

Reconocimiento Estatal Legal de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Factores estructurales y dinámicos.

Inguanzo Isabel.

Cita:

Inguanzo Isabel (2010). *Reconocimiento Estatal Legal de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Factores estructurales y dinámicos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/63>

Reconocimiento Estatal Legal de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Factores
estructurales y dinámicos (Working Paper)

Isabel Inguanzo

isabel_io@usal.es

Universidad de Salamanca (España)

Política Comparada: Sindicatos, Movimientos sociales y Protesta social.

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

RESUMEN:

El presente trabajo busca determinar qué variables influyen en el Reconocimiento Estatal Legal de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina. El objetivo es desentrañar el problema de endogeneidad que plantea, en relación con los movimientos indígenas. Para ello, se realiza un análisis en dos fases. Primero, se lleva a cabo un análisis sincrónico y descriptivo del reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en la actualidad, para más tarde contrastarlo con diferentes variables estructurales (socioeconómicas y demográficas). Luego, el análisis pasa a ser diacrónico, teniendo en cuenta esta vez variables dinámicas, específicamente políticas.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca determinar qué variables influyen en el Reconocimiento Estatal Legal de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina. La decisión de estudiar dicho reconocimiento en los textos legales, surge del deseo de desentrañar el problema intrínseco de endogeneidad que plantea. Y es que el reconocimiento estatal de los derechos indígenas es al mismo tiempo causa y efecto de los movimientos indígenas, en una dinámica de retroalimentación.

Para empezar, es lógico pensar que el reconocimiento de estos derechos en la legislación de un país, es el producto bien de la presión internacional, bien de la movilización de actores políticos o sociales que defienden dichos derechos y sus garantías. Por otro lado, “es evidente que el efecto de la etnificación de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad de los pueblos indígenas, a la par que ha supuesto la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en el seno del Estado y la dignificación de sus demandas” (Martí: 2004: 32). De entre estas dos direcciones que supone la interacción entre reconocimiento y movimientos, en el presente trabajo se ha optado por analizar la primera, es decir, la de cómo los movimientos indígenas influyen en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Antes de seguir adelante es preciso hacer un apunte. Y es que, hay que tener siempre presente, (y así se hace en el presente estudio) que “el simple reconocimiento de la pluralidad cultural no convierte a la sociedad en pluralista y respetuosa de la diversidad cultural” (López: 2006: 15). No obstante, este reconocimiento es un primer paso para un posterior desarrollo y materialización de los derechos de los pueblos indígenas y por ende, es imprescindible para su disfrute. Por ello, el principal objetivo del presente artículo será determinar qué factores influyen en el reconocimiento estatal legal de los derechos de los Pueblos Indígenas, prestando especial atención a los movimientos indígenas.

Para ello, se realiza un análisis en dos fases. En la primera etapa, se lleva a cabo un análisis sincrónico, realizando primero un estudio descriptivo del reconocimiento de los derechos de los PI¹ en la actualidad en América Latina, para más tarde contrastarlo con diferentes variables estructurales o de contexto (variables socioeconómicas y demográficas). En la segunda etapa, el análisis pasa a ser diacrónico, teniendo en cuenta esta vez variables dinámicas, específicamente políticas (movimientos indígenas, representación en el legislativo y contexto internacional).

El punto de partida por lo tanto es la presunción de que los diversos actores políticos, actúan y toman decisiones en escenarios más o menos proclives al reconocimiento de derechos de los PI. Esto supone que tanto los miembros de los movimientos indígenas como los tomadores de decisiones, están en cierto modo constreñidos por su entorno socioeconómico y político. De esta forma, el alcance y el éxito de los diversos movimientos o de las iniciativas legislativas dependerán de las condiciones y oportunidades del contexto en el que éstos operan. En el presente estudio se sostiene por lo tanto que, en contextos similares, el distinto nivel de desarrollo del reconocimiento estatal legal de los derechos de los PI dependerá del diferente desarrollo y alcance de los movimientos indígenas de cada país.

¹ A partir de ahora se utilizará la abreviación PI para referirse a los Pueblos Indígenas.

