zed books, Londres, p. 77.



#### 4. Marco Teórico y Conceptual

Todas las cuestiones expuestas hasta aquí representan un reto clave dentro de la ciencia social moderna, más aún teniendo en cuenta las frecuentes situaciones de crisis y recesiones sostenidas en el tiempo del sistema capitalista de mercado. Así, desde el posicionamiento teórico de este trabajo ya no se trataría de buscar un desarrollo alternativo, sino *alternativas al desarrollo* o un *posdesarrollo*. Y, justamente, las ciencias sociales, como la Antropología, resultan vías idóneas para encauzar el desarrollo en el contexto zonal y mundial.

Concretando más en el interés de este trabajo, entre la apropiación colectiva y el aprovechamiento individual parece que, siguiendo a la antropóloga Susana Narotzky,<sup>13</sup> a partir de la exploración de los conceptos de *capital social* (concepto manipulado en el entorno de organismos multilaterales y centro neurálgico del aparato de desarrollo como el Banco Mundial) y de *reciprocidad* se producen modelos teóricos que facilitan proyectos diversos de intervención política en el ámbito económico.

Elinor Ostrom<sup>14</sup> enfatiza la posibilidad de generar estructuras de gobernanza colectivas para la gestión de los recursos medioambientales, que permitan esa finalidad ideal de la sustentabilidad integral. La ventaja de esta perspectiva es que Ostrom produce un modelo formal basado en la articulación de instituciones de proximidad (*capital social*, comunidad) e instituciones de ámbito más general (estados, organismos internacionales) que conjuntamente producirían un marco regulador adaptable y flexible con el fin de gestionar los recursos naturales. En definitiva, Ostrom es posibilista allí donde otros niegan la posibilidad de conjugar desarrollo y sostenibilidad. Su propuesta está en la línea de la economía institucionalista con el añadido de que amplía el ámbito institucional a esas relaciones sociales definidas como *capital social* y centradas en *relaciones de proximidad* pero que tienen expresión en reglas o normas explícitas y no ambiguas.

---

<sup>13</sup> Narotzky, Susana (2010), «Reciprocidad y capital social: modelos teóricos, políticas de desarrollo, economías alternativas. Una perspectiva antropológica», en V. Bretón Solo De Zaldivar (ed.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* pp. 127-174). Icaria, Barcelona, pp. 127-129.

<sup>14</sup> Ostrom, Elinor (1990), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica – UNAM – Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias – Instituto de Investigaciones Sociales, México.

Por otra parte, otros teóricos de las ciencias sociales como Caillé,<sup>15</sup> Laville y García Jané,<sup>16</sup> Santos,<sup>17</sup> Gibson-Graham,<sup>18</sup> recuperan el concepto de *reciprocidad* y de *don* (Vid. Marcel Mauss y su *Ensayo sobre el Don*, 1925) para subrayar la existencia de otras formas de relación económica no orientadas por la lógica de mercado (*lógica de la acumulación*) sino por una lógica de la vida (*lógica de la reproducción*).

En cualquier caso, como, una vez más, advierte Susana Narotzky,<sup>19</sup> el don, la reciprocidad, la base son *proyectos político-morales* antes que económicos, que se definen como *economías otras*: «alternativas» (Santos), «sociales y solidarias» (Laville, Lipietz), «antiutilitaristas» (Caillé), «postdesarrollistas» (Gibson-Graham, Escobar), «del trabajo» (Coraggio), entre otras múltiples y diversas.

En los ejemplos que empezamos a tener de casos concretos, se observa la capacidad que tienen estos proyectos (fundamentalmente cooperativas de trabajo asociado) de conservar el trabajo y mejorar la existencia de las personas que se encuentran en situación de *resto* o *redundancia* respecto a las necesidades del sistema económico dominante. Es decir, se estaría ante lo que el sociólogo y politólogo Manuel Castells<sup>20</sup> ha definido como la «*Sociedad 20:80*», en virtud de la cual una quinta parte de la población planetaria, el 20 por ciento, vivirá en la opulencia, en tanto las cuartas quintas partes restantes se verán condenadas a una lucha feroz por sobrevivir.

Pero, sin embargo, y por el momento, el grado de autonomía de estos proyectos en relación al sistema capitalista es casi inexistente. Algunos acreditados autores hablan del peligro de que estos proyectos cooperativos sean cooptados por las lógicas capitalistas en cuanto a sus objetivos y se desvirtúe así la estructura solidaria. Sin embargo, estos

<sup>15</sup> Caillé, A. (1996), *Salir de la economía*, Cuadernos de trabajo social, 9, pp. 143-152.

<sup>16</sup> Laville, Jean Louis; García Jané, Jordi (2009), *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Icaria, Barcelona.

<sup>17</sup> Santos, B. De Sousa (2004), *Produzir para viver. Os caminhos da produção nao capitalista*. Edições Afrontamento, Oporto.

<sup>18</sup> Gibson-Graham, J.K. (2006), *A postcapitalist politics*. Minneapolis. University of Minnesota Press, Minnesota.

<sup>19</sup> Narotzky, Susana (2010), «*Reciprocidad y capital social: modelos teóricos, políticas de desarrollo, economías alternativas. Una perspectiva antropológica*», en V. Bretón Solo De Zaldivar (ed.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 127-174). Icaria, Barcelona, pp. 127-129.

Narotzky, Susana (2010), «*Reciprocidad y capital social: modelos teóricos, políticas de desarrollo, economías alternativas. Una perspectiva antropológica*», en V. Bretón Solo De Zaldivar (ed.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 127-174). Icaria, Barcelona, pp. 128-129.

<sup>20</sup> Castells, Manuel (2002), *La Era de la Información*. 4 vols. Siglo XXI Editores, México.

mismos analistas subrayan la necesidad de capacitar a estas empresas para que sean viables dentro de los parámetros competitivos del mercado estándar.

En definitiva, quizá lo más importante, para el contexto en que se fundamenta este trabajo, sea entender el grado de autonomía real de estas economías alternativas en contextos de pluralidad, su capacidad de mejorar la existencia de la gente, de generar proyectos personales fuera de la lógica del consumo ampliado de mercancías, y de transformar la hegemonía capitalista. Estos objetivos no tienen porqué ser congruentes; sin embargo, y ciertamente, «proyecto de economías alternativas es gradualista» (Santos, 2004;<sup>21</sup> Gibson-Graham, 2006<sup>22</sup>), una *revolución tranquila*<sup>23</sup> (Narotzky, 2010).<sup>24</sup>

Respecto al objetivo referido en el párrafo precedente, Boaventura de Sousa Santos<sup>25</sup> nos instala en la frontera de la teoría crítica con una penetrante reflexión sobre los grandes desafíos que todo proyecto de emancipación debe enfrentar a comienzos del siglo XXI. El autor luso enfatiza la necesidad de superar los distorsionantes legados de la llama-

---

<sup>21</sup> Santos, B. De Sousa (2004), *Produzir para viver. Os caminhos da produção nao capitalista*. Edições Afrontamento, Oporto

<sup>22</sup> Gibson-Graham, J.K. (2006), *A postcapitalist politics*. Minneapolis. University of Minnesota Press, Minnesota.

<sup>23</sup> La *Revolución tranquila* fue el proceso de modernización y secularización de la provincia canadiense de Quebec. Generalmente se considera que la Revolución Tranquila comenzó en 1960, con la victoria electoral del Partido Liberal de Quebec. La Revolución tranquila consiguió poner a la sociedad franco-canadiense en pie de igualdad con el resto de la sociedad norteamericana, impulsó el desarrollo cultural y económico de Quebec. Además, los dos partidos políticos más importantes de Quebec, el Liberal y el Quebecois, adoptaron una postura estratégica de defensa y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de la población local. El nuevo régimen liberal quebequense supo escuchar los clamores de la sociedad civil, por lo que dejó en manos de la población local la defensa de sus recursos naturales y en función de ello les brindó la ayuda solicitada. La defensa de lo rural no significaba de modo alguno la defensa de las formas de vida rústicas o al margen de los avances tecnológicos y de las comunicaciones, si no una revalorización de la relación estrecha del hombre con la naturaleza, del aprovechamiento para la población local de los recursos naturales. Es una lucha por mantener el control de un estilo de vida en el ámbito social, de frente a las grandes corrientes políticas (neoliberales) y culturales (globalización).

<sup>24</sup> Narotzky, Susana (2010), «Reciprocidad y capital social: modelos teóricos, políticas de desarrollo, economías alternativas. Una perspectiva antropológica», en V. Bretón Solo De Zaldívar (ed.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 127-174). Icaria, Barcelona, pp. 163.

<sup>25</sup> Santos, B. De Sousa (2006), «La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes». En B. De Sousa Santos (ed.), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. CLACSO, Buenos Aires.

da «racionalidad occidental» y propone, para la agenda de los científicos sociales de nuestro tiempo, la visibilización y el reconocimiento de los actores ignorados y los saberes no convencionales sometidos a un sistemático «epistemicidio» por el paradigma dominante. Este proyecto, teórico y epistemológico, pretende contribuir la construcción de una nueva cultura política emancipatoria y una democracia de alta intensidad.

Para ello, Santos, plantea «*la Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes*» (2006), un procedimiento transgresivo, una *sociología insurgente* para intentar mostrar que lo que no existe es producido activamente como no existente, como una alternativa no creíble, como una alternativa descartable, invisible a la realidad hegemónica del mundo a partir de cinco modos de producción de ausencias en la racionalidad occidental que nuestras ciencias sociales comparten:

La primera es la *monocultura del saber y del rigor*: la idea de que el único saber riguroso es el saber científico. La segunda *monocultura es la del tiempo lineal*, la idea de que la historia tiene un sentido, una dirección, y de que los países desarrollados van adelante e incluye los conceptos de progreso, modernización, desarrollo, y, ahora, globalización. La tercera *monocultura es la de la naturalización de las diferencias* que ocultan jerarquías (raciales, étnicas, sexuales, etc.). La cuarta es la *monocultura de la escala dominante*. En la tradición occidental, esta escala dominante ha tenido históricamente dos nombres: universalismo y, ahora, globalización. La última es la *monocultura del productivismo capitalista*. Es la idea de que el crecimiento económico y la productividad mensurada en un ciclo de producción determinan la productividad del trabajo humano o de la naturaleza, y todo lo demás no cuenta para la racionalidad hegemónica occidental del mundo. Por ejemplo, para los indígenas o los campesinos, la productividad de la tierra no es definida en un ciclo de producción sino en varios, porque la tierra está productiva este año, al año siguiente no se la cultiva para que descanse, y luego se vuelve a empezar. Toda la selva está organizada de esta manera.

Sustentando los objetivos de nuestro trabajo, si se quiere revertir esta situación a través de la *Sociología de las Ausencias*, hay que hacer que lo que está ausente esté presente, que las experiencias que ya existen pero son invisibles o no creíbles estén disponibles. La manera en que procede la Sociología de las Ausencias es sustituir las monoculturas por las cinco ecologías siguientes:

La *ecología de los saberes*. No se trata de «descredibilizar» las ciencias ni de un fundamentalismo esencialista «anti-ciencia», sino

de hacer un uso contra-hegemónico de la ciencia hegemónica como parte de una ecología más amplia de saberes, donde el saber científico pueda dialogar con el saber laico, con el saber popular, con el saber de los indígenas, con el saber de las poblaciones urbanas marginales, con el saber campesino. La segunda es la *ecología de las temporalidades*. Lo importante es saber que aunque el tiempo lineal es uno, también existen otros tiempos. La tercera es la *ecología del reconocimiento*. Descolonizar nuestras mentes y no obviar todas las otras cosas que tienen una lógica distinta de la nuestra. La cuarta se presenta como la *ecología de la «trans-escala»*, muy importante para el enfoque de este trabajo, y que constituye la posibilidad de articular en nuestros proyectos las escalas locales, nacionales y globales. Los antropólogos trataban lo local; los sociólogos y los científicos políticos, más bien lo nacional. En este marco, el tipo de proyecto local, que se presenta como estudio de caso, será embrionario si puede conducir a lo nacional: los movimientos locales son importantes si pueden tornarse nacionales. Y finalmente está la *ecología de las productividades* que consiste en la recuperación y valorización de los sistemas alternativos de producción, de las organizaciones económicas populares, de las cooperativas obreras, de las empresas autogestionadas, de la economía solidaria, etc, que la ortodoxia productivista capitalista ocultó o desacreditó.

Que las referidas nociones teóricas no son sólo una presunción de los investigadores, sino que pueden deducirse de los discursos y las prácticas de algunos movimientos sociales y de intelectuales próximos a tales movimientos, será lo que intentaremos demostrar en lo que resta de este artículo.

## 5. Breve reseña de una experiencia alternativa de manejo y conservación sustentable de recursos

El análisis se centra en una experiencia de gestión y manejo comunitario alternativo sustentable comunitaria de los recursos endógenos naturales, agrosilvopastoriles desarrollado en participación directa de la población local.

Dentro del contexto del sureste de México, varias organizaciones desarrollan en la Sierra de Santa Marta diversas alternativas de manejo que pretenden frenar la curva ascendente de destrucción de recursos. Dentro de la variada gama de propuestas productivas sustentables que, en los últimos años, diferentes grupos vienen impulsando en la región de Los Tuxtlas (Veracruz), seleccionamos para su sistematización un pro-

yecto piloto que implica un uso de los recursos naturales diferente al que estaba o se sigue dando.

Con esta visión, diversos grupos campesinos, apoyados por diversas organizaciones como el Proyecto Sierra de Santa Marta A.C. (PSSM), Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas A.C. (DECOTUX), Comité de Cooperativas Agroforestales de la Cuenca del Río Texizapa-Huazuntlán, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable A.C. (ENDESU), Universidad Veracruzana Intercultural (Sede UVI-Las Selvas), entre otras, en distintos espacios y ámbitos de acción, han venido promoviendo el establecimiento de programas, proyectos y acciones conducentes a establecer propuestas integrales de manejo de los recursos naturales para lograr su conservación y restauración y sentar las bases para transitar a un modelo de desarrollo humano, justicia social y sustentabilidad integral, en vínculo directo con las prácticas tradicionales agrosilvopastoriles, los valores culturales y capacidades de la población local de estas comunidades indígenas, con el objetivo esencial de fortalecer el capital humano y natural de la región para incidir en ciertos cambios culturales a favor de un manejo más eficiente y cuidadoso de los recursos naturales.

### 5.1. *Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable A.C. (ENDESU)*

Conforme a la transmisión oral de uno de mis informantes en la Sierra de Santa Marta, un ingeniero agrónomo popoluca de la Sierra de Santa Marta, que lleva varios años trabajando como promotor campesino para el Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM) y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable A.C. (ENDESU), este último proyecto nace y se forja con una doble visión: por un lado, la urgencia de unir esfuerzos para la conservación de los recursos naturales, los cuales requieren de la participación de toda la sociedad, más allá de los trabajos gubernamentales; y por el otro, la apremiante necesidad de profesionalizar las labores de conservación en México, lo que demanda modelos innovadores de operación, más creatividad en las ideas y nuevos enfoques.

Más de dieciséis años de trabajo han permitido desarrollar más de 200 proyectos, 50 de los cuales se encuentran actualmente en operación. Sus resultados se pueden apreciar en la restauración y conservación de miles de hectáreas de bosques, selvas y humedales en diversos puntos del país. Se trabaja en la recuperación y monitoreo de especies en riesgo o peligro de extinción. Se colabora con las comunidades que habitan las áreas naturales protegidas, como es el caso de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta, para aprovechar en forma sus-

tentable la flora y fauna de la que son propietarios. Asimismo, se ha dado la máxima prioridad a la educación ambiental para que las próximas generaciones valoren sus recursos y los manejen mejor. A lo largo de estos años de trabajo se ha confirmado lo importante que es la conservación de los ecosistemas y que la sociedad entera participe en esta labor.<sup>26</sup>

### 5.1.1. EL CASO DE DOÑA ELVA: UNA ALTERNATIVA AL «MALDESARROLLO»

A continuación, por lo tremendamente ilustrativa y enriquecedora para fundamentar el enfoque teórico de esta investigación, reproducimos un amplio fragmento de la entrevista abierta y/o no estructurada («plática») mantenida, a pie de su la parcela, un magnífico ejemplo de manejo integral de recursos agrosilvopastoriles en la Sierra de Santa Marta (Veracruz, México) por el autor de este texto con Doña Elva, una campesina indígena de la etnia originaria popoluca, beneficiaria del «proyecto de restauración forestal en planicies costeras del Golfo de México» de Espacios Naturales y Sustentable A.C. (ENDESU) en la Región de Los Tuxtlas. La conversación tiene lugar, en la presencia de un joven Ingeniero Agrónomo, técnico-promotor de ENDESU, también perteneciente a la etnia popoluca, el día jueves del día jueves 18 mes de octubre de 2012:

*—Doña Elva, aparte de tener unas enormes ganas de trabajar es una señora muy activa, llena de ideas e iniciativas que, además, con todo el tesón y voluntad pone en marcha. Doña Elva no solo se dedica al trabajo agropecuario en su parcela sino que también prepara comida para las fiestas patronales de la comunidad, las mayordomías, las bodas, para las fiestas de quince años y aún cuando no tiene dinero para solventar sus gastos de pronto prepara sus tamalitos para venderlos en el mismo pueblo, sale a vender por las casas carne sala de moles, tamales, longanizas, adobada, etc.*

---

<sup>26</sup> Los logros más importantes de ENDESU en el período (2010-2012) dentro del marco geográfico, histórico y cultural de la Sierra de Santa Marta se pueden sintetizar en los siguientes: 1) se han establecido 54 convenios de colaboración y participación con propietarios de los cuatro municipios que integran la Sierra de Santa Marta (Mecayapan, Pajapan, Sotepan y Tatahuicapan) y 17 comunidades (Zapoapan, Piedra Labrada, Magallanes, Venustiano Carranza, La Valentina, Mecayapan, Ixhuapan, Encino Amarillo, Soteapan, San Fernando, Colonia Bénito Juárez, Mazumiapan Chico, San Pedrito, Ocozotepec, Ocotál Chico, Los Morritos y Matacapán). 2) se han establecido dos viveros comunitarios para la producción de plantas forestales locales. 3) durante el año 2012-2012 se han producido y sembrado 357.220 plantas correspondientes a 27 especies autóctonas distintas. 4) en el período 2010-2012 han sido intervenidas 686 hectáreas: 225 hectáreas reforestadas, 265 hectáreas de manejo *silvopastoril*, 115 hectáreas de manejo *agroforestal* y 81 hectáreas de manejo *dendroenergético*. 5) 54 beneficiarios directos.

—Yo cuento con un terreno de 9 hectáreas. Entonces tengo 7 hectáreas de empastado donde andan 11 animalitos y en 2 hectáreas yo tengo sembrado café.

Primero reforesté. Tengo un manantial. Sembré plantas y todo y ahora le metí café porque yo estaba limpiando pero no tenía nada más que puros arboles y pensé yo en sembrarle café y otras plantas que me dio el Ingeniero. Ahora en mi parcela hay agua, madera, leña, proteínas y mis animales (ganado de ahorro) en 9 hectáreas. Sí, tengo todo eso, sí, y unos árboles maderables que sembré, que por cierto se han desarrollado mucho en un año, lo cual, la verdad hasta me asusta, porque yo le digo al Ingeniero que igual son carnívoros y me van a comer cualquier rato. Además, también tengo mis arbolitos, mis plantitas de café, mi cafetal, donde yo espero que produzca mi café y yo espero venderlo molido, aunque todavía están en las plantas muy chicas, pues apenas hace un año que lo sembré.

Tengo 20 divisiones en la parcela para el pastoreo. Se rota el ganado cada tercer día. Solo puro ganado. Puro ganado. Cada tres días cambio de pasto y así los voy cambiando y no se me acaba. Me da tiempo, Cuando comienzo con el primero ya el último esta bueno para meter el ganado y, sí, me aguanta bien.

El año pasado sí. Como yo todavía apenas entré en el programa, entonces este sí se me murieron once animales por la sequía, porque yo no tenía pastos, porque yo no estaba en el programa. Entonces él [el Ingeniero] me invitó a entrar en el programa y a mí me gustó la idea, porque yo no estaba en el programa éste. Pues yo le dije sí, a mí me gusta trabajar nada más que lo que me falta a mí es el dinero, no tengo. Entonces pues yo soy sola, mi esposo ya falleció, entonces yo trabajo sola solamente me acompaña al campo mi Papá de 92 años, que es el que va conmigo al campo y a veces una señora, una amiga que es la que va conmigo al campo. Entonces puedo decir gracias al proyecto del Ingeniero mi parcela y mi vida va mejorado mucho. Demasiado!. Demasiado!. Le debo mucho a él [al Ingeniero]. Mucho le debo yo. Solamente tenía pasto, pero nada más que como tres hectáreas, no me alcanzaba para mis animales. Pero cuando él me invitó al programa y a mí me gustó la idea y le dije, yo le dije, sí le entro. Nada más que él me dijo: yo soy muy exigente. Hay que trabajar porque soy muy muy exigente. Y así yo le dije; así me gusta a mí también, porque si tú eres exigente así soy yo también, me apuro y me animo a trabajar. A mí me gusta mucho trabajar. Así, ahorita tengo pasto, gracias a Dios!.

Como le digo a mis hijos, yo tengo dos hijos, yo le decía yo a ellos: el día que yo muera no quiero que hagan mal uso de esta parcela, porque yo en esta parcela he dejado parte de mi vida. Ustedes no saben lo que yo he sufrido aquí en medio de esta parcela. Yo quiero que Ustedes la cuiden, la usen y la hagan producir el día de mañana, porque eso sí les digo si el día de mañana hacen mal uso de esta



parcela, Ustedes me van a oír llorar en medio de este campo, porque esta tierra es mi madre, la tierra es como mi madre, porque es la que me da de comer y a Ustedes el día de mañana también les va a dar. Y yo siempre lo repito cuando van mis hijos para la parcela: me vas a oír quejarme, porque yo aquí he sufrido y he llorado mucho en esta parcela, pero no me arrepiento porque ahora la verdad, cambio mucho mi parcela. Tengo mucho pasto para mi ganado y otros recursos (agua, arboles, leña, madera, proteínas, café, y, sobre todo, mi ganado de ahorro).

Y también a parte de la mejora que ha habido en mi vida, en mi parcela en mi ganado, en todo!, creo que también estamos haciendo un gran beneficio y una gran ayuda para la mejora y la conservación en la naturaleza, en el ambiente de la comunidad. Sí, la purita verdad. Allí [en la parcela] yo nunca quemo ni me gusta estar cortando los arboles. Ya le digo que yo les cuido como si fueran mis bebés. Yo les protejo mucho. Porque gracias a ello ya me dieron para componer mi parcela, me dieron para cerco eléctrico, sembrar pasto, para un bebedero y pues, parece, que me voy a ganar una picadora, para picar el zacate [*Tripsacum laxum*] de corte que sembré para el ganado. Entonces, en un año mi vida ha cambiado radicalmente, para mejor. La verdad yo le doy muchas gracias a al Ingeniero y la verdad si animo a otras personas. Las animo. Sí las animo!

Es que, tal vez, yo quiero demasiado la tierra. Hay gente que destruye los árboles, les da gusto quemar la tierra, yo no soy así, de esos, yo no quemo la tierra, yo cuido la tierra, porque como le digo [al entrevistador: Jesús Moreno Arriba], la tierra es mi madre yo hasta le dije al Ingeniero, le digo a voy a sembrar leucaena para que vengan los venados le digo, porque esa hierba la comen muchos los venados, dame de esa plata, yo la voy a sembrar,, yo ya no tenía dinero de lo que me habían dado para sembrar, pero yo conseguí el dinero y la sembré porque esa hierba la come el venado y vale para que vengan a comerla, porque yo quiero ver venados [en la Sierra de Santa Marta ha habido grave problemas de la desaparición de fauna herbívora como el vendo por diversos factores, entre ellos, la caza furtiva] y yo siempre ando registrando a ver si han llegado hasta mi parcela y ya le comieron, pero no han llegado, entran a mi parcela, pero no han llegado a comer esa plantita y yo por eso le dije que venga a comerla porque quiero venados en mi terreno, Pero es que apenas había, apenas llegaron, no había venados y yo quiero que anden allí, como hay un manantial allí a veces vienen a beber agua, pero no han llegado, no han subido porque las hojitas de las plantitas están enteritas, no las han comido. O sea mi parcela ya no solo produce para cubrir mis necesidades y las de mi ganado sino también da para alimentar y reproducir a la fauna de la naturaleza de la Sierra ...

Entre otros muchos aspectos relacionados con el enfoque teórico, conceptual, epistemológico y argumental de este artículo, conforme a la noción de «*maldesarrollo*», descrita amplia y por el economista Koldo Unceta,<sup>27</sup> donde se cuestiona abiertamente la capacidad del crecimiento económico para superar el «*subdesarrollo*» y generar desarrollo, entendido este como un incremento en el bienestar de las personas.

Además, la incapacidad del desarrollo realmente habido durante la expansión de la posguerra para incorporar a las mujeres al ideal emancipatorio del mismo, y para avanzar en una mayor *equidad de género*, fue uno de los grandes problemas planteados a principios de los años setenta. Ello estaría en la base del surgimiento del movimiento Mujeres en el Desarrollo (MED), que constituiría la primera expresión de la incorporación de la perspectiva de género a los estudios sobre desarrollo.

En consecuencia, uno de los aspectos esenciales de las experiencias de manejo y conservación comunitaria de recursos naturales alternativas constatadas en la Sierra de Santa Marta es que han sido identificadas por los mismos campesinos y desde sus propias comunidades. Estas experiencias exitosas evidencian el hecho de que «a pesar de la existencia de un marco legal (La Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, entre otras) y de varias recomendaciones técnicas, los fracasos para detener el deterioro de los recursos naturales surgen cuando no está involucrada directamente la población local».<sup>28</sup>

En consecuencia, a partir de las enseñanzas de las experiencias positivas en marcha y de aquellas otras que no funcionaron deben replantearse y surgir nuevas entidades o instituciones sociales con una perspectiva más amplia sobre el proceso de desarrollo que se quiere impulsar desde las comunidades y regiones, basadas en una utilización de los recursos naturales y humanos más eficiente y cuidadosa, puesto que todo parece indicar que la época de la abundancia se ha terminado y el mantenimiento sustentable de los recursos va a depender del manejo que se les dé.

---

<sup>27</sup> Unceta, Koldo (2012), «Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones». En B. Pérez Galán (ed.) (2012), *Antropología y desarrollo: discurso, prácticas y actores* (pp. 39-71). Libros de la Catarata, Madrid.

<sup>28</sup> Boege, Eckart et. al. (coords.) (1995), *Alternativas al manejo de laderas en Veracruz*. SEMARNAP – Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México.

## 6. Algunas consideraciones finales

De esta manera, estas experiencias de la Sierra de Santa Marta resultarían ser un ejemplo de cómo algunos de los recursos de la selva han permitido a varios poblados, ejidos y/o comunidades en condiciones adversas para la producción agropecuaria. Es diferente la situación en otros lugares de la Región, con condiciones semejantes o inclusive peores en cuanto a lo abrupto del terreno y los bajos rendimientos de los productos agrarios. Aquí los ejidatarios mestizos han recurrido a otras estrategias de sobrevivencia en detrimento del medio natural y de sus condiciones de vida. Por ejemplo, han extendido la ganadería más allá de los límites permisibles por razones topográficas, o tienen que abandonar temporalmente sus poblados para trabajar como peones en ranchos ganaderos cercanos, con el problema de que la demanda de mano de obra en estos lugares de destino local y regional es muy limitada; de este modo, en los últimos años se ha comenzado a constatar un tipo de emigración nacional, hacia los estados agrarios del Norte del país como Sinaloa o Baja California e, incluso, internacional hacia los Estados Unidos de América, con toda la diversa problemática que ello genera tanto en los lugares de destino como de origen:

En la comunidad de Venustiano Carranza llevamos dos años, trabajando con los modelos agrosilvopastoriles y, afortunadamente, ya le hemos avanzado bastante. Yo no sé Jesús, si Usted ya ha tenido la oportunidad de conocer al joven Álvaro. Su caso es interesante porque hasta empleo se generó. Por ejemplo, este cuate que andaba trabajando como emigrante en los campos de plástico Sinaloa, en la frontera con los Estados Unidos, y ahora anda por acá en la Sierra ordeñando. Me acaba de hablar porque ordenaba como 30 litros y ahora con el nuevo manejo agrosilvopastoril en sus predios ordeña diariamente como 80 litros.<sup>29</sup>

Es evidente que estas experiencias constatadas y analizadas en la Sierra de Santa Marta (Veracruz, México) sugieren que estas experiencias constatadas y analizadas en la Sierra de Santa Marta (Veracruz, México) sugieren que la conformación de un grupo campesino organizado, con el soporte técnico, financiero y organizativo necesario y adecuado tiene mucho más posibilidades de éxito en el corto y me-

---

<sup>29</sup> Fragmento de entrevista con ingeniero agrónomo de la etnia popoluca, técnico-promotor de ENDESU Y del PSSM. 16 de octubre de 2013.

diano plazo. Los logros técnicos y ambientales del proyecto de producción de palma en acahual, han tenido un efecto muy positivo en la percepción del valor de los recursos forestales por parte de los campesinos participantes, los cuales ahora también canalizan esfuerzos y recursos a las actividades de viveros, reforestación y plantaciones forestales. El acompañamiento y animación de los campesinos tiene que ser un proceso continuo y de duración media, a fin de consolidar los procesos de adopción-adaptación de tecnología y de organización autogestiva de los grupos indígena-campesinos. El soporte y réplica de un proyecto de esta índole se ha basado en la formación y capacitación técnica de promotores campesinos que apoyan la preparación de cuadros locales.

De este modo y por otro lado, desde esta investigación convergemos plenamente con los postulados de Santos (2009) en que forjar credibilidad para el conocimiento no científico no supone desacreditar el conocimiento científico. Simplemente implica su utilización contrahegemónica. Consiste, por una parte, en explorar prácticas científicas alternativas que se han hecho visibles a través de las epistemologías plurales de las prácticas científicas y, por otra, en promover la interdependencia entre los conocimientos científicos y no científicos, siempre considerando que la utopía del interconocimiento es aprender otros conocimientos sin olvidar el propio. Este principio del carácter incompleto de todos los conocimientos es la condición para la posibilidad de un diálogo y un debate epistemológico entre ellos. Lo que cada conocimiento aporta a semejante diálogo es la manera en que conduce una cierta práctica para superar una cierta ignorancia.

Sobre la base de la concepción teórica de Boaventura de Sousa Santos<sup>30</sup> los primeros avances del este trabajo de investigación nos llevan a postular que la experiencia de manejo y conservación de recursos naturales, agrosilvopastoriles y pesqueros constatadas en el ámbito geográfico, histórico y cultural de la Sierra de Santa Marta (Veracruz) se configura como un espacio vital para la promoción de una *ecología de los saberes* producidos en el ámbito de la sustentabilidad medioambiental en el mundo rural.

Esta configuración se funda en dos principios, un conjunto de saberes diversos o una *ecología de saberes*, y el *diálogo intercultural*, lo

---

<sup>30</sup> Santos, B. De Sousa (2004), *Produzir para viver. Os caminhos da produção nao capitalista*. Edições Afrontamento, Oporto.

Ibidem (2006), «La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes». En B. De Sousa Santos (ed.), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. CLACSO, Buenos Aires.

que supone un esfuerzo de «*traducción intercultural*» (Santos, 2009). Esto a su vez parte de la idea de que todas las culturas son incompletas y, por tanto, pueden ser enriquecidas por el diálogo y por la confrontación con otras culturas. Esta propuesta permite encarar posibles conflictos entre derechos humanos y derecho consuetudinario sin apelar a la supremacía colonialista de la cultura occidental, sino al *diálogo intercultural*.

Asimismo, uno de los aspectos esenciales de las experiencias de manejo y conservación comunitaria de recursos naturales alternativas constatadas en la Sierra de Santa Marta ha sido identificado por los mismos campesinos y desde sus propias comunidades. El trabajo cercano y sistemático, con base en la metodología de la investigación participativa, es fundamental para negociar que las comunidades que aún conservan áreas de monte, permitan a otras comunidades y/o ejidos sin este recurso, recolectar semillas o plántulas para establecer sus viveros y plantaciones de recursos como, por ejemplo, la palma camedor o la pimienta (*Pimienta dioica*).

El ingeniero está sembrando muchas plantas. Esta es, quizá, seguramente muchos lo conocen, es la pimienta (*Pimienta dioica*), la pimienta gorda. Este le seleccionamos porque él tiene el vivero y nos reparte plantas a nosotros mismos, y ya tenemos muchas plantas sembradas de pimienta esta es la pimienta gorda que ahorita está a diez pesos el kilogramo. Esto la agente lo siembra mucho aquí. Por qué?. Porque en agosto todo el pueblo indígena sufre una crisis que no hay maíz y con esto van, cortar su producto, lo venden y comprar el maíz necesario para comer, porque en el tiempo de agosto es cuando da la producción esta pimienta. Yo principalmente ahorita vendí como media tonelada de pimienta aquí mismo. Acá ahorita hay muchos compradores que vienen a comprar hasta acá desde Puebla, de Orizaba, viene de aquí de Xalapa, la pimienta la pelean mucho. Yo puedo vender 10, 20 o 30 kilos de semilla de pimienta y con ello ya tengo un recurso con lo que puedo comprar mi maíz y los víveres para mi familia.<sup>31</sup>

En este sentido, asimismo, debería resultar decisivo repensar, promover y apoyar a las organizaciones campesinas e indígenas de nuevo tipo que empiezan a incorporar una visión múltiple sobre las necesidades y alternativas para sus asociados y para mantener los servicios eco-

---

<sup>31</sup> (Fragmento de entrevista mantenida, a pie de su predio, con un campesino popoluca de la Sierra de Santa Marta. 15 de octubre de 2012).

lógicos que prestan a sus regiones (por ejemplo, el pago por servicios ambientales).

De tal suerte, a partir de las enseñanzas de las experiencias positivas en marcha y de aquellas otras que no funcionaron deben replantearse y surgir nuevas entidades o instituciones sociales con una perspectiva más amplia sobre el proceso de «desarrollo» que se quiere impulsar desde las comunidades y regiones, basadas en una utilización de los recursos naturales y humanos más eficiente y cuidadosa y dentro de un marco de equidad social y de género, puesto que todo parece indicar que la época de la abundancia se ha terminado y el mantenimiento sustentable de los recursos va a depender del manejo que se les dé.