ALGUNOS CONCEPTOS PROBLEMÁTICOS

El multiculturalismo legal

Para empezar, es preciso hacer una distinción entre los términos “plurinacional” y “multicultural”. El primer adjetivo hace referencia a la composición de un Estado, es decir, a cuántas comunidades imaginadas internamente homogéneas y externamente heterogéneas, se autoidentifican como tal dentro del mismo. El epíteto multicultural hace referencia a un tipo de políticas llevadas a cabo por un Estado, que afectan a su estructura social. Se trata por lo tanto de:

“Una intención política por la cual los Estados reconocen la diversidad cultural existente y gestionan los modos administrativos y legales para lograr una cierta convivencia de esas diferencias. El multiculturalismo se expresa a partir de la aplicación de políticas públicas como, por ejemplo, la inclusión del reconocimiento en la Constitución Política, la elaboración de leyes que reconozcan derechos específicos de pueblos indígenas representantes de la diversidad cultural, la reforma de la administración pública, la reforma de la educación, la reforma en el derecho penal, la reforma en la distribución del poder público, etc.” (López: 2006: 24).

Sin embargo, esto no es tan sencillo, porque el reconocimiento de derechos indígenas supone numerosas contradicciones en el ordenamiento jurídico. Entre ellas destacan dos: por un lado, la que se produce entre derechos individuales y derechos colectivos; y por el otro, los temas relacionados con el pluralismo jurídico, es decir, la tensión que se genera entre el ordenamiento jurídico indígena y el ordenamiento jurídico nacional². El reconocimiento multicultural de los derechos de los PI ha sido por lo tanto un proceso arduo y lento, tanto dentro de los propios países como a nivel internacional. Esto se explica porque los derechos son acumulativos, es decir, el progresivo reconocimiento se produce por pequeños avances incrementales. De esta forma, se puede rastrear el primer reconocimiento estatal de derechos indígenas ya durante la colonización (Gilbert: 2006)³. Sin embargo, lo mismo puede decirse de los movimientos indígenas si se entienden como movilizaciones de resistencia. Es decir, se trata de una relación endógena.

² Para una mayor discusión sobre la primera contradicción véase Stavenhagen: 1996; y para las tensiones del pluralismo jurídico véase García: 2006 y López 2006.

³ El primer reconocimiento formal de los pueblos indígenas en el plano internacional data de los primeros tiempos de la colonización europea, cuando los tratados entre los poderes coloniales europeos y las comunidades indígenas constituyeron los primeros encuentros entre los dos sistemas legales y eran vistos como “instrumentos legales pacíficos que se usaban para establecer relaciones amistosas y de comercio”. Más concretamente, estos tratados suponían cesiones de territorios indígenas a cambio de una compensación ínfima, pero que al requerir del consentimiento de las comunidades, éstas últimas veían en los tratados un reconocimiento de su estatus de Nación al mismo tiempo que para ellos, sugerían un “reconocimiento implícito de la validez de su organización política y legal por parte de los colonos” (Gilbert: 2006: 42-43). Esta situación se mantuvo durante varios siglos, de tal forma que los tratados se consideraban como válidos (aunque no siempre se respetasen) y parte de la Ley Nacional. Sin embargo, este escenario cambió en el siglo XIX, cuando los intereses de la parte estatal cambiaron y los tratados simplemente se ignoraron, principalmente en países como Canadá, EEUU, Nueva Zelanda o Chile (Stavenhagen: 2006: 26). Los PI dejaron de ser considerados como entidades soberanas, y por ende los antiguos tratados que entonces comenzaron a abordarse como problemas domésticos, ya no implicaron más obligaciones internacionales. En la teoría, este proceso se conoce como extinción de la soberanía de los PI sobre el territorio. La situación no se revirtió hasta hace escasas décadas, concretamente las últimas tres, debido al importante papel de los organismos internacionales en la promoción y defensa de los derechos indígenas.

Un problema de endogeneidad

La relación entre Reconocimiento de Derechos Indígenas y Movimientos Indígenas es endógena porque de acuerdo con la teoría de la Estructura de Oportunidades Políticas (Tarrow: 2004), una vez que se empiezan a reconocer los derechos, se abren nuevos espacios para la participación política de los Pueblos Indígenas (Martí: 2008). De esta forma, el cambio en un conjunto de dimensiones del entorno político, es el responsable de la activación de los movimientos sociales. Y es en ese momento, cuando la actuación de determinados actores políticos o sociales que coordinen el movimiento, se vuelve crucial.