Se trata pues de unas propuestas muy ambiciosas, aunque constructivas, para superar el punto muerto actual. Lo que está en juego es una relación entre la teoría y la práctica, una nueva práctica de la teoría y una nueva teoría de la práctica, puesto que la teoría sin la práctica es estéril

El éxito de este tipo de proyectos experimentales y/o alternativos no puede ser juzgado en términos absolutos o definitivos, ni de manera aislada, es decir, sin ubicarlos como el germen, de los siguientes procesos que se retroalimentarán en ellos. En primer lugar, si de los aciertos, los errores, dificultades o limitaciones se logran obtener lecciones para los mismos proyectos, las réplicas serán más factibles. En segundo lugar, el carácter piloto de los mismos obliga a valorar sus resultados no sólo en términos económicos o individuales. Remite a los supuestos en que se sustenta: la congruencia entre los diferentes niveles de objetivos (económicos y de conservación), su carácter social (la inclusión *versus* la exclusión, aspectos de género) y su carácter educativo y comprometido con la difusión de la experiencia en ámbitos geográficos mayores. El monto de los recursos aportados por las instituciones no revertirá por sí solo la pobreza y la degradación de la base natural del sustento de las familias campesinas y/o indígenas de la región ni mejorará sustancialmente su calidad de vida si no se consolidan organizaciones locales ecoproductivas con una nueva visión ético-social y capaces de impulsar sus propias propuestas de desarrollo humano, justicia y bienestar social y sustentabilidad integral.

Finalmente, a modo de conclusión, se cree poder asegurar que tanto en México en particular como en toda América Latina y, probablemente, en otras muchas regiones del Planeta el manejo y la gestión de los recursos comunitarios y/o los comunes pueden ser una poderosa herramienta de redistribución y de paz social, en lugar de contribuir a fomentar la desigualdad, por lo que el marco de democracia, considerado

sólo como un régimen político, queda muy corto, se debe generar una buena gestión medioambiental, demográfica, económica, sociocultural, bienestar y ejercicio pleno de las comunidades campesinas y/o indígenas. Así pues, no cabe duda de que podemos afirmar que la propiedad común como institución tiene un gran futuro, o bien que el futuro de la humanidad podrá pasar o pasará por la aplicación del concepto de propiedad común.





# Procesos de valorización territorial y transformaciones en el rol del Estado y las ONGs en contextos interétnicos: el caso del Chaco salteño, Argentina

*Eugenia Morey, Mariana Schmidt, Carolina Policastro, Martín Laham, Analía Real y Verónica Mandelbaum*<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El creciente proceso de valorización territorial, en transformación, en nuestras áreas de estudio (específicamente, la provincia de Salta, Argentina) ha desencadenado un acelerado proceso de apropiación y concentración territorial. Las transformaciones en la estructura de la propiedad de la tierra y la disputa por el acceso a los recursos, como producto de la intensificación del modelo productivo que se viene desarrollando en las últimas décadas, ha impactado en las posibilidades de acceso a los recursos y el trabajo. Estas transformaciones tienen en el Estado una instancia de resolución conflictiva que puede visibilizarse a partir del seguimiento de la regulación legislativa.

Dadas las modificaciones legislativas iniciadas en el año 2006 sobre el uso del territorio (Leyes Nacionales N.º 26.160 y 26.331), consideraremos el rol del Estado y de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) como elementos fundamentales en la evaluación del impacto sobre las poblaciones implicadas. Entendemos que son actores fundamentales del proceso, tanto las regulaciones estatales como las ONGs

---

<sup>1</sup> Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

que tienen particular protagonismo en la región, como mediadores de la relación entre las poblaciones empobrecidas, el Estado y las empresas demandantes de mano de obra, territorios, y recursos públicos.

Asimismo, desde el año 2009 el desarrollo de políticas universales tendientes a modificar las condiciones de trabajo, salud y educación entre la población más vulnerada en sus derechos son elementos fundamentales de nuestro análisis. Consideramos que corresponden a instancias de fortalecimiento de las agencias y capacidades organizativas que vehiculizan la efectiva puesta en acción de las habilitaciones jurídicas en torno a los derechos laborales que tienen impacto en los conflictos territoriales en un sentido amplio.

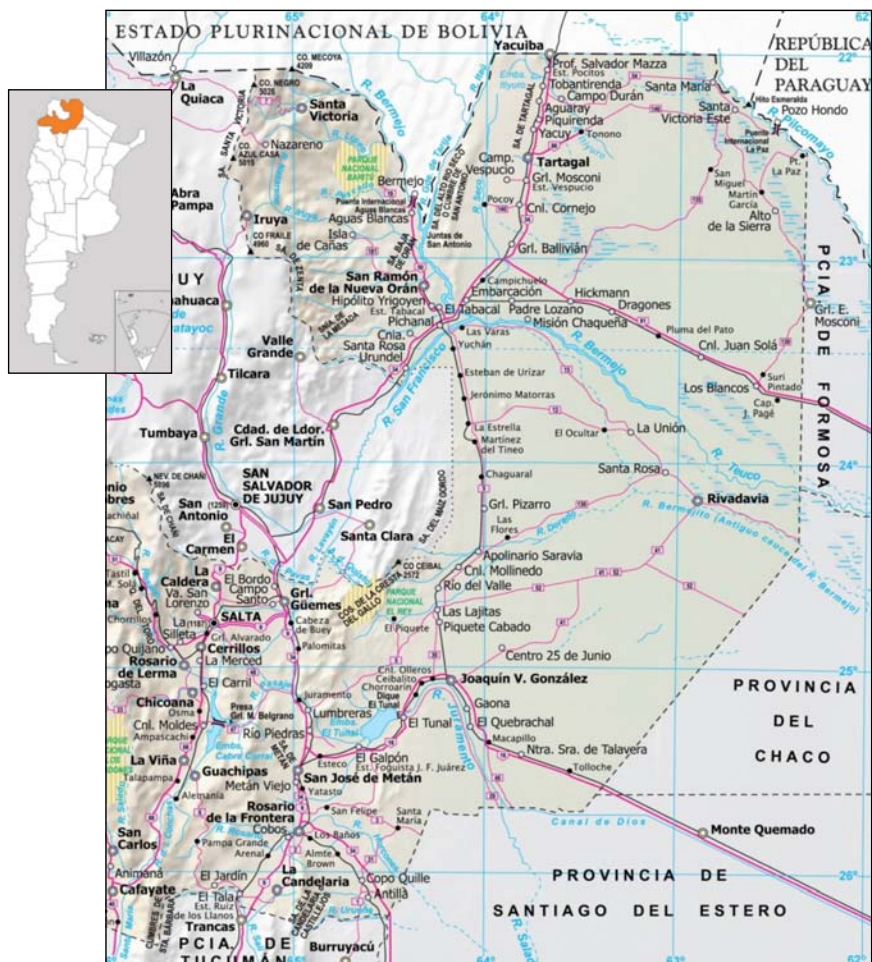
Nuestro trabajo se basa metodológicamente en los antecedentes de nuestras investigaciones de doctorado, maestrías y grado, realizadas desde 2005 en adelante por integrantes del equipo. Contamos asimismo con la experiencia en campo del desarrollo de trabajos profesionales de relevamientos territoriales que confieren una experiencia interdisciplinaria y la puesta en común de antecedentes de investigación. Asimismo, en nuestro análisis incluimos la observación de campo en la que desde 2009 y luego refrendada por los datos generales del Censo Nacional 2010 refieren a mejoras en la calidad de vida de las poblaciones abordadas, considerando el impacto que tienen las fuentes de ingresos en economías domésticas en entornos rurales. Estas modificaciones redefinen vínculos cotidianos que presentamos en el último apartado como líneas futuras de investigación.

## **2. Transformaciones productivas y procesos de valorización territorial en el norte argentino**

La situación general de la Argentina en relación a esta problemática queda evidenciada en los datos de los Censos Nacionales Agropecuarios de los años 1988 y 2002,<sup>2</sup> donde se refleja que la caída de las explotaciones agropecuarias fue de 80.000 unidades productivas (esto equivale a alrededor del 25% de las mismas). A su vez, hubo un aumento en la superficie media de las explotaciones, que manifiestan un proceso de concentración: la misma pasa de 421 has a 539 has, en este proceso desaparecieron los establecimientos más pequeños —en la región pampeana aquellos que tenían menos de 100 has— mientras que en la

---

<sup>2</sup> Estimamos que la situación puede haber empeorado aún más en los últimos diez años, sin embargo los datos del CNA 2008, no están publicados por el INDEC, por lo tanto los datos mencionados son los más recientes que disponemos para realizar nuestro análisis.



Fuente: Instituto Geográfico Nacional, [www.ign.gov.ar](http://www.ign.gov.ar) 2012.

Mapa 1

### Provincia de Salta y departamentos de referencia

región extra pampeana este proceso impactó en las unidades de menos de 25 has, perjudicando principalmente a los campesinos más pobres.

En nuestro trabajo nos centramos en la provincia de Salta, especialmente en los departamentos de San Martín, Orán y Rivadavia. Entre las actividades económicas desarrolladas en esta región, son de suma im-

portancia para la provincia —dado su rol estratégico y las regalías que le transfieren—, las actividades gasíferas y petroleras.<sup>3</sup> Asimismo, es una zona de histórico avance de la frontera agropecuaria y de cultivos con alta rentabilidad (soja, poroto, tabaco, caña, frutas, hortalizas), y cuenta con vías internacionales de acceso de transportes terrestres como también vías fluviales binacionales, que garantizan la salida de la producción hacia los mercados nacionales e internacionales. El proceso de valorización al que referimos incluye entonces las dinámicas propias de estas actividades y recursos.

Hacia fines del siglo xx, las tierras del noreste salteño se fueron constituyendo en un espacio propicio para la expansión directa del capital agroindustrial. El ciclo expansivo de la frontera agroindustrial hacia el este provincial tuvo sus inicios hacia mediados de la década de 1960 en el «Umbral al Chaco», una franja de pocos kilómetros de ancho que se extiende de norte a sur y se conforma como una zona de transición entre las sierras andinas y la llanura chaqueña. Favorecido por un ciclo húmedo, en conjunción con avances tecnológicos y nuevas variedades de cultivos resistentes a suelos áridos, el límite de los cultivos de secano se fue corriendo progresivamente hacia los departamentos del noreste salteño.<sup>4</sup> El cultivo de soja presenta un fuerte incremento en la superficie implantada: a comienzos de los años noventa rondaba las 100.000 has, mientras que en la campaña 2009/10 la cifra supera las 600.000 has.

El proceso de agriculturización de la tierra y sojización de los cultivos —si bien en las primeras etapas se sustentó en el reemplazo del uso de las tierras disponibles (por sobre otras variedades y actividades productivas)— cada vez más fue avanzando por sobre territorios indígenas y «criollos».<sup>5</sup> Los desalojos, arrinconamientos y pérdida de acceso a los recursos, son algunas de las consecuencias ambientales y sociales provocadas por este modelo expansivo.

No obstante, cabe aclarar que este carácter dinámico de la región tiene un desarrollo de larga data desde finales del siglo xix, que fuera acompañado tanto por el desarrollo de tempranas industrias (ingenios azucareros y actividad maderera entre las más destacadas) como de transportes

---

<sup>3</sup> En el año 2003, las mismas fueron de 66 y 37 millones de pesos, suma comparable con el presupuesto estimado para el año 2010 en conservación de Bosques: 28 millones de pesos.

<sup>4</sup> Prudkin, Nora (1997), «Umbral al Chaco: una opción en la encrucijada». En: Reboratti, C. (Comp.), *De hombres y tierras. Una historia ambiental del noroeste argentino*. Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del NOA - GTZ, Salta, pp. 97-113.

<sup>5</sup> «Criollo» es la denominación con la cual se designa a los pequeños productores ganaderos en la provincia de Salta, llegados a la región hacia fines de siglo xix y comienzos del xx.

(ferrocarriles), los cuales implicaron un alto grado de proletarización y organización de las poblaciones<sup>6</sup>. La conformación del Estado nación implicó también una constante militarización de la zona y diferentes estrategias de ocupación de los territorios de las poblaciones originarias.<sup>7</sup>

El carácter conflictivo del desarrollo capitalista ha tenido en la región múltiples expresiones que en la década de 1990 (como reflejo del despliegue de políticas neoliberales) tuvo como correlato el fortalecimiento de organizaciones de trabajadores —que podemos destacar la experiencia de la Unión de Trabajadores Desocupados - UTD de Gral. Mosconi<sup>8</sup>— y también el de ONGs ligadas al trabajo de las iglesias (católicas y protestantes) con antecedentes de inserción territorial en la región desde décadas anteriores.

### 3. La regulación estatal: cambios jurídicos y ONGs hacia fines del siglo xx

Entramos en este apartado en una disyuntiva histórica-política, que define en muchos casos la posibilidad de aplicación de las políticas públicas nacionales.

En términos jurídicos, debemos dar cuenta de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, haciendo hincapié en dos hechos resonantes en torno a las políticas públicas indígenas: por un lado, la adhesión a los pactos internacionales de derechos humanos, y por el otro, la transferencia de todos los territorios fiscales a la jurisdicción provincial, quedando a disposición de los catastros y registros de propiedad provinciales la información y las ejecuciones vinculadas a la propiedad de la tierra.

Aunque en términos de cualquier política pública siempre es difícil dar un inicio y un fin de la misma, ya que exceden el dictado de una ley, podemos pensar en un proceso de transformación en lo superestructural, que se expresa, por ejemplo, al momento del dictado de dos Leyes

---

<sup>6</sup> Morey, Eugenia (2008), «El trabajo de las mujeres en la actividad artesanal en comunidades Wichí del Nordeste de la provincia de Salta, Argentina». En *Actas: I Congreso Internacional sobre Género, trabajo y economía informal*, Universidad Miguel Hernández, España, Elche, pp. 2-6.

<sup>7</sup> Con otorgamiento de títulos de propiedad a entidades religiosas donde se «permitieron» asentamientos originarios que podemos rastrear a partir de las denominaciones «misiones» de gran número de comunidades originarias.

<sup>8</sup> Petz, Ivanna (2010), «Movimientos Sociales y Estatalidad. De la desocupación a la construcción política: El caso de la unión de trabajadores desocupados de General Mosconi en el norte de Salta, Argentina». Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, pp. 102-107.

Nacionales: la Ley N.º 26.160 «Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena» (2006) y la N.º 23.331 «De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos» (2007).<sup>9</sup> La aplicación de las mencionadas leyes nacionales con sus programas correspondientes, presenta dificultades vinculadas a la existencia de poderes concentrados a nivel provincial, que en muchos casos, representan los intereses que estas leyes nacionales pretender cuestionar.

A su vez, a nivel provincial y regional, se encuentran las ONGs nacidas y criadas durante la época de auge neoliberal, con «objetivos» similares a los que se propone actualmente el Estado nacional.<sup>10</sup> Respecto del surgimiento y desarrollo de las ONGs cabe señalarse, como plantea Hours (2006), el «tercermundismo» como cuna de la ideología de las ONGs, cuyo eje central se basa en la militancia asociativa de las décadas de 1960 y 1970. Las intervenciones «pos-coloniales» se hacen en nombre del derecho de intervención humanitaria que muestra, a las claras, una nueva forma de dominio político donde las ONGs son, quiéranlo o no, un eslabón esencial. Estas últimas se han convertido en los principales actores del «desarrollo», aun cuando se lo presente a éste último como en permanente catástrofe. La evolución del perfil de las ONGs en la década de 1990 muestra que éstas se han convertido en verdaderos actores políticos, a pesar de que lo nieguen. Una parte creciente de las funciones que ayer se atribuían a los Estados de los países en crisis pasó a manos de las ONGs, intentando sustituirse así los poderes públicos o bien cumpliendo sus funciones por delegación. Estas, gracias al apoyo que encuentran en la población, disponen de un poder importante y están familiarizadas con los mecanismos estatales y/o internacionales.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Podríamos agregar también el dictado de tres decretos presidenciales dictados el 25 de mayo de 2010 en ocasión del Bicentenario: 700/2010 (crea la Comisión de Análisis e Instrumentación de la Propiedad Comunitaria Indígena al interior del INAI), 701/2010 (establece que el INAI será el encargado de coordinar, articular y asistir en el seguimiento y estudio del cumplimiento de las directivas y acciones dispuestas por la Ley N.º 25.517 —Ley de disposición de los restos mortales que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas—) y 702/2010 (incorpora a la estructura organizativa del INAI, la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas).

<sup>10</sup> En el caso de la República Argentina (especialmente en las regiones del noreste y noroeste argentino), las ONGs con más alcance son: Fundación para la Gestión e Investigación Regional (FUNGIR), Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentina (ASOCIANA), Instituto de Cultura Popular (INCUPPO), Equipo para la Promoción y el Acompañamiento Solidario (EPRASOL), Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo (APCD), Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), el Discurso del Servicio Jurídico de Pueblos Originarios del oeste (SERVIJUPI), entre otras.

<sup>11</sup> Ver: Hours, Bernard (2006), «Las ONG: ciencia, desarrollo y solidaridad». En: *Cuadernos de Antropología Social* N.º 23, pp. 117-142. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, p. 120.

Para Tussie<sup>12</sup> a partir de los 80's se produce una relación de franca intervención de las agencias en la política interna de los Estados y el despertar de un repentino interés por asuntos tales como medio ambiente, pueblos indígenas y sociedad civil. Al respecto puntualiza los cambios en los objetivos, retóricas y prácticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), los cuales pasan de ser meras fuentes de financiamiento para proyectos de infraestructura a diseñadores de los países prestatarios a través de préstamos especiales para la implementación de reformas estructurales ligadas a la aplicación de políticas públicas, con énfasis en un mayor protagonismo del mercado en la asignación de recursos y en la participación de la sociedad civil en su ejecución.<sup>13</sup>

Entre los años 1980<sup>14</sup> y 1990<sup>15</sup> se observa una creciente competencia, entre las ONGs y los Estados, por su sentido e incumbencia. A pesar de las ambigüedades y las manipulaciones ideológicas que atraviesan a las ONGs, ambos saben que el acceso a los lugares de conflicto y la complejidad de los problemas requieren la articulación de todas las competencias (Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil).

---

<sup>12</sup> Tussie, Diana (2000), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la sociedad civil*. Temas Grupo Editorial, pp. 231-244.

<sup>13</sup> A lo largo de su trabajo, Magdalena Gómez apunta al papel intervencionista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la elaboración de la agenda de los gobiernos de la región y al papel de los intelectuales en la producción de diagnósticos contemporáneos sobre el estado de las democracias en los países de América Latina. Gómez, Magdalena (2004), «El desafío indígena: la dispersión de los estados y la democracia mutilada». Conferencia presentada en el *IV Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU)*, Quito, Ecuador, p. s/d.

<sup>14</sup> Es a mediados de los ochenta cuando comienza a darse la proliferación de ONGs y fundaciones relacionadas con algún culto religioso en Argentina. Los antecedentes más emblemáticos proceden de la Iglesia Católica y son de los años sesenta, INCUPO y FUNDAPAZ, ambas hijas de la Teología de la Liberación y del Concilio de Medellín. Más tarde, en noviembre de 1984, desde la Conferencia Episcopal se crea la Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen (ENDEPA). Para la misma época se establece ASOCIANA. Tras unos cuantos años, a mediados de los noventa comienzan a «agenciarse» diversos proyectos de infraestructura, productivo-artesanales, educativos, sanitarios y de bienestar en general a través de diferentes ONGs que cuentan con recursos provenientes de las iglesias.

<sup>15</sup> En la década de 1990 la Argentina realiza transformaciones profundas en su economía para dar inicio a un nuevo ciclo basado en la apertura económica y la centralidad del mercado. Estas transformaciones se dieron en un contexto favorable para la instalación de un discurso legitimador del neoliberalismo en América Latina, siguiendo un modelo que surge de la Organización de Naciones Unidas y sus diversos órganos —en especial el PNUD—. El modelo respondía a una estrategia mayor a nivel internacional de reestructuración de las relaciones entre el capital y el trabajo, por una parte, y entre países centrales y periferia, por la otra (Álvarez Leguizamón, pp. 76-80, 2002), e incluía la absorción de algunas de las funciones del Estado por mecanismos transnacionales y la puesta en marcha de procesos de descentralización y privatización a nivel interno.

Existen aquellas que se encuentran dispuestas a una articulación, con el Estado y los investigadores dejando de lado un posicionamiento ideológico común en el que el rol del intervencionismo del Estado debería siempre estar limitado y resguardado por las organizaciones de la sociedad civil promovida en el modelo del auge de las ONGs<sup>16</sup>.

En el caso argentino y en lo que respecta a poblaciones indígenas, podemos dar los siguientes ejemplos: el Programa de Desarrollo en Comunidades Indígenas (DCI) financiado por el BM<sup>17</sup>, el Programa de Participación de Pueblos Indígenas (PPI), y el Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI)<sup>18</sup>, que contó con financiamiento del BID.

Parece claro que proyectos de desarrollo como los aquí presentados tienen gran impacto en las relaciones intra e intercomunitarias, en tanto colocan en situación de intermediarios a miembros de las comunidades que deben cumplir el doble rol de empleados de la agencia y representantes de los destinatarios de los proyectos. Por un lado, se transforman en interlocutores de las agencias, muchas veces ocupando cargos dentro de la estructura de los proyectos; por el otro, en tanto representantes de su propia comunidad, tienen funciones y responsabilidades específicas para las cuales fueron designados, pero indefectiblemente terminan siendo sospechados en relación con las supuestas ventajas que obtienen para mejorar su situación particular.<sup>19</sup> Este último proceso genera una creciente desconfianza hacia los inter-

---

<sup>16</sup> Entre ellas pueden observarse los Observatorios de Políticas Públicas u ONGs (por ejemplo, ASOCIANA, FUNDAPAZ, ENDEPA) que recibían —y aún reciben, en muchos casos— subsidios a modo de intermediarios entre los beneficiarios, en este caso las comunidades indígenas, y la institución u organismo que brinda el subsidio (en algunos casos estas últimas corresponden a algún nivel del Estado).

<sup>17</sup> Según el Manual Operativo (MO) que lo rige, «el modelo de intervención previsto es básicamente intersectorial y multiactorial, incorporando desde el diseño acciones coordinadas entre las organizaciones representativas de las comunidades beneficiarias, el Gobierno Argentino a través del Ministerio de Desarrollo Social y, dentro de éste, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, así como también los gobiernos provinciales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y otros actores locales cuya participación se considere relevante para el éxito de la propuesta de trabajo».

<sup>18</sup> Dicho componente, cuya ejecución ya ha concluido, estaba enmarcado dentro del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) aprobado por las ex Secretaria de Desarrollo Social en 1996, financiado en su mayoría por un crédito aprobado por el BID para en 1997 con los objetivos de reducir la exposición de grupos de alta vulnerabilidad a riesgos sociales (entre ellos los pueblos indígenas).

<sup>19</sup> Ver Álvarez Leguizamon, Sonia (2002), «La transformación de las Instituciones de reciprocidad y control, del don al capital y de la “biopolítica” a la “focopolítica”». En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen 8, Número 1. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 73-80.



mediarios y al mismo tiempo una suerte de desgaste y desarticulación al interior de las comunidades, provocando el debilitamiento de las relaciones y de organizaciones políticas por las cuales lucharon durante décadas.

Las actividades de las ONGs solían insertarse en las fallas que presenta el dispositivo estatal destinado a la asistencia de las clases sociales desfavorecidas (en este caso la población indígena), debilitadas o dejadas de lado por una apertura brutal de la economía y la producción de inequidades sociales. Estos mecanismos de sustitución fueron activamente supervisados y escrupulosamente capitalizados por parte del Estado entre las décadas de 1980 y 1990.

Los organismos financieros (como el BM) enfatizan la importancia de las actividades de las ONGs. Los proyectos presentados para obtener financiamiento son redactados en un lenguaje tecnocrático donde abundan los fundamentos técnicos combinados con algunos postulados ideológicos, de tipo humanitario previamente consensuados. Esta suerte de globalización del mercado de las ONGs es consecuencia de la concentración de las fuentes de financiamiento multilateral (BM, UE) y de la retracción del financiamiento nacional. Una vez finalizados los programas, con el retiro de los fondos parece haber provocado el efecto «contrario» al supuestamente deseado: la paralización y no sustentabilidad de los proyectos, y el refuerzo en la sensación de la gente de no poder hacer nada por sí mismos si no cuentan con apoyo exterior<sup>20</sup>.

A partir del deterioro que se dio durante los años 1990 en las condiciones del sistema educativo y de salud, del mercado de trabajo y la baja en el salario real, el Estado comenzó a generar diversos «dispositivos de contención» a la pobreza a través de programas focalizados (en detrimento de los universales) o, sencillamente, deja a merced del Tercer Sector la política de asistencia social en espacios rurales marginales (pero no prescindibles desde el punto de vista de la expansión de la frontera agropecuaria y la acumulación capitalista).<sup>21</sup>

A partir de las condiciones de valorización de los recursos (tierra, bosques, minerales, etc.) comienzan a darse no sólo conflictos interétnicos por la propiedad de la tierra, sino una nueva manera de producir el espacio, fuertemente inequitativa, que alterna enclaves de extracción

---

<sup>20</sup> Ver: Álvarez Leguizamón, Sonia (2002), *op. cit.*, pp. 74.

<sup>21</sup> Braticević, Sergio (2009), «ONGs para las Metamorfosis de los Modelos Evangélicos en el Chaco Central. El “Desarrollo” y su “Razón Intervencionista” en un espacio de expansión productiva reciente». En: *Papeles de Trabajo* N.º 17 - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-cultural. Buenos Aires, p. 6.

de plus ganancias con enormes áreas de pobreza extrema.<sup>22</sup> Y si bien el Estado tiene un rol substancial en la producción de infraestructura, el papel que ejercen las instituciones del Tercer Sector en la política social (a través de los programas de desarrollo) no es menor, ya que la distribución de recursos económicos en poblaciones fuertemente empobrecidas les brinda un poder significativo.

En este sentido, la reconversión hacia el sector no gubernamental no es exclusiva del «modelo evangelizador»<sup>23</sup>, también las transnacionales y los organismos multilaterales de desarrollo identificaron múltiples ventajas para conseguir sus propósitos a través de este tipo de organización. A su vez, si bien no se trató de una estrategia deliberadamente planificada, las fracciones de capital de los diferentes frentes productivos han estimulado, de manera directa o indirecta, estas formas de mediación con el objetivo de expandir sus intenciones de acumulación.

Por su parte, las condiciones que se generaron a partir de la crisis del año 2001, produjeron una revitalización acerca de la discusión del Estado, luego del interregno neoliberal, promoviendo una tensión en pos del sentido de éste, dando cuenta de estas contradicciones las diferentes posiciones con respecto a las leyes antes mencionadas.

Al reaparecer el Estado con una propuesta de modelo redistributivo e inclusivo socialmente, una de las disputas más evidentes son las relaciones con las ONGs. En este sentido los espacios «dejados» o «abandonados» por el Estado en la década de 1990 produjeron que estas organizaciones ocuparan un lugar preponderante en el abordaje territorial y muchas de las veces sustentadas económicamente por el propio Estado.

El sentido ideológico subyacente de los postulados de las ONGs comienza a entrar en contradicción con el modelo de Estado en proceso de transformación a partir del re-empoderamiento del mismo desde el año 2003 en adelante.

Si entendemos que la *ideología* constituye un sistema de significados, valores y creencias relativamente formal y articulado, que conforma una concepción universal o una perspectiva, en el proceso de «imposición» de esta ideología, la conciencia relativamente heterogénea,

---

<sup>22</sup> Para una discusión acerca del relativo impacto en la dinamización del mercado laboral generado por estos emprendimientos productivos en la provincia de Salta y en cómo estos han impactado en la expulsión de población y en los procesos de migración rural-urbano, ver Schmidt, M. (e/p), «Deforestación, conflictos por la tierra y avance de la frontera agropecuaria en la provincia de Salta: el desorden previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos». Mimeo, p. s/d.

<sup>23</sup> Ver: Bratisevic, Sergio (2009), *op. cit.*, pp. 2-7.

confusa, incompleta o inarticulada de los hombres es atropellada en nombre de este sistema decisivo y generalizado.

Mientras por un lado la Ley N.º 26.160 o la 26.331 intentan dar respuesta a demandas «históricas», por otro la reforma constitucional antedicha dificulta su avance. En definitiva, estas tensiones son la cristalización de las contradicciones internas del Estado por diferentes sentidos.

Podemos apreciar entonces, tomando a Zizek, que diferentes significantes que dan sentido al Estado están en disputa ya que:

El espacio ideológico está hecho de elementos sin ligar, sin amarrar, «significantes» flotantes, cuya identidad está abierta, sobredeterminada por la articulación de los mismos en una cadena con otros elementos.<sup>24</sup>

En propias palabras del autor, «su significación “literal” depende de su plus de significación metafórica»<sup>25</sup>. Por lo tanto, el punto de subjetivación de la cadena de significantes forma al sujeto tomando representación y sentido. Es así que todos los actores y elementos se subjetivizan articulando las partes, dándoles coherencia y significado, ya que los elementos adquieren sentido y se ordenan como elementos sustanciales del hacer y por ende del ser.

Las ideas sobre subjetividad de Zizek, son de gran utilidad en este caso ya que nos aproximan desde otra perspectiva a la comprensión de este particular reconocimiento y el por qué de la lucha por el sentido:

El cúmulo de significantes flotantes, de elementos protoideológicos, se estructura en un campo unificado mediante la intervención de un determinado punto nodal (el *point de capiton* lacaniano) que los acolcha, detiene su deslizamiento y fija su significado.<sup>26</sup>

Es decir, que el *point de capiton* es el punto nodal donde el sujeto se cose al significante y «el punto que interpela al sujeto a transformarse en sujeto dirigiéndole el llamado de un cierto significante amo»<sup>27</sup>. Por lo tanto, la red estructurada de significado se adhiere a ese significante. Es de esta manera que podemos entender las tensiones existentes en el Estado ya que sus políticas serán orientadas dependiendo de la «resolución» de la lucha de estos sentidos.

---

<sup>24</sup> Zizek, Slavoj (1992), *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI. Madrid, p.125.

<sup>25</sup> Zizek, *op. cit.*, p.125.

<sup>26</sup> Zizek, *op. cit.*, p.125.

<sup>27</sup> Zizek, *op. cit.*, p. 136.

Hoy día las diferentes instituciones estatales intentan recuperar ese espacio produciendo una tensión en el sentido del hacer cotidiano. Es con estas condiciones que se promulgan tanto la «Ley de Relevamiento Territorial» (N.º 26.160) como la «Ley de Bosques» (N.º 26.331). Se torna evidente entonces que la coyuntura dada es «propicia» para la propuesta y tratamiento de estas leyes dando lugar a viejas reivindicaciones tanto territoriales como medioambientales.

Aquellos que en su momento eran ignorados o invisibilizados por el propio Estado, hoy son, posiblemente, reconocidos con sus particularidades culturales, sociales y económicas, otorgándoles derechos particulares que entran en conflicto con las mencionadas ONGs, ya que de esta manera dejan de ser hablados por estos organismos para tener su propia voz ante o frente al Estado.

En definitiva cuando nos referimos al sentido del Estado hablamos justamente a esta tensión entre las ONGs como parte del ámbito de lo privado y un Estado que comienza a ocupar lugares preponderantes en el ámbito de lo público. Por lo tanto, lo público, entendido en este caso como las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas, deja de ser mediatizado por ONGs para pasar a ser una relación directa con los organismos del Estado poniendo en crisis y tensión una década de «mediatización» de relacionamiento.

#### **4. Idas y vueltas en la construcción de novedades jurídicas del territorio**

En el año 2007 fue sancionada la Ley Nacional N.º 26.331, en un contexto de movilizaciones por parte de organizaciones indígenas y campesinas, y campañas mediáticas a nivel nacional impulsadas por ONGs «ambientalistas», las cuales tuvieron al caso salteño como «paradigmático» del desarrollo capitalista llevado adelante con total prescindencia de consideraciones ambientales y sociales.

La «Ley de Bosques» establecía que en un plazo máximo de un año a partir de su sanción, cada provincia debería realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) a través de un proceso participativo. En ese lapso, las jurisdicciones estaban impedidas de autorizar desmontes y, cumplido el plazo, se prohibía la autorización de cualquier tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Las categorías de conservación previstas por la ley son: Categoría I (rojo), sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse; Categoría II (amarillo), sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que con

En los años previos al debate legislativo, el avance de la deforestación por sobre territorios históricamente habitados por poblaciones originarias y criollas había llegado a niveles inéditos, y en el lapso que medió entre el tratamiento en Diputados y la sanción definitiva del Senado nacional, se autorizaron de manera acelerada solicitudes de desmonte que superaban ampliamente la tasa anual de desmonte provincial, alentadas tanto por la proximidad de la entrada en vigencia de la ley nacional, como por el inminente cambio de gobierno provincial.<sup>29</sup>

Haciendo frente a esta situación, el entrante gobierno provincial lanzó a comienzos del año 2008 el plan de OTBN, convocando a la sociedad salteña a un proceso participativo en el cual se definiría el uso y destino de las más de 8 millones de hectáreas de Bosques Nativos existentes en el territorio provincial. En diciembre de 2008 fue sancionada la Ley N.º 7543 «De Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta». Así, la provincia se convirtió en una de las primeras jurisdicciones en avanzar en el cumplimiento de la ley nacional, lo cual traía la promesa del fin de la moratoria de los desmontes prevista en la ley nacional y de la llegada de fondos nacionales que compensarían por los territorios conservados.<sup>30</sup>

La ley introdujo cambios procedentes del proyecto alternativo presentado por el senador Alfredo Olmedo —el «príncipe de la soja», apodo que se deriva de ser el hijo del mayor productor sojero de la provincia de Salta—, dándole una orientación productivista al OTBN.<sup>31</sup>

---

la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación; y Categoría III (verde), sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

<sup>29</sup> Leake y de Ecnomo analizan las solicitudes de deforestación realizadas durante la gestión de Juan Carlos Romero entre septiembre de 2004 y diciembre de 2007 (un total de 807.509 has). Los departamentos más afectados son Anta, San Martín y Rivadavia, con el 82,6% del total de la superficie sujeta a proyectos de desmonte. En el período que medió entre el tratamiento en Diputados y la sanción definitiva del Senado, se autorizó el desmonte de 478.204 has de bosques nativos, llegando casi a quintuplicar la tasa provincial de los últimos años, que promediaba las 100.000 has anuales (tan sólo durante noviembre de 2007, se convocaron audiencias públicas para el desmonte de 130.602 has). Leake, Andrés y de Ecnomo, María (2008), *La deforestación de Salta 2004-2007*. ASOCIANA, Salta, p. 2-7.