Sin embargo, al mismo tiempo, el reconocimiento de ciertos derechos puede deberse a un acuerdo entre élites, motivado por presiones externas, como la comunidad internacional (Brysk: 2009; Keck y Sikkink: 2000); o por presiones internas (Maiz: 2004), esto es, por movimientos indígenas y redes transnacionales de distinto tipo. De esta forma el éxito de los movimientos puede analizarse en función de sus efectos a corto o a largo plazo. Los efectos a corto plazo están relacionados con el reconocimiento de derechos específicos, mientras que los efectos a largo plazo guardan relación con cambios en la dinámica de los propios movimientos y de sus participantes, así como cambios en la estructura social y la cultura política de las sociedades en las que operan (Tarrow: 2004). Como ya avanzábamos anteriormente, en el presente trabajo, analizaremos el papel de los movimientos indígenas⁴ en el reconocimiento estatal legal de sus derechos, entendiendo este último, como un efecto a corto plazo del éxito de los movimientos.

Sorteando el problema de la endogeneidad

Para solventar este problema, es preciso hacer hincapié en el origen del reconocimiento de los derechos indígenas. Para ello es imprescindible hacer una distinción entre el hetero-reconocimiento, es decir el reconocimiento basado en unos criterios determinados por un colectivo externo, normalmente, el Estado o la sociedad dominante; y el auto-reconocimiento, que por el contrario está fundamentado en las definiciones y criterios del propio grupo reconocido (Bello: 2004).

Fruto de la modernidad y de la creación de los Estados- Nación, en la mayor parte de los casos, predominó el hetero-reconocimiento de los pueblos indígenas, que se expresaba en políticas indigenistas (de tipo paternalistas y asimilacionistas). De esta forma, durante la mayor parte del siglo XX, los gobiernos han disfrazado la asimilación de integración, de tal forma que el discurso sustentador de las políticas indigenistas de aquellos años, se basaba supuestamente en el desarrollo económico y social de los PI y en la aceleración de su integración en la sociedad nacional (Stavenhagen: 1996: 112). Lo que ha cambiado en las tres últimas décadas, es que se ha pasado del hetero-reconocimiento, a una perspectiva cada más basada en el respeto a la auto-identificación y a las condiciones y criterios relativamente autónomos y propios de los PI. Por lo tanto, una forma de escapar a esa endogeneidad que se planteaba al principio, es tomar el cambio en el tipo de reconocimiento presente en los textos legales, como un “momento de exogeneidad” (Beramendi: 2007: 774).

⁴ Se entiende por movimiento social, un conjunto específico de “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow: 2004: 26). Un movimiento indígena es por lo tanto un movimiento social que se construye entorno a la identidad étnica y que sus demandas combinan aspectos culturales y/o políticos (Brysk: 2009)

Estos cambios, pueden interpretarse como un producto de la lucha *por* el reconocimiento de los movimientos indígenas que buscan “representarse a si mismos y contestar a la hetero-representación”, es decir, luchan por un reconocimiento, pero a su manera (Bello: 2004:40). No obstante, existen importantes diferencias entre países y regiones, respecto a la presencia y alcance de los movimientos indígenas. Ante lo cual, se han elaborado numerosas teorías explicativas al respecto. Algunas de esas teorías, hacen referencia a factores contextuales y otras a factores más dinámicos, propias de los movimientos⁵. Sin embargo, no es posible obviar, que estos movimientos, operan en contextos más o menos favorables a la realización de sus demandas, por lo que es preciso analizar primero los diversos factores contextuales en los que estos movimientos operan, para después ver el alcance e impacto específico de los movimientos⁶.