<sup>30</sup> Un análisis más pormenorizado en torno al OTBN salteño puede encontrarse en Schmidt, Mariana (2010a), «Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial: Reflexiones en torno al Plan de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la Provincia de Salta». En: *Actas VI Jornadas de Investigación en Antropología Social*. FFyL-UBA, p. s/d. Schmidt, Mariana (2011), «Discursos y prácticas del desarrollo en el este salteño». En: *Actas X Congreso Argentino de Antropología Social*. FFyL-UBA, p. s/d.

<sup>31</sup> De acuerdo al articulado de la ley, se posibilitó que entre 5 y 6 millones de hectáreas fueran zonificadas en la categoría «Bajo valor de conservación» (a partir de la mo-

Este resultado fue celebrado por las asociaciones de productores agropecuarios salteños, e impugnado por organizaciones indígenas y criollas, ciertos organismos gubernamentales y ONGs, quienes en simultáneo presentaron solicitudes de veto al gobernador e interpusieron medidas de amparo ante las autoridades judiciales nacionales: días después de sancionada la ley provincial de OTBN, la presentación de una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) por parte de un conjunto de organizaciones de pueblos indígenas y pequeños productores derivó en la suspensión de toda actividad de desmontes y aprovechamientos forestales en cuatro departamentos de la provincia (Rivadavia, San Martín, Orán y Santa Victoria). Este hecho (sumado al alud en la ciudad de Tartagal que tuvo lugar en febrero de 2009) volvió a poner al caso salteño en el foco de los debates a nivel nacional, quedando en evidencia las disputas de intereses asociadas al este provincial.<sup>32</sup>

La norma fue reglamentada el 30 de junio de 2009 por medio del Decreto N.º 2785, cuyo texto destinó a la producción una superficie menor a la esperada por los sectores productivos.<sup>33</sup> De forma complementaria, el 3 de julio el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 2789 estableció en carácter precautorio la imposibilidad de ejecutar los des-

---

dificación del porcentaje de pendiente del 5 al 15%, que potencialmente habilita que una mayor cantidad de tierras puedan destinarse al uso productivo). Para mayor profundización de los proyectos legislativos en pugna, ver Schmidt, Mariana (2010b), «Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta». En: *Proyección* N.º 8. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), UNCu, p. s/d.

<sup>32</sup> Causa: «Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo». El 29 de diciembre de 2008, la CSJN ordenó de manera provisional, el cese de los desmontes y talas de bosques nativos autorizados por la provincia de Salta durante el último trimestre del año 2007 en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria. El 26 de marzo de 2009 (luego de una audiencia pública celebrada el 18 de febrero), requirió a la provincia la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAC), y resolvió suspender todas las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos. El 13 de diciembre de 2011, la CSJN resolvió levantar la suspensión y remitir las actuaciones a la Corte de Justicia de la Provincia de Salta. Para un abordaje más detallado, ver Schmidt, Mariana y Moricz, M. (2010), «Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos: Territorialidades en disputa en la provincia de Salta». En: *Actas VII Jornadas de Investigación y Debate: «Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones»*, UNQ, p. s/d

<sup>33</sup> Sobre un total de 10.230.794 has de bosques nativos, quedó establecida del siguiente modo: Áreas de Protección boscosa (Categoría I: rojo) 1.294.778 has, Áreas de Mantenimiento de la cobertura boscosa (Categoría II: amarillo) 5.393.018 has, Áreas de uso productivo potencial (Categoría III: verde) 1.592.366 has, y Áreas de uso productivo actual 1.950.632 has.

montes autorizados en las tierras incluidas en la categoría II que se encuentren sometidas a reclamo formal de comunidades aborígenes (el 52,7% del total de la superficie contemplada en el OTBN). Esta prohibición rige hasta tanto no sea finalizado el relevamiento previsto en la Ley Nacional N.º 26.160.

Esta última ley fue sancionada el 1 de noviembre de 2006, y suspendió por cuatro años la ejecución de sentencias de actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras ocupadas por comunidades indígenas. Establece la realización de un relevamiento técnico-jurídico-catastral de su situación dominial durante los tres primeros años. Fue reglamentada el 23 de agosto de 2007 por el Decreto N.º 1122, siendo el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) la autoridad de aplicación. El 18 de noviembre de 2009 se sancionó la Ley N.º 26.554, estableciendo su prórroga hasta el año 2013.

En este marco, el Programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Re.Te.C.I.) —Ejecución Ley 26.160 y su prórroga Ley 26.554— surge como resultado de la interacción y el consenso entre el Estado nacional y los representantes en el Consejo de Participación Indígena (CPI) siendo prioritario su involucramiento en las diversas instancias de implementación, monitoreo y evaluación del Programa. Mediante esta activa participación se pretende garantizar el cumplimiento exitoso de los objetivos finales del proceso. Dicho Programa procura generar las herramientas necesarias para el posterior reconocimiento plasmado en la Constitución Nacional de la República Argentina, que ordena: «... reconocer la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan..., ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos» (Art. 75. inc17); y por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece: «Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión» (Art. 14. Inc.2).

A fin de desarrollar las tareas comprometidas por la Ley N.º 26.160 en la provincia de Salta, el INAI designó en consenso con los representantes ante el CPI al Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de Salta<sup>34</sup> (IPPIS) como organismo ejecutor, y se firmó el Convenio específico a fin de ejecutar el Programa en el año 2008. El Convenio y su correspondiente Programa Provincial sentaron las bases para la ejecución del rele-

---

<sup>34</sup> Están representados mediante un consejo los pueblos: Guaraní, Digauita, Toba, Colla, Tapiete, Chulupí, Chané, Wichí y Chorote en el año 2012.

vamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades de los pueblos indígenas de la provincia de Salta, conformándose para tal fin un Equipo Técnico Operativo (ETO) para la implementación del Proyecto - Programa Provincial. El plazo de vigencia y ejecución del Programa Provincial fue fijado en veinticuatro meses contados a partir de la efectiva transferencia de los fondos correspondientes a la primera cuota del subsidio otorgado como consecuencia del firmado (incluía el Relevamiento de alrededor de 300 comunidades). Considerando que se venció el plazo de ejecución del Programa estipulado en dicho convenio, cumpliéndose los meses previstos, que el IPPIS no cumplió con el objetivo convenido, y teniendo en cuenta que las irregularidades en el desarrollo de las tareas por parte del organismo provincial han perjudicado el objetivo principal del Programa Provincial, es que se procedió a resolver dicho Convenio. Esta es una realidad que se repite a lo largo y ancho del país.<sup>35</sup> La mayoría de los Convenios firmados con los organismos provinciales abocados a la temática indígena, han ido a caducidad, o se han reformulado, para poder garantizar la participación de los Equipos de Ejecución Centralizada del Programa, agregando la modalidad de Co-Ejecución, a la fallida descentralización de las ejecuciones.

Es importante señalar que en la región chaqueña del noreste de Salta, las ONGs (sean ambientalistas o no) tienen especial impacto en la población empobrecida y una larga trayectoria en el trabajo territorial.<sup>36</sup> En este sentido, los reclamos de derechos territoriales enmarcan el afianzamiento y la confianza en las prácticas de estas organizaciones entre la población afectada. Al tiempo, resaltamos la representatividad que los profesionales de las mismas tienen ante el Estado en torno al reclamo por el freno a los desmontes y la demanda de una regulación al respecto, que fuera presentado como una demanda con el fin de proteger los recursos de subsistencia de las poblaciones más vulnerables económica y socialmente, y llevaron a su fortalecimiento. El entramado de ONGs, con y sin arraigue territorial, posibilitaron un posicionamiento en torno al debate ambiental en un contexto de recambio electoral, en el que estas organizaciones redefinían sus acuerdos y volvían a ocupar un lugar jerarquizado en tanto referentes de las demandas de las pobla-

---

<sup>35</sup> Pueden consultarse los siguientes informes: Auditoría General de la Nación Argentina ([www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012\\_083.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_083.pdf)) y el brindado por ENDEPA (<http://www.endepa.org.ar/documentos/INFORME%20LEY%2026160.pdf>).

<sup>36</sup> Entre las principales, se encuentran ASOCIANA y FUNDAPAZ. Consultar Bratisевич (2009), *op. cit.*, pp. 2-7.



ciones empobrecidas de la zona, reforzando su marca identitaria como distintiva y particular.<sup>37</sup>

Es destacable que luego fueran algunos profesionales integrantes de estas organizaciones quienes realizaran diagnósticos en las poblaciones implicadas y que acorde a otros accionares en el territorio los debates y las acciones más directas en la efectividad de los derechos reclamados ante el Estado, no tuvieran un correlato en una mayor experiencia de base para efectivizar el cumplimiento de la ley, sea en la participación integrando órganos de fiscalización y ejecución o sea en la solicitudes de compensaciones económicas por la conservación de los bosques nativos.

Al seguir los debates parlamentarios, cuando se promovía la ley nacional, la presencia de organizaciones campesinas (por ejemplo, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero) respondían a zonas afectadas por desmontes y desalojos como eslabones de una misma cadena y referían a una trayectoria de arraigue en las bases, diferente a lo observado en el caso de Salta, donde mediática y jurídicamente la visibilidad estaba ligada a ONGs de origen y vinculaciones con instituciones religiosas en la esfera gubernamental.

Es importante señalar que la compensación económica que establece la ley por la conservación de los bosques fue un punto clave para algunas redefiniciones luego de su aprobación. En este marco, el rol de quienes implementen los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del uso del suelo, implicó integrar el circuito de financiamiento y control participativo del cumplimiento de la ley. Cabe señalar que la participación pública en las audiencias de solicitud de desmonte fue en la etapa de debate de la ley un espacio en el que referentes comunitarios tuvieron presencia activa y no siempre se limitaron a reclamos conservacionistas. Este punto es importante señalarlo, dado el desarrollo de la actividad forestal en territorios comunitarios. Así como se explicita la actividad campesina, ligada a la subsistencia, en la región de los departamentos de San Martín y Rivadavia es importante la articulación entre uso de maderas nativas y subsistencia. Asimismo, las comunidades wichí cuentan con experiencias en el manejo de guías maderas que se efectivizan mediante el IPPIS o por acuerdo directo de las comunidades<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Sobre el rol de los distintos actores en el marco del OTBN salteño, puede consultarse Schmidt (2011 y 2010 ayb), *op. cit.*, p. s/d y Schmidt, Mariana y Moricz, M. (2010), *op. cit.*, p. s/d.

<sup>38</sup> Trincheró, Héctor Hugo (2000), *Los dominios del demonio. Civilización y Barbarie en las fronteras de la nación. El Chaco Central*. EUDEBA. Buenos Aires, pp. 258-260.

Si bien hacia el año 2009, la visibilidad mediática de esta actividad comunitaria tendía a quitar credibilidad al reclamo por el cuidado de los bosques nativos por parte de las poblaciones a contrapelo del avance agroindustrial (Nuevo Diario de Salta, 06/09/09), en la etapa de implementación de la ley, y por tanto contando ya con un presupuesto específico destinado por el Estado nacional para el cumplimiento de la misma, puso como uno de los referentes de la Sociedad Civil frente al Estado a la Asociación de Productores Forestales, quien fuera una voz contraria a la Ley N.º 26.331 previo a su aprobación. El presupuesto destinado a la conservación de Bosques Nativos para la provincia de Salta (28 millones de pesos en 2010) reposicionó también a otras entidades y ONGs a la luz del desvío de fondos que llevó entre otras medidas a la redefinición de la estructura del Estado (pasando de Ministerio de Ambiente a Secretaría) y de referentes de la Sociedad Civil en general (pasando de Asociaciones de «productores» a «agrimensores»). Pero en referencia a las poblaciones originarias y campesinas en la zona, a pesar de estar estipulados como sujetos de derecho particulares en las leyes, siguen siendo «representados» por ONGs ante el Estado quienes tienen a su cargo el recurso de los fondos y la información específica que acompaña a esta ley.<sup>39</sup>

Asimismo, en este proceso las comunidades originarias y de pequeños productores quedaron representadas el 21 de diciembre de 2010 ante el gobierno provincial en el Chaco Salteño, mediante un Convenio con las ONGs locales de larga trayectoria en la zona.<sup>40</sup> Estas tuvieron un fuerte peso en el proceso de debate de la ley y en diagnósticos posteriores (como algunos citados en este trabajo), pero en esta etapa posterior de «ejecución» de la misma desarrollaron principalmente materiales de difusión del contenido de la norma entre las comunidades (cartilla elaborada por ASOCIANA en 2008, pero no encontramos en nuestro relevamiento de campo la misma difusión de los formularios de pedido de fondos, herramientas que efectivizan parte de lo contemplado por

---

<sup>39</sup> Al contarse entre las primeras en realizar su OTBN, Salta se encuentra entre las provincias que más dinero han recibido del Fondo previsto en la Ley N.º 26.331. De acuerdo con información publicada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en su página institucional (resumen al año 2012), se han emitido órdenes de pago por \$392.753.902. De ese total, Salta recibió un monto de \$75.210.548 (junto con Santiago del Estero, fueron destinatarias de \$165.530.016, suma que equivale al 42% de las órdenes emitidas).

<sup>40</sup> El día 21 de diciembre de 2010, el gobierno salteño firmó un convenio con las ONGs ASOCIANA y FUNDAPAZ en el marco de la «ley de bosques». Ese mismo día, también firmó un acuerdo con las entidades de la producción maderera regional (Prensa del Gobierno de Salta, 21/12/2012).

la ley de bosques). En estos se apunta fuertemente a la «protección del territorio» y a un fuerte posicionamiento «indigenista»<sup>41</sup>, dejando de lado tanto la historia de trabajo en el área forestal de las comunidades como las posibilidades de pedido de fondos compensatorios para la conservación de los bosques. En este sentido, señalamos dos limitaciones que acompañan la contradictoria vinculación del Estado provincial con estas ONGs: por un lado le delegan la representación de las comunidades a la hora de atender la formalidad de las demandas de las comunidades (como pudimos observar en el seguimiento de denuncia de actividades forestales en la ciudad de Embarcación) y por otro el sostén económico que los convenios con el Estado provincial les otorgan.

Estas dos fuertes representaciones ante el Estado para la conservación de bosques dejaron un margen mínimo para quienes no estuvieran integrados a su funcionamiento. En este sentido, nuestro trabajo en los años 2010 y 2011 en la localidad de Embarcación nos permitió observar las dificultades para presentar formalmente pedidos de fiscalización por parte del Estado ante actividades extractivas. Si bien posibilitaron un reconocimiento formal del acuerdo en la conservación de los bosques implementando una resolución provincial que impedía actividades,<sup>42</sup> la capacidad de seguimiento del reclamo quedó librada a la capacidad organizativa de las comunidades con limitadas posibilidades de unificarse a otros reclamos si ocurren fuera de los circuitos de las ONGs y sus profesionales.

## 5. El trabajo y el ingreso transformando el territorio, líneas de análisis a seguir

Contextualmente, este proceso de redefiniciones en el acceso a los recursos y las disputas por el territorio estuvo acompañado por profundas transformaciones en las condiciones laborales de los sectores más vulnerados en sus derechos. En Salta, pudo observarse en el censo de 2010 que el acceso a la educación y la salud aumentó junto a las posibilidades de ingresos previsionales. Asimismo la Asignación Universal por Hijo (AUH) que fuera otorgada tanto a madres y padres que no

---

<sup>41</sup> Bartolome, Miguel (1994), *Derechos Indígenas en la actualidad*. México, UNAM, p. 6.

<sup>42</sup> Morey Eugenia y Quiroga Ludmila (2011), «Informe relevamiento desmontes y poliductos comunidades y parajes circundantes de la Ciudad de Embarcación». Enero 2011. Mimeo, Proyecto de Reconocimiento Institucional, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, pp. 5-9

cuentan con un trabajo formal fue ampliada a las embarazadas, triangulando este recurso con el acceso a la educación y salud.<sup>43</sup> Debemos recordar que en la región trabajada el porcentaje de trabajo no reconocido formalmente es históricamente elevado y en este sentido los derechos sociales que acompañan al trabajo formal distaban de cubrir un porcentaje alto de las mismas. Otro elemento a considerar es el acceso a las pensiones y jubilaciones anticipadas que permiten contar con recursos a las personas incapacitadas físicamente o en edad de jubilación. El hecho que los Ministerios del Gobierno Nacional articularan en territorios con las gobernaciones provinciales y municipales las campañas de información para acceder a estos beneficios tuvo un impacto importante a partir de 2009, independientemente del andamiaje legal más antiguo.

Esta distancia entre la cobertura legal y su puesta en funcionamiento son claros en tanto condición para modificar situaciones que de hecho parecen inamovibles. En este sentido, el fortalecimiento de las agencias y capacidades organizativas que vehiculizan la efectiva puesta en acción de las habilitaciones jurídicas en torno a los derechos territoriales en un sentido amplio aun es difícil de observar. Cabe aclarar que las políticas de inclusión social, según Gorosito Kramer, en Argentina siguieron un patrón laboralista a lo largo de la historia: desde 1880 a 1945 aunque la dicotomía prevaleciente es la guerra pacificadora el objetivo era preservar la mano de obra en reservas y reducciones donde se desplegaría el «carácter ennoblecedor y civilizador del trabajo». La siguiente etapa para esta autora es el reconocimiento de la existencia de pueblos originarios a partir del convenio de OIT 107 y la realización del primer censo indígena nacional en 1966 y luego la posterior creación del INAI en 1985 por la Ley N.º 23.302. En estas instancias de reconocimiento apuntaron a la integración de aquello que aparece distante y distinto de la nación. El siguiente período corresponde a las reformas legislativas provinciales entre 1985 y 1994 y luego la modificación constitucional nacional hasta el 2006 estos últimos dos periodos profundizando su interés en la participación de las organizaciones indígenas. Para la autora estos cambios legislativos no modifican las ideas de nacionalidades ni la participación plena del derecho ciudadano. Pero a nuestro entender la periodización planteada es limitante en tanto no contempla

---

<sup>43</sup> De acuerdo a los primeros datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. El aumento no es aún medido en términos estadísticos por departamento sino que consideramos el incremento en las pensiones y AUH a nivel general. Trabajados en Melgarejo, M. (2012), *Estudio Evaluativo de la AUH*. Ministerio de Salud, Comisión Salud Investiga, pp. 4-7.

las condiciones cotidianas de los pueblos originarios que son también, mujeres, niños, trabajadoras de distintas instancias y por tanto en constante disputa por el reconocimiento de derechos igualitarios e inclusivos en entramados sociales complejos e históricamente en disputa.

## 6. Reflexiones finales

En la actualidad, a más de diez años de los acontecimientos del 2001, se ha producido en Argentina una suerte de viraje en la relación entre Estado y Sociedad Civil. Las condiciones emergentes de la crisis dieron como resultado, no sólo un replanteamiento social acerca de la condición de lo público, sino que cristalizó y puso de manifiesto que todo aquello que se daba por sentado y dado hoy ya no lo es. Es en este sentido que podemos observar cómo discurren hoy por carriles separados la noción de legalidad con su constitutiva y asimilada legitimidad, poniendo de manifiesto las contradicciones propias de una relación contradictoria y conflictiva al interior del Estado y entre éste y la Sociedad Civil.

Asimismo, y en este sentido, viejas reivindicaciones (culturales, económicas, territoriales, etc.) acalladas o no tenidas en cuenta por los organismos estatales, luego del 2001 emergen como potencia cristalizando en ese marco la necesidad de que dichas instituciones den cuenta de estos actores sociales, en nuestro caso particular, los pueblos indígenas.

No debemos ni podemos pensar al Estado como algo rígido y monolítico, sino muy por el contrario, como un espacio en disputa por el hacer y por el sentido que éste debe tener. Por lo tanto, las condiciones y condicionantes del abordaje político-territorial hacia los pueblos originarios dan cuenta de estas tensiones. Sin embargo, podemos afirmar que las circunstancias legales que dejó la reforma constitucional de 1994 son el anclaje de lo antedicho. Decimos con esto que mientras muchos de los Estados provinciales se aferran a esas reformas implementadas desde la lógica neoliberal, el Estado nacional discurre por carriles diferentes o alternativos intentando constituir un «hacer» diferente.

Queremos resaltar que las transformaciones en el acceso a los recursos y al territorio por parte de las poblaciones originarias y de bajos recursos se dieron hasta el año 2006 sin regulaciones universales que tiendan a contemplar las inequidades presentadas. No obstante, la inclusión y visibilización de derechos en las leyes analizadas muestran sus limitaciones en el proceso de puesta en funcionamiento de las mismas.

Las poblaciones indígenas y campesinas sobre las que hacemos hincapié tienen una economía de subsistencia con inserción estacional en

la región y fuera de ella, así como múltiples estrategias de ingresos extraprediales y familiares. Entendemos que los cambios en los modelos productivos y por tanto en la demanda de mano de obra impactan de manera radical, redefiniendo los términos en los que se recurre a los recursos territoriales. En este sentido, comprendemos que el mayor acceso a beneficios sociales y laborales modifica el margen de alternativas a las que pueden recurrir las unidades familiares. Pero nuestro análisis no sólo refiere a las estrategias económicas sino al entramado político, de importancia fundamental para estas economías de subsistencia en contextos de desigualdad y explotación.

En este sentido, llamamos la atención acerca de la diferenciación que realizan algunas ONGs en torno a la información vinculada con la promoción de derechos, centrada en la demanda territorial y de recursos sin poner de relieve que estos objetivos refieren a largos plazos para su cumplimiento y dejando de lado otros recursos que refieren a derechos sociales, laborales y de género, como son las asignaciones por hijo o las pensiones y jubilaciones que incluyen a estos sujetos invisibilizados en su condición de trabajadores.

Desde posturas indigenistas se promueve una distinción de sujetos entre aquellos que pueden representar directamente sus intereses, como veremos en las asociaciones profesionales o de ramas de producción, y quienes tienen representantes que intermedian y «traducen» el alcance y el modo de articular una política específica. Es así que la experiencia de implementación de las Leyes N.º 26.160 y 26.331 permite visibilizar actores que moldean el acceso a los derechos por parte de las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Los procesos de valorización territorial siguen estando de la mano del avance sobre las fronteras agrarias y extractivas. Los marcos legales aquí tratados, a partir de los que se pueden efectivizar nuevos espacios, con la extracción de ganancias por parte del capital tienen en el contexto actual un conflicto sin resolver en el propio Estado. En este sentido, las leyes a las que hacemos referencia, avalan el derecho de quienes subsisten y tienen derechos previos al derecho de propiedad como factor distintivo.

Cómo se realiza este planteo pone en debate el concepto de Sociedad Civil en el que estarían incluidos de un mismo modo ONGs y comunidades originarias y campesinas. En este sentido, nos parece mejor hacer referencia al carácter identitario del vínculo con el territorio y los recursos como articulador en el que se distinguen las ONGs, dejando en evidencia su rol intermediador ante el Estado y las fuentes de recursos más que la representatividad sobre la población.

Los procesos de valorización territorial no son nuevos, pero sí la correlación de fuerzas en ámbitos donde el Estado promueve legislaciones

que permiten mayor ejercicio de ciudadanía. El espacio de disputa al interior del Estado es algo que lo constituye pero que se evidencia —o visibiliza— como tal a partir, por ejemplo, de leyes como estas que tienen presentes dos «sentidos» de propiedad o que habilitan el derecho para sujetos particulares —indígenas, campesinos— al mismo tiempo que subsidian actividades productivas claramente en escalas ligadas al capital. Estas son entonces las características «nuevas» que dan cuenta de otra etapa en la correlación de fuerzas en lo que hace a la relación con el territorio y sus recursos.

En este marco, la posibilidad de obtención de recursos propios por medio del reconocimiento de derechos vinculados con el acceso a la tierra, la educación, la salud y el trabajo permiten formas de organización menos dependientes que los subsidios vinculados al «desarrollo», incluso en lo referente al acceso a la justicia por intermedio de talleres de divulgación de derechos como los referidos a la difusión de las leyes ligadas a los derechos territoriales y de recursos.





# Reclamo indígena de participación en gestión de Áreas Naturales Protegidas. Casos en Argentina y en Paraguay

Sara Mabel Villalba<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) han sido concebidas para la conservación de la biodiversidad e impulsadas por los Estados latinoamericanos desde fines del siglo XIX. No obstante, en la mayoría de las ocasiones estas reservas han sido creadas en territorios indígenas, sin su consentimiento previo y como forma de control y apropiación del territorio por parte del Estado. Esta situación ha dado lugar a varios conflictos entre las comunidades indígenas y las administraciones de las ANP.<sup>2</sup>

Por este motivo, las organizaciones indígenas han desarrollado estrategias de presión para exigir participación en la gestión de las ANP. Además, en décadas pasadas también los gobiernos nacionales cayeron en la cuenta de la escasa viabilidad de un modelo de ANP que no contara con esta participación de las poblaciones indígenas.<sup>3</sup> Esto dio lugar

---

<sup>1</sup> Candidata a doctor. Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. Tesis en proceso de elaboración: «En defensa del territorio. Movilización indígena en Áreas Naturales Protegidas de Argentina y Paraguay».

<sup>2</sup> Mc Kay, Fergus (2002), *Enfrentándose a los Errores del Pasado. Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas: El Derecho a la Restitución de Tierras y Recursos*. Forest Peoples Programme, Londres. Cisneros, Paúl y Mc Breen, James (2010), *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur. Resumen Ejecutivo*. UICN, p. 6.

<sup>3</sup> Brenner, Ludger, op. cit., 146.

a un «nuevo paradigma»<sup>4</sup> en la gestión de las ANP, lo que ha implicado nuevas políticas de organizaciones internacionales conservacionistas y organismos financieros multilaterales.<sup>5</sup>

La superposición de territorios indígenas y ANP se ha presentado en Argentina y Paraguay, de manera similar a la de otros países de América Latina y en otros continentes. En el primer caso a ser estudiado, el proceso tuvo lugar en el Parque Nacional Lanín (PNL), provincia de Neuquén, donde estaban asentadas siete comunidades Mapuche, que en 1999 sufrieron amenazas de desalojos.<sup>6</sup> Como protesta, la Coordinadora Mapuche Neuquina (CMN) —que aglutina a dichas comunidades— se movilizó para reclamar su participación en la gestión del PNL. La demanda fue finalmente aceptada y se inició la primera experiencia de co-manejo de una ANP en Argentina.<sup>7</sup>

En Paraguay se manifestó una situación parecida en el Área de Reserva para el Parque Nacional San Rafael (ARSR), reconocido como Tekoha Guazú —sitio sagrado— y territorio ancestral del pueblo Mby'a Guaraní. En el área de influencia estaban asentadas 34 comunidades indígenas. Ante la ejecución del proyecto Protección de Áreas Silvestres del Paraguay-Paraguay Silvestre por parte del Estado paraguayo, la Asociación de Comunidades Indígenas del Departamento de Itapúa (ACIDI) adoptó varias medidas de protesta debido a que ninguna de las comunidades afectadas había sido consultada, contraviniendo el marco legal nacional e internacional. Finalmente, se consiguió firmar un convenio de cooperación con el Estado para salvaguardar el lugar.

En este paper se presentará un panorama general sobre la dinámica de la relación entre los pueblos indígenas y las ANP en América Latina

---

<sup>4</sup> El «nuevo paradigma» de las ANP, que incluye la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, fue adoptado en el Congreso Mundial de Parques, en Durban en 2003.

<sup>5</sup> Colchester, Marcus et al. (2008), *Conservación y Pueblos Indígenas: Evaluando progresos desde Durban*. Forest Peoples Programme, Londres; Mc Kay, Fergus, *op. cit.*; Brenner, Ludger, *op. cit.*, pp. 146-147.

<sup>6</sup> Carpinetti, Bruno (2005), *Administración de Parques Nacionales*, Neuquén. Pérez, Alicia (sf), *Rehacer la historia desde la interculturalidad: El plan de comanejo del Parque Nacional Lanín*. Neuquén. Moyano, Adrián (2006), *Los tres combates de Pulmarí. Segundas Jornadas de Historia de la Patagonia*. Bariloche.

<sup>7</sup> Carpinetti, Bruno (2007), *Una experiencia intercultural de co-manejo entre el Estado y las Comunidades Mapuches en el Parque Nacional Lanín, Argentina*. FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. CNM (Confederación Mapuche Neuquina) (2009), *Del Co - Manejo a la Gobernanza en el Parque Lanín*. Neuquén. Díaz, Raúl (2011), «Estudio de caso en Argentina: La creación del Consejo Asesor de Política Indígena (CAPI) en la Administración de Parques Nacionales». En: Ferrer, Loreto, *Experiencias organizativas hacia la gobernanza indígena en las áreas protegidas*. Almáciga, Madrid.

y en los países estudiados. Luego se examinará el marco legal favorable a los derechos indígenas de acceso a los recursos naturales en Argentina y Paraguay. Finalmente, en perspectiva comparada se analizarán los reclamos de participación de las organizaciones indígenas mencionadas en la gestión de ANP en Argentina y Paraguay.

## 2. Superposición de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y pueblos indígenas

### 2.1. *En América Latina*

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son áreas definidas geográficamente que han sido designadas o reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (Art. 2.º del Convenio de Diversidad Biológica). La situación de superposición entre estas ANP y pueblos indígenas se ha registrado de manera frecuente en América Latina, en primer lugar debido a que en los últimos años ha aumentado considerablemente el número de las ANP en el continente (unas 4.000 ANP, equivalente al 20% de todas las ANP del mundo) y se registró principalmente en las últimas décadas del siglo xx.<sup>8</sup> No obstante, el establecimiento de territorios protegidos es una práctica de larga data en el continente americano.<sup>9</sup>

Si bien, a priori, las ANP son vistas como un instrumento para conservar la biodiversidad,<sup>10</sup> lo cierto es que también son consideradas como una manera de apropiación y control de los territorios indígenas ancestrales.<sup>11</sup> La mayoría de estas ANP han sido creadas sin consentimiento de la población indígena asentada dentro de los límites de las

<sup>8</sup> Brenner, Ludger, *op. cit.*, p. 141.

<sup>9</sup> Un antecedente de las ANP son los sitios sagrados de los pueblos originarios de América, que siguieron pautas similares a los actuales criterios para el establecimiento de áreas protegidas (Arguedas et.al, 2004: 3). En 1861 el gobierno colonial portugués estableció como área de recursos protegidos el actual Parque Nacional Tijuca en Brasil; en Guatemala se declararon protegidos los bosques Astilleros Municipales en 1870 y en 1872 el Parque Nacional Yellowstone, en Estados Unidos.

<sup>10</sup> Meza, Laura (2006), *Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas y Tradicionales: Diversidad de Casos en América Latina y el Caribe*. Unión Mundial para la conservación de la Naturaleza (UICN), p. 3. Brenner, Ludger, *op. cit.*, p. 141.

<sup>11</sup> Díaz, Raúl (2002), *Estrategias de ocupación y control de territorio del pueblo originario mapuche: el caso del Parque Nacional Lanín desde una perspectiva histórica*. CLASPO. Universidad de Texas, Texas. p. 2. Pérez, Alicia (sf), *Rehacer la historia desde la interculturalidad: El plan de comanejo del Parque Nacional Lanín*. Neuquén, pp. 3-4.

mismas o en las áreas de influencia.<sup>12</sup> De hecho, en el paradigma de preservación vigente hasta los años 60, los pobladores originarios eran considerados intrusos. Por tanto, era legítima la implementación de estrategias de coerción para impedir su acceso a los recursos naturales.<sup>13</sup>

Sin embargo, en los años 70, la mayoría de los Estados reconocieron que la política de preservación ya no era viable y generaba conflictos con las comunidades indígenas. Por ello se consideró necesaria la participación de los pobladores locales en el manejo de las ANP, así como el uso de los recursos naturales para satisfacer sus demandas. Se inició el paradigma denominado «de conservación», que privilegiaba la participación de diversos actores y el consenso.<sup>14</sup>

Desde entonces se han dado ciertos cambios en la relación entre pueblos indígenas y ANP. Uno de ellos ha sido la iniciativa de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que en 1989 abrió un campo de discusión con las grandes organizaciones conservacionistas para buscar establecer alianzas estratégicas entre ambos actores. Además, en 1992, las recomendaciones del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, realizado en Venezuela, instaron a desarrollar políticas para las ANP que salvaguarden los intereses de los pueblos indígenas y consideren las prácticas consuetudinarias en relación con los recursos y los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra.<sup>15</sup>

En esta misma línea, en 1995 se inició un trabajo conjunto entre el Coordinador de Pueblos Indígenas, el Programa de Áreas Protegidas y la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN que cristalizaría luego en la Resolución 1.53 del Congreso Mundial de la Naturaleza (CMN) sobre los Pueblos Indígenas y las Áreas Protegidas en Montreal, en 1996.

En 1992, durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente en Río de Janeiro, Brasil, se originó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, de carácter vinculante y que exige a los países firmantes (fue firmado por 193 países) mantener el uso sostenible consuetudinario de las comunidades indígenas para la utilización sostenible de la diversidad biológica. Asimismo, se ha aprobado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que es el instrumento internacional más importante para los derechos de los pueblos indígenas e incluye su participación en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras.

---

<sup>12</sup> Mc Kay, Fergus, *op. cit.*; Cisneros, Paúl y MC. Breen, James (2010), *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur. Resumen Ejecutivo*. UICN.

<sup>13</sup> FAO/OAPN, *op. cit.*, p. 12. brenner, Ludger, *op. cit.*, p. 145.

<sup>14</sup> Phillips, Adrián (2003), *Un paradigma moderno. Conservación mundial*.

<sup>15</sup> FAO/OAPN, *op. cit.*, p. 13.

Cuadro 1

### Principales instrumentos sobre pueblos indígenas y Áreas Naturales Protegidas (ANP)

Instrumento	Contenido respectivo	Carácter	Año
Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales	«Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos...» (Art. 15).	Vinculante	1989
Convenio de la Diversidad Biológica	«Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente» (Art. 8, inc.j).	Vinculante	1992
Recomendaciones del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas	«Apoyar el desarrollo de políticas sobre áreas protegidas que tomen en cuenta las costumbres y tradiciones locales, salvaguarden los intereses de los pueblos indígenas y consideren plenamente el papel que juegan y los intereses tanto del hombre como de la mujer y respeten los intereses de los niños de esta y de futuras generaciones».	No vinculante	1992
Resolución 1.53 del Congreso Mundial de la Naturaleza (CMN)	Todo el texto.	No vinculante	1996

Fuente: Elaboración propia basada en la legislación.