Factores explicativos estructurales y dinámicos del Reconocimiento

Entre los factores estructurales, es preciso distinguir entre los que favorecerían por si mismos un mayor reconocimiento de derechos de los PI (como el peso de la población indígena) y los que generan un contexto favorable, para que los movimientos indígenas puedan ser exitosos. Sobre estos últimos destaca la teoría de la movilización de recursos, la cual sostiene que en países más desarrollados, los movimientos tienen a su disposición, muchos más recursos (económicos, materiales, personales, cognitivos, etc) para poder llevar a cabo sus acciones y demandas. Por otro lado, esta teoría también presupone a los movimientos sociales como actores racionales en busca de la maximización de sus beneficios (en nuestro caso, de derechos de los PI) con un mínimo coste (McCarthy y Zald: 1977)⁷. También puede ser importante la heterogeneidad presente entre la población indígena, a la hora de alcanzar ciertas metas comunes. Por ejemplo, hay teorías que sostienen que si los movimientos indígenas están divididos étnicamente, las posibilidades de que emerja un partido étnico disminuyen (Van Cott: 2005).

Por otro lado, existen factores relativos a la estructura política, que influyen en el éxito de los movimientos indígenas, pero que son de naturaleza dinámica. Llegados a este punto, de nuevo dentro del enfoque de la EOP, es importante analizar cómo la democratización influye en la emergencia de “lo étnico”, debido a que cuando los países se democratizan, se generan entre los PI, determinadas expectativas relacionadas con el reconocimiento del multiculturalismo (Maiz: 2004, Martí: 2004; Gilbert: 2006). De hecho, es la inestabilidad en los regímenes lo que favorece la acción colectiva (Tarrow: 2004).

Del mismo modo, muchas teorías han prestado atención al papel jugado por la comunidad internacional. La labor de las instancias supranacionales contemporáneas, se refiere ante todo, a la elaboración de legislación internacional sobre la materia, a la creación de foros de debate y de denuncia internacional sobre la situación de las

⁵ . Es preciso recordar, que el presente trabajo, no busca explicar la emergencia de los movimientos indígenas, sino que estos últimos, son una de las variables explicativas (independientes) del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (variable dependiente).

⁶ El éxito de los movimientos puede estar relacionado tanto con factores internos al propio movimiento como: la unanimidad, estrategias, recursos internos, aspectos organizativos; como factores externos: Estructura de Oportunidades Políticas, aliados potenciales del movimiento, recursos externos, respuesta y capacidad represiva del Estado, etc (Tarrow: 2004).

⁷ Aquí es preciso distinguir entre los recursos externos e internos del propio movimiento. Los recursos externos son estructurales y propios de la sociedad en la que los movimientos operan y que éstos tratan de movilizar (Tilly: 1978), mientras que los internos son exclusivos del movimiento concreto y de sus miembros.

minorías indígenas y a la promoción de la investigación académica y de proyectos y programas de cooperación y desarrollo⁸.

De esta forma, en los últimos sesenta años se ha presenciado un cambio de mentalidad en el sistema internacional, hacia un mayor multiculturalismo⁹. Esta evolución conceptual es un reflejo de la transformación de las posiciones mantenidas por el sistema internacional frente a la cuestión indígena. Así pues, con los años se fue pasando de una perspectiva gubernamental asimilacionista, indigenista a una perspectiva multicultural, defensora de la diversidad. Ejemplo de ello, es el caso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, concretamente el artículo 27, el cual deja en manos del Estado determinar si existen o no minorías en su territorio. Esto implica que si el gobierno no reconoce a las minorías indígenas como tal, éste no tiene obligación de atenerse a los avances en materia de derechos recogidos en el resto del Pacto (Stavenhagen: 1979: 49). El alcance pues de estos documentos era pues muy limitado. Esto se revirtió con el Convenio 169, que aunque con fallas, si que ofrece más garantías, pero también por ello lo firmaron muchos menos países.