Como puede observarse en el Cuadro 1, existe una legislación vinculante y otros instrumentos referentes al marco legal de derechos indígenas y su acceso a los recursos naturales y al territorio. Sin embargo, pese a estos avances, uno de los principales puntos conflictivos tiene

que ver con los reclamos de territorios ancestrales por parte de los pueblos indígenas. Es decir, territorios que fueron incorporados a las ANP y que forman parte de ellas. En América Latina —a principios del siglo XXI— el 80% de las ANP estaban ubicadas en tierras reclamadas por pueblos indígenas.<sup>16</sup>

Entonces, si bien a través del sistema de cogestión los pueblos indígenas han podido recuperar cierto grado de control sobre el manejo de los recursos, la misma existencia de esta práctica cuestiona la validez del derecho preexistente de los indígenas a sus territorios ancestrales y al uso de los recursos naturales. La situación implica que los indígenas deben «compartir» la gestión o administración de territorios y sus recursos naturales que —según el derecho internacional (Convenio 169<sup>17</sup>)— les pertenecen de manera legítima por su ocupación ancestral y su uso tradicional y no por concesiones otorgadas por los Estados.

Teniendo en cuenta esta premisa, la práctica de cogestión se constituiría en una manera de presionar a los pueblos indígenas a adaptarse a normas estatales y a reconocer la legitimidad del poder del Estado.<sup>18</sup> Este sistema pone en evidencia los conflictos de propiedad aún sin resolver entre los pueblos indígenas y los Estados. En la práctica, también ha habido algunos casos de restitución de territorios reivindicados en ANP, aunque aún son pocos ejemplos.<sup>19</sup>

## 2.2. En Argentina

En Argentina las ANP se habilitaron a principios del siglo XX con el objetivo de reforzar la soberanía nacional a través de la ocupación territorial.<sup>20</sup> Históricamente, la Patagonia ha sido vista como «un territorio a

<sup>16</sup> Mc Kay, Fergus, *op. cit.*, p. 22.

<sup>17</sup> El Art. 14 sostiene que «Deberá reconocerse a los pueblos [indígenas] interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan» y que los Estados «deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar estas tierras» y «garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión». El Art. 13(2) señala que «el concepto de territorios, es lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera».

<sup>18</sup> Trentini, Florencia y Tytelman, Carolina (2009), «Pueblos indígenas y políticas estatales: dos experiencias de co-manejo en Argentina y Canadá». *III Reunión de Antropología del Mercosur (RAM)*. Buenos Aires, p. 2.

<sup>19</sup> Se encuentran documentados los casos del Parque Nacional del Valle de la Muerte y el pueblo Timbisha Shoshone en EE.UU y en América Latina del Parque Nacional Isiboro-Sécure y el Área Protegida Kaa-iyá, en Bolivia (Mc Kay 2001: 14-21).

<sup>20</sup> La Dirección de Parques Nacionales (DPN) y los Parques Nahuel Huapi y Lanín fueron creados por la Ley 12.103 del 9 de octubre de 1934.

ser conquistado»<sup>21</sup> y caracterizado como desierto e inhabitado. Otra finalidad era la preservación de la belleza de los espacios naturales, además de impulsar la población con descendientes europeos,<sup>22</sup> dado que la presencia indígena mapuche era vista como con un freno para la expansión capitalista.<sup>23</sup>

La habilitación de las ANP comenzó en 1903 con la donación de tres leguas de parte del Dr. Francisco Moreno,<sup>24</sup> para que sean utilizadas como parques públicos naturales. Estas tierras fiscales les habían sido entregadas por el mismo gobierno por sus servicios en el territorio del Neuquén.<sup>25</sup> En 1922 se creó el primer Parque Nacional, actual Nahuel Huapi, en la zona de Norpatagonia, que incluye provincias de Río Negro y Neuquén. El segundo en crearse, en 1937, fue el Parque Nacional Lanín (PNL)<sup>26</sup> que incorporó a su jurisdicción estancias de dominio privado y territorios de pobladores rurales y pueblos mapuche.<sup>27</sup>

En ese mismo periodo, en 1934, fue creada la Administración de Parques Nacionales (APN),<sup>28</sup> que en principio tuvo como objetivos habilitar Parques para promover el desarrollo turístico y asentamientos en la

<sup>21</sup> Pérez, Alicia, *op. cit.*, p. 5.

<sup>22</sup> Díaz, Raúl, *op. cit.*, p. 4. Carpinetti, Bruno, *op. cit.* p. 4.

<sup>23</sup> Balazote, Alejandro y Radovich, Juan Carlos (2009), «Turismo y etnicidad. Una interculturalidad conflictiva en territorio mapuche, Neuquén, Argentina». En: Tamagno, Liliana (ed.), *Territorios y Memoria*. Biblos, Buenos Aires, p. 30. García, Analía y Valverde, Sebastián (2007), «Políticas estatales y procesos de etnogénesis en el caso de poblaciones mapuche de Villa La Angostura, provincia de Neuquén, Argentina». *Cuadernos de Antropología Social* Vol. 25, p. 115.

<sup>24</sup> Francisco Perito Moreno, científico argentino, realizó expediciones a la Patagonia entre 1872 y 1875, en áreas bajo dominio indígena (López, 2003). Se le cuestiona que haya brindado información sobre los mapuches al gobierno del Gral. Julio Roca (1880-1886), lo que facilitó el exterminio de éstos en la «Conquista del desierto» (Izard, 2011: 59, 87-89), como se denomina a la ocupación militar de la provincia de Neuquén, entre 1879-1885, donde se localiza el Parque Nacional Lanín. Para poblar estas tierras se entregaron títulos a financiadores de la expedición (Pérez, 2003: 5-6). El resultado fue la pérdida casi total del territorio mapuche. Se enajenaron casi 35 millones de hectáreas (Radovich, 1999: 159).

<sup>25</sup> Tagliorette, Alicia y Mansur, Lidia (2008), *Manual de Áreas Protegidas*. Fundación Patagonia Rural, Puerto Madryn, p. 16.

<sup>26</sup> El Decreto 105.433 del Poder Ejecutivo lo reconoce como Reserva Nacional en 1937 y es declarado Parque Nacional por Decreto-Ley N.º 9.504 en 1945. Se encuentra en la provincia del Neuquén. Tiene 379.000 hectáreas: 194.600 de Parque Nacional y 184.400 de Reserva Nacional. Su nombre deriva del Volcán Lanín, vocablo mapuche que significa «roca muerta» ([www.parquesnacionales.gov.ar](http://www.parquesnacionales.gov.ar)).

<sup>27</sup> Carpinetti, Bruno et al. (sf), *Experiencia de gestión de comanejo entre el Estado Nacional y las Comunidades Mapuche en el Parque Nacional Lanín*. Administración de Parques Nacionales, Neuquén, p. 1.

<sup>28</sup> Fue creada por ley 12.103, luego fue sustituida en 1972 por la ley 18.594 y luego por la Ley Nacional 22.351 que sigue vigente.

región,<sup>29</sup> sin tener en cuenta a los pueblos indígenas. De hecho, la relación entre la APN y las comunidades mapuche ha estado signada por la expulsión de muchos pobladores indígenas y la violación de sus derechos.<sup>30</sup>

Cuadro 2

**Marco legal sobre pueblos indígenas  
y Áreas Naturales Protegidas (ANP) en Argentina**

Instrumento	Contenido respectivo	Año de promulgación o ratificación
Ley 23.302 Protección de Comunidades Aborígenes.	IV De la adjudicación de las tierras (art. 7 al 13).	1985
Ley 1800 Que adhiere la Provincia del Neuquén a la Ley Sobre Política Indígena y de Apoyo a las Comunidades Aborígenes N.º 23.302.	Toda la ley.	1989
Reforma de la Constitución Nacional.	Artículo 75, inciso 17.	1994
Convenio 169 de la OIT.		1989
Convenio de la Diversidad Biológica.	Artículo 8.º, inciso j.	1992

*Fuente:* Elaboración propia basada en la legislación.

Esta situación fue cambiando paulatinamente en concordancia con los cambios internacionales en materia de conservación de ANP. Es así que a fines del siglo xx, la APN también adoptó el modelo de gestión más participativo. También influyó la aprobación en 1985 de la Ley 23.302 Protección de Comunidades Aborígenes, que precede al reconocimiento de los derechos indígenas en la reforma constitucional de 1994.

### 2.3. En Paraguay

En relación con Argentina, la creación de ANP en Paraguay se registró con más retraso, a mediados del siglo xx. En 1948 se creó la primera unidad de conservación con la declaración de la zona Nacional de

<sup>29</sup> Díaz, Raúl, *op. cit.*, p. 6.

<sup>30</sup> Carpinetti, Bruno, *op. cit.*, p. 4. Moyano, Adrián, *op. cit.*, pp. 9-10. Trentini, Florencia (2011), «Entre la conservación y la legitimidad: el caso de la comunidad Maliqueo y el Parque Nacional Nahuel Huapi», *KULA. Antropólogos del Atlántico Sur*, núm. 4, p. 66.



Reserva del Cerro Lambaré en 1962, a través de la Ley 791. El término «parque nacional» apareció por primera vez en la legislación paraguaya en la Ley 854/63 del Estatuto Agrario. El Parque Nacional Tinfunque fue declarado como la primera área protegida del país en 1966 en la Región Occidental del país. En este periodo, paulatinamente se declararon 9 áreas protegidas y se hicieron esfuerzos por desarrollar el concepto técnico de «área silvestre protegida», a la luz de los avances internacionales.<sup>31</sup>

Apenas en 1987 fue creado el organismo responsable del manejo y la administración de las áreas silvestres protegidas: la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre, en reemplazo del Servicio Forestal Nacional.<sup>32</sup> Luego de la instauración del sistema democrático en 1989, Paraguay ratificó el Convenio N.º 169 de la OIT, el Convenio sobre cambio climático<sup>33</sup> y el Convenio sobre diversidad biológica, todos en 1993.<sup>34</sup>

Ese mismo año el gobierno elaboró el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay (SINASIP),<sup>35</sup> que en 2000 fue remplazado por el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), integrado por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaría del Ambiente (SEAM), que se encargó de la elaboración e implementación de una política ambiental nacional.<sup>36</sup>

Al igual que en Argentina, había varias comunidades indígenas asentadas en los territorios declarados como ANP. Sin embargo, durante bastante tiempo esta situación fue ignorada. Esto puede comprobarse incluso en documentos oficiales, como por ejemplo el Primer Informe Nacional al Convenio de Diversidad Biológica,<sup>37</sup> elaborado por la SEAM y presentado a nivel internacional en 2003.

---

<sup>31</sup> SEAM (Secretaría del Ambiente) (2007), *Informe Nacional Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay 2007*. Asunción, p. 21.

<sup>32</sup> Schwartzman, José y Santander, Víctor (1995), *Paraguay: Informe Nacional para la Conferencia Técnica Internacional de la FAO sobre los recursos fitogenéticos*. FAO, Asunción, p. 25.

<sup>33</sup> La Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático es adoptado en 1992, en la Cumbre de la Tierra celebrada en Brasil.

<sup>34</sup> El convenio 169 fue aprobado por Ley 234/93 y el convenio de biodiversidad por Ley N.º 253/93.

<sup>35</sup> El SINASIP fue reconocido por Ley de la Nación N.º 352 en 1994 (Ley de Áreas Silvestres Protegidas).

<sup>36</sup> SEAM (Secretaría del Ambiente) (2003), *Primer Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica*. Asunción, pp. 26, 39. SEAM (Secretaría del Ambiente) (2007), *Informe Nacional Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay 2007*. Asunción, p. 21.

<sup>37</sup> La presentación de un informe es un mandato establecido en el artículo 26.º del Convenio de Diversidad Biológica y es un mecanismo de seguimiento para la aplicación del Convenio en los países partes (SEAM, 2003).

En el citado informe indicaba que en el país no se habían establecido estrategias para la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales y que no existía una ley nacional al respecto. Tampoco había planes para implementarlo en el futuro. Además, el país no había adoptado medidas para facilitar la participación plena y eficaz de las comunidades indígenas en la aplicación del Convenio.<sup>38</sup> El documento tampoco hacía referencia a las demandas de restitución de territorios de las comunidades indígenas asentadas en las áreas naturales protegidas.

Recién en 2004, en la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB), preparada por la SEAM, se establecieron actividades para la participación de los pueblos indígenas y mecanismos de distribución equitativa de los beneficios. Sin embargo, no figuraban indicadores para evaluar el cumplimiento del proyecto. En el Segundo Informe Nacional al Convenio, en 2006, precisamente el año de inicio del conflicto en el Área de Reserva San Rafael, nuevamente constaba que no se habían elaborado mecanismos para promover la participación de las comunidades indígenas.<sup>39</sup>

Cuadro 3

**Marco legal sobre pueblos indígenas  
y Áreas Naturales Protegidas (ANP)**

Instrumento	Contenido respectivo	Año de promulgación o ratificación
Constitución Nacional.	Capítulo V De los Pueblos Indígenas (Art. 62 al 67).	1992
Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT.	Todo el texto.	1993
Ley N.º 253/93 «que aprueba el convenio sobre Diversidad Biológica».	Artículo 8.º, inciso j del Convenio sobre Diversidad Biológica.	1993

Fuente: Elaboración propia basada en la legislación.

<sup>38</sup> SEAM (Secretaría del Ambiente) (2003), *op. cit.*, pp. 38-41.

<sup>39</sup> SEAM (Secretaría del Ambiente) (2006), *Segundo Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica*. Asunción, pp. 107-108.

### 3. Conflicto Comunidad Mapuche-Administración de Parques Nacionales

#### 3.1. Antecedentes y actores

La creación del Parque Nacional Lanín (PNL) implicó que los indígenas que vivían en la zona quedaran como ocupantes ilegales de sus territorios ancestrales. Por tanto, su acceso a los recursos dependía de las reglamentaciones de las autoridades del Parque y de su categorización como habitantes.<sup>40</sup>

Había tres categorías: «Intrusos», o sea personas instaladas sin ninguna autorización, por ejemplo la comunidad Lefiman estuvo así hasta los primeros años del siglo XXI. Otra categoría fue la de «Propiedades privadas» (estancias) y tierras comunitarias, que incluía a las comunidades que obtuvieron título de propiedad. La tercera categoría incluía a personas que contaban con «Permiso precario de ocupación y pastaje (PPOP)» y precisaban la autorización de los guardaparques para retirar leña del bosque, llevar a sus animales a pastar o incluso para reformas en sus propias casas; además, no protegían a los habitantes de una eventual expulsión.<sup>41</sup> Esta situación se constituyó en un caldo de cultivo para violaciones de los derechos indígenas.

Para 1999 —año del inicio del conflicto— las comunidades mapuche, anteriores a la creación del PNL eran siete: Curruhuinca, Cayún, Cañicul, Raquithué, Aigo, Ñorquinco y Lefiman, agrupadas en la Confederación Mapuche Neuquina (CMN). Ocupaban 24.000 hectáreas y sumaban más de 1.000 personas.<sup>42</sup> El 60% de las familias de estas poblaciones vivían por debajo de la línea de pobreza y en condiciones de hacinamiento.<sup>43</sup>

Por otro lado, a nivel nacional, la década del 90 estuvo signada por una creciente presencia de los pueblos indígenas en el espacio público<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Carpinetti, Bruno, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>41</sup> Pérez, Alicia, *op. cit.*, pp. 9, 16. Valverde, Sebastián (2010), «Seríamos el espejo de lo que es Villa Pehuenia: Análisis comparativo-regional de los conflictos territoriales del pueblo mapuche en áreas turísticas de la provincia de Neuquén», *Runa*, vol. 31, n.º 1, p. 36. García, Analía y Valverde, Sebastián, *op. cit.*, p.119.

<sup>42</sup> Trentini, Florencia, *op. cit.*, p. 5.

<sup>43</sup> Osidala, Nadine (2002), *Informe poblacional de las comunidades Mapuche del Parque Nacional Lanín 1990-2000*. Departamento de Conservación y Manejo, Área de co-manejo con Comunidades Mapuche, Neuquén.

<sup>44</sup> Hadad, Gisela y Gómez, César (2007), «Territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos». En: *Actas de las 4.ª Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA*. 19, 20 y 21 de Septiembre de 2007, Buenos Aires, p. 2.

y el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel constitucional en la reforma de 1994, en la que además hubo mucha participación de las organizaciones indígenas.<sup>45</sup> También se registró una serie de movilizaciones mapuche en la provincia de Neuquén, así como la consolidación de sus organizaciones.<sup>46</sup>

En este contexto se generó el conflicto en el Parque Nacional Lanín, donde los principales actores fueron dos. Por un lado, la Administración Nacional de Parques (ANP) y por otro las comunidades indígenas Mapuche aglutinadas en la Confederación Mapuche Neuquina (CMN).

La ANP, creada en 1934, se constituyó en la principal referente del Estado en la zona de la Patagonia —incluyendo la provincia de Neuquén— como responsable del control del territorio. Se ocupó del loteamiento de terrenos y otorgar autorizaciones para la instalación de pobladores, fijó los cotos de caza y controló la tala de árboles.<sup>47</sup> La CMN fue creada en 1972<sup>48</sup> bajo el nombre de Confederación Indígena Neuquina, que en ese entonces agrupó a los jefes comunitarios o lonko, y fue la primera organización con perfil supracomunitario. Para 1994, ya eran 37 comunidades mapuche aglutinadas en la Confederación.<sup>49</sup> A su vez, desde 1992, la CMN formó parte de la Coordinación de Organizaciones Mapuche (COM) de Neuquén, que fue la que ha logrado mayor visibilidad en la esfera pública provincial, nacional e internacional.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Carrasco, Morita (2000), «La población indígena en Argentina». En: Carrasco, Morita (ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Buenos Aires, pp. 10, 32. Carrasco, Morita (2002), *El movimiento indígena anterior a la reforma constitucional y su organización en el Programa de Participación de Pueblos Indígenas*. Center for Latin American Social Policy (CLASPO), Texas. Golluscio, Lucía (2002), *Los pueblos que viven en Argentina. Informe de actualización 2002*. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires, p. 29. Aranda, Dario. (2010), *Argentina originaria: genocidios, saqueos y resistencias*. Lavaca Editora, Buenos Aires, p. 2.

<sup>46</sup> Gavaldá, Marc y Scandizzo, Hernán (2010), *Patagonia petrolera. El desierto permanente*. Bardo ediciones, Barcelona, p. 13. Pérez, Alicia, *op. cit.*, p. 17. Carpinetti, Bruno, *op. cit.*, p. 17.

<sup>47</sup> García, Analía y Valverde, Sebastián, *op. cit.*, p.119.

<sup>48</sup> En un principio la CMN estuvo ligado al Movimiento Popular Neuquino (MPN), partido que ocupaba el poder a nivel provincial desde 1962 y también alrededor de la figura del obispo De Nevaes, defensor de los DD.HH. Más adelante, se desvinculó de la Iglesia y del partido (Kropff, 2003; Pérez, 2003; Valverde y Morey, 2005; Semorile, 2007, Valverde 2010; Aranda, 2010: 64).

<sup>49</sup> Kropff, Laura (2005), «Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas». En Dávalos, Pablo (comp.), *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. CLACSO, Buenos Aires, p. 114.

<sup>50</sup> Aylwin, José (2004): «Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de las tierras mapuche en Neuquén (Argentina) y La Araucanía (Chile)». Ponencia presentada al *Taller Pueblos Indígenas ante el Estado neoliberal en América Latina*, Temuco, pp. 9, 19.

Los principales objetivos de la organización son las reivindicaciones territoriales, la defensa del patrimonio cultural, el desarrollo económico social, la obtención de mejores servicios públicos de vivienda salud y previsión social para sus integrantes.<sup>51</sup> A pesar de que ha registrado un cambio en su discurso, la recuperación del territorio ancestral no deja de ser medular.<sup>52</sup>

### 3.2. *Desarrollo del conflicto*

El desencadenante del conflicto en el Parque en 1999 fue la amenaza de desalojo de varias familias. Ya desde 1997, la familia Qui-lapán, de la comunidad Lafkenche, sufría presiones de desalojo por parte de la APN porque había caducado su permiso de ocupación. De esta misma amenaza era víctima la familia Cañicul de la comunidad del mismo nombre y otras familias de la comunidad Curruhuinca. Además, continuaban sin respuesta las demandas territoriales de dichas comunidades.<sup>53</sup>

Por otro lado, en ese mismo año se registró una crisis interna de la APN debido a que la oficina central despidió a personal técnico y decidió tercerizar servicios, además de centralizar las decisiones de manejo de las áreas protegidas. Como protesta,<sup>54</sup> en junio de 1999, los funcionarios de la entidad realizaron una toma del edificio de la intendencia. La medida transcurrió durante dos días de todo un mes corrido de paro, además de asambleas y movilizaciones permanentes, hasta la resolución del conflicto a mediados de setiembre del mismo año.<sup>55</sup>

En agosto, antes de acabar las movilizaciones de la APN, la CMN y representantes de la comunidad Cañicul ocuparon también el edificio de la intendencia del PNL. El objetivo fue exigir una respuesta a los reclamos territoriales de las comunidades afectadas por el desalojo inminente y de las que aún no contaban con títulos de propiedad. Además,

<sup>51</sup> Carrasco, Morita (2002), *op. cit.*

<sup>52</sup> Tricot, Tokichen (2011), *El movimiento mapuche en Chile y Argentina. Una aproximación desde las teorías de la acción colectiva y los movimientos sociales*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 165-166.

<sup>53</sup> Carpinetti, Bruno (2005), *op. cit.* Pérez, Alicia (sf), *op. cit.* Moyano, Adrián, *op. cit.*, p. 12.

<sup>54</sup> Desde fines de los años 80, la histórica intervención de la APN en las comunidades indígenas fue cuestionada internamente, lo que se tradujo en proyectos de desarrollo en las comunidades, con asesoramiento de técnicos del Parque, de manera independiente a la estructura institucional (Carpinetti, 2007: 16; Pérez, 2003: 17).

<sup>55</sup> Pérez, Alicia, *op. cit.* pp. 20-21.

demandaron una nueva relación entre el Parque y las comunidades indígenas, sobre la base del reconocimiento indígena y bajo el marco legal vigente que incluía el Convenio 169, el Convenio de Biodiversidad y el artículo 75 de la Constitución Nacional.<sup>56</sup>

Las autoridades de la APN aceptaron crear una mesa de debate con los mapuches para el tratamiento de los temas mencionados.<sup>57</sup> También se acordó la realización del taller sobre Territorio Indígena Protegido (TIP) con el fin de promover la interrelación entre la APN y la CMN en materia de legislación, territorialidad y manejo de recursos naturales. El evento se llevó a cabo en mayo del 2000 y representó un punto de inflexión en la relación entre las comunidades Mapuche y la APN.<sup>58</sup>

#### 4. **Conflicto Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI) - Secretaría Nacional de Medio Ambiente (SEAM)**

##### 4.1. *Antecedentes y actores*

La serranía San Rafael fue declarada Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael (ARPN) en 1992 y en 2002 se le asignaría la categoría de Reserva de Recursos Manejados.<sup>59</sup> En 2005 esta Reserva fue ampliada, incorporando el Cerro San Rafael, considerado como territorio sagrado o Tekoha Guazú por el pueblo indígena Mby'a Guarani de la zona.<sup>60</sup> De hecho toda el área de la actual reserva es el territorio ancestral de este pueblo, según consta en los mismos informes de la SEAM.<sup>61</sup>

Dos años después de la declaración de Área de Reserva, en 1994, por resolución del gobierno departamental, se conformó una comisión

---

<sup>56</sup> Carpinetti, Bruno, *op. cit.*, pp. 17-18. PÉREZ, Alicia, *op. cit.*, p. 21. Pérez, Alicia, *op. cit.*, p. 18. CNM (Confederación Mapuche Neuquina) (2009), *Del Co - Manejo a la Gobernanza en el Parque Lanín*. Neuquén, p. 4.

<sup>57</sup> Nahuel, Jorge (2008), *Foro de pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires.

<sup>58</sup> Pérez, Alicia, *op. cit.*, p. 18; Carpinetti, Bruno, *op. cit.*, p. 18.

<sup>59</sup> Forma parte del Bosque Atlántico, uno de los ecosistemas de mayor biodiversidad del mundo, que comprende zonas de Brasil y Paraguay.

<sup>60</sup> El pueblo Mby'a Guarani, de la familia lingüística Guarani, está asentado en la Región Oriental del país, en los departamentos de Caazapá, Caaguazú e Itapúa. Su población es de 14.324 personas, según el II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002.

<sup>61</sup> SEAM (Secretaría del Ambiente) (2003), *op. cit.*, p. 55.

interinstitucional de Medio Ambiente del Departamento de Itapúa, con el objetivo de consolidar la ANP, luego de reuniones con propietarios de tierras y autoridades de la zona. Pese a que dentro de la APN estaban situadas numerosas comunidades del pueblo Mby'a Guaraní, ningún representante fue invitado a participar.<sup>62</sup> Un año después fue incluido el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).<sup>63</sup>

Al iniciarse el conflicto unas 34 comunidades indígenas Mby'a Guaraní vivían en el área de influencia de la reserva (20 de ellas dentro de los límites y 14 en la zona de amortiguamiento), aproximadamente 1.200 personas. Además de las comunidades indígenas y campesinas, había 50 fincas de terratenientes dentro de los límites oficiales de la reserva.<sup>64</sup> De las 20 comunidades del lugar, 5 de ellas poseían títulos de propiedad; 8 contaban la delimitación de la superficie ocupada y 12 carecían de documentos. En total, 11 de estas comunidades estaban situadas en inmuebles de propietarios particulares y 7 de ellas tenían personería jurídica.

En cuanto a los actores del conflicto, la Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI) se conformó en 1995. Aglutina a 24 comunidades indígenas Mby'a Guaraní, 22 de ellas asentadas en el departamento de Itapúa y 2 en el departamento de Caazapá. De manera indirecta también agrupa a 12 aldeas indígenas en aislamiento voluntario en la Reserva para Parque San Rafael.<sup>65</sup> Fue constituida para enfrentar los problemas de legalización de sus territorios ancestrales en la mencionada Reserva.

El otro actor, la Secretaría Nacional de Medio Ambiente (SEAM), fue creada en 2000 por Ley 1561, con la función de elaborar e implementar una política ambiental nacional. Uno de sus productos fue la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB), que pretendió marcar el rumbo en materia de biodiversidad y que por primera vez relacionó el tema de los pueblos indígenas con la cuestión ambiental.

---

<sup>62</sup> La primera comisión estuvo integrada por la Gobernación de Itapúa, municipalidades del departamento, oficinas regionales del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Policía Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público, la Asociación de Industriales Madereros de Itapúa y las organizaciones regionales Minga y San Rafael (SEAM, 2003: 56).

<sup>63</sup> Ibarra, José y Vera, Ruth (2003), *Consulta sobre las Áreas protegidas del Paraguay. V Congreso Mundial de Parques*. SEAM. ALTERVIDA, Asunción, pp. 52, 55-56.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>65</sup> PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Pueblos Indígenas. Tres historias. Un compromiso*. Asunción, pp.32-33.

#### 4.2. Desarrollo del conflicto

El conflicto que involucró a los actores mencionados —ACIDI y SEAM— fue bastante complejo, dado que duró años y se registró en diferentes instancias. El problema de fondo fue el hecho de que la ANP se encontraba en estado de superposición con el territorio ancestral Mby'a Guaraní y había sido establecida sin el consentimiento de las comunidades, en contravención con el marco legal nacional e internacional.<sup>66</sup>

El desencadenante del conflicto fueron las actividades realizadas en el marco del Proyecto SEAM/PNUD/GEF Iniciativa para la Protección de Áreas Silvestres del Paraguay-Paraguay Silvestre. Este proyecto fue aprobado en 2000 y su implementación comenzó al año siguiente.<sup>67</sup> El Proyecto fue impulsado por la SEAM, con apoyo financiero de la Global Environmental Facility (GEF) y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus objetivos incluían la conservación de diversidad biológica en Paraguay, en especial de las ANP.

Entre sus acciones se incluía la conclusión de la mensura judicial del área y la preparación de un plan de manejo. Esto implicaba la realización de actividades en la Reserva y consecuentemente en territorio Mby'a Guaraní, reconocido oficialmente como territorio ancestral, a través de una resolución de la Contraloría General de la República en 2004.<sup>68</sup> Por tanto, se violaría la ley 234/93 que aprueba el Convenio 169, que establece el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en caso de realizarse cualquier actividad en sus territorios ancestrales.

En reuniones previas con la SEAM, los líderes del Pueblo Mby'a habían insistido en que no se elaborara el plan de manejo antes de la divulgación exhaustiva de información sobre el Proyecto, a fin de que los pueblos indígenas puedan proponer sus líneas de participación en forma efectiva. Sin embargo, dicho plan fue elaborado contraviniendo el pedido.<sup>69</sup>

Ante esta situación desde el 2006, la ACIDI, con apoyo de la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), remitió decenas de cartas de protesta a la SEAM, FMAM y al PNUD. In-

---

<sup>66</sup> Viola los Artículos 64 y 65 de la Constitución del Paraguay; el Artículo 21 de la Ley N.º 1/89 «Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículos 1 y 14 de la Ley N.º 904/81 «Estatuto de las Comunidades Indígenas»; y Art. 41 de la Ley N.º 96/92 «de la Vida Silvestre». Además, está en contra de los Artículos 6, 14, y 16 de la Ley N.º 234/93 que Ratifica el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) «Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes»(PNUD, 2009: 27).

<sup>67</sup> PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *op. cit.*, p. 30.

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. 25-30.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 27.



cluso amenazaron con recurrir a instancias judiciales para requerir la información completa sobre el proyecto y las acciones a ser desarrolladas en la Reserva. Días después, por primera vez se informó sobre el proyecto a ambas organizaciones indígenas, quienes solicitaron la intervención del FMAN para realizar cambios fundamentales al proyecto.<sup>70</sup>

La ACIDI, la CAPI y otras organizaciones indígenas habían gestionado que el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) emitiera la Resolución N.º 1.178/08 Por la cual se reconoce como territorio tradicional Mbyá Guaraní el Tekoha Guasú conocido como Reserva para Parque Nacional San Rafael. A partir de allí, se generaron espacios de discusión entre la ACIDI y la SEAM, con la mediación de otros actores como la organización internacional Forest People Programme, la organización Altervida y el PNUD. Finalmente, se firmó un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la SEAM y las organizaciones indígenas ACIDI y Tekoha Yma Jeeá Pave, en 2009.<sup>71</sup>

El objetivo del convenio fue «aunar esfuerzos y conocimientos técnicos para la realización de proyectos en común, a fin de establecer alternativas para el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del territorio Mbya Guaraní». Otro resultado ha sido el inicio en ese mismo año de un mapeo de conocimientos tradicionales en las propiedades indígenas, único en su género en el país, y como parte fundamental de un posible plan de manejo del área<sup>72</sup>.

## 5. Algunas comparaciones finales

Aunque incluyen una situación concreta de superposición de ANP y territorios indígenas, el trasfondo de ambos conflictos es de tipo territorial y éste se ha constituido como catalizador de las reivindicaciones indígenas. En líneas generales, ambas organizaciones han desplegado una variada gama de estrategias para dar a conocer sus reclamos.

A pesar de la diferencia de contextos sociopolíticos y periodo, la visibilización de estos conflictos permitió llamar la atención del Estado y

---

<sup>70</sup> Esta información es mencionada en una carta —fecha el 9 de noviembre de 2007— enviada por la ACIDI y la CAPI a la FMAM. La carta puede verse en el sitio web de la Organización internacional Forest Peoples Programme (FPP), que apoya las luchas de los pueblos indígenas. Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/gefparaguayiprightsltnov07sp.pdf>

<sup>71</sup> Pereira, Mirta (2011), «Estrategias hacia la gobernanza de los territorios indígenas: dos casos en Paraguay». En: Díaz et al. (ed), *Experiencias organizativas hacia la gobernanza indígena de las áreas protegidas*. Grupo Intercultural Almaciga, Madrid, p. 39.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 40.

de la sociedad sobre la problemática indígena en relación con las ANP, tanto en Argentina como en Paraguay. El discurso de los pueblos indígenas permitió facilitar la comprensión del contexto tanto para los actores externos (sociedades nacionales) como para los mismos integrantes de las organizaciones.

En ambos casos, las organizaciones emitieron un discurso identitario, moldeado por años de demanda de restituciones territoriales. Esta apelación a la identidad en el discurso es un elemento común de los movimientos sociales, pero adquiere mayor importancia en el caso de los colectivos que, como los indígenas, «se enfrentan a una fuerte estigmatización» y deben hacer frente a imágenes muy negativas por parte de la sociedad,<sup>73</sup> como fue el caso de los Mapuche en la Argentina y de los Mbya Guaraní en Paraguay.

Por otro lado, en ambos conflictos, las organizaciones indígenas buscaron otros aliados para presentar sus reclamos. Por tanto, las alianzas estratégicas han sido otro de los recursos de las organizaciones de ambos países, especialmente en el caso de Paraguay, donde varias entidades locales e incluso internacionales han participado en las negociaciones.

Finalmente, ambas organizaciones, la ACIDI y la CMN, han conseguido una respuesta a sus demandas. Aunque no han sido resultados definitivos, han permitido iniciar procesos de reivindicación de territorios ancestrales y el acceso a los recursos naturales. Estos logros se enmarcan dentro de las distintas modalidades de gestión conjunta o co-manejo de ANP entre pueblos indígenas y administraciones estatales, que son consideradas como un primer nivel o una etapa inicial de la gobernanza y están vigentes en varios países de América Latina. Por tanto, constituyen una forma de incidencia de los pueblos indígenas en las políticas ambientales estatales, en este caso de Argentina y Paraguay.

---

<sup>73</sup> Neveu, Erik (2000), *Sociología de los movimientos sociales*. Abya Yala, Quito, pp. 104-105.

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 74

Este número de los Cuadernos Deusto de Derechos Humanos es el resultado de la tercera edición de la jornada de investigadores en asuntos indígenas de la «Red EMPI – Encuentros Multidisciplinares sobre Pueblos Indígenas», realizada en Sevilla en los días 5-6 de junio de 2012. Queremos dar espacio a dos cuestiones complejas y poco conocidas: primero, el tema de la justicia de los pueblos indígenas, en términos tanto del pluralismo jurídico como de cómo los medios de la justicia «formal» pueden (o no) dar espacio a las demandas de los pueblos indígenas; y segundo, el tema de las formas de participación de los pueblos indígenas más allá de las formas políticas, como puede ser a través de un proceso de consulta, sino también de medios de gestión territorial a través de los cuales los pueblos indígenas se vuelven verdaderos actores de su propio desarrollo.

**HURI-AGE**

Consolider-Ingenio 2010



**Deusto**

Publicaciones  
Universidad de Deusto