A estos avances en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, es preciso añadirle la progresiva proliferación de redes transnacionales de defensa, de los derechos de los PI. De esta forma, el papel de estas redes, es fundamental puesto que construye marcos cognitivos, es decir, dota de significado a determinados acontecimientos o situaciones. Y este trabajo interpretativo de la organización, a veces logra tener resonancia, es decir, capacidad para influir en interpretaciones públicas más amplias, e insertar esas experiencias en una cultura política, igualmente más amplia (Keck y Sikkink: 2000: 37,38). De hecho, las redes transnacionales y las instituciones internacionales de defensa de los derechos de los PI, interactúan siguiendo un patrón que se conoce como modelo boomerang (Keck y Sikkink: 2000: 31-33). Las organizaciones y movimientos de los distintos países, recurren a redes de defensa transnacionales (normalmente porque en sus países de origen los cauces de comunicación con el Estado y de transmisión de demandas no son fluidos o están directamente cerrados); estas redes transnacionales llevan las demandas a las instituciones internacionales, las cuáles a su vez, ejercen presión sobre los gobiernos, para que atiendan dichos reclamos. La comunidad internacional es de suma importancia, porque a menudo en lo relativo al éxito de los movimientos sociales, “determinadas olas de internacionales de movimientos o de opinión pueden crear el convencimiento de que algunos cambios son inevitables, aunque los movimientos locales sean débiles o inexistentes” (Tarrow: 2004: 228).

Respecto a los factores endógenos al movimiento, sus posibilidades de éxito en la materialización de sus demandas dependerá tanto de sus Repertorios de Acción Colectiva (Tilly: 1978), como de su estructura organizativa, capacidad de movilización (McAdam, Tilly y Tarrow: 2005), y aliados del movimiento (Tarrow: 2004)¹⁰, y

⁸ Las dos instancias supranacionales que jugaron un papel fundamental en materia de legislación internacional sobre pueblos indígenas y tribales fueron: las Naciones Unidas a través de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías (creada en 1947); y la OIT.

⁹ El primero de esos cambios pasa por la transformación conceptual de Minorías, a Poblaciones Indígenas, y finalmente a la aceptación de Pueblos Indígenas. Esto último, aunque aparentemente superficial, ha sido una de las principales reivindicaciones de los movimientos indígenas (Stavenhagen: 1979).

¹⁰ Llegados a este punto cabe señalar, que un aliado fundamental del movimiento indígena, que contribuyó notablemente a su lanzamiento internacional, fue el movimiento ecologista. En un primer momento este último, abogaba por una política conservacionista del medio ambiente, a expensas de los pueblos tradicionales que habitaban territorios de riesgo. Más tarde “su defensa dejó muy atrás la plataforma tradicional de la conservación; los defensores de la naturaleza habían llegado a aceptar la

también del discurso empleado. Este último elemento de carácter discursivo está en relación con la teoría marcos cognitivos, y con la naturaleza de las demandas planteadas (Maiz: 2004). En cualquier caso, la atribución de causalidad a los movimientos en relación a los resultados políticos es bastante compleja, puesto que los efectos de la acción colectiva no son inmediatos ni directos.

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

Nuestro universo objeto de estudio son los países de América Latina. Se trata por lo tanto de un estudio de área, puesto que analizamos todos los países de la región con población indígena. El potencial de los estudios comparados de área es la posibilidad de introducir en el análisis explicativo, los elementos contextuales, sin desatender la especificidad histórica (Ahram: 2009). Al tratarse de un análisis comparado, y dado que el reconocimiento estatal legal de derechos indígenas (variable dependiente, que queremos explicar) no es homogéneo en toda América Latina, la estrategia a seguir será la de casos más similares, y más concretamente la sub-estrategia de cros-national o comparación entre países, pues lo que medimos es el reconocimiento estatal de los derechos indígenas. La lógica de conjuntos difusos mediante el programa Fs/QCA nos permitirá extraer conclusiones sobre cómo determinadas combinaciones de factores estructurales (o condiciones), influyen en el reconocimiento estatal legal de los derechos indígenas, para luego realizar un análisis en profundidad de los factores dinámicos¹¹.

Fase 1: Análisis Sincrónico

Esta primera fase consiste en un estudio exploratorio sobre reconocimiento estatal de derechos indígenas en la actualidad en América Latina, donde los casos de estudio son países. Para ello, lo que se propone es un análisis comparado, en dos etapas: la primera consistirá en un análisis descriptivo, en la cual se elaborará un índice de reconocimiento formal de derechos indígenas; mientras que la segunda consistirá en un análisis explicativo de los diversos niveles de reconocimiento formal en base a 5 variables independientes, a partir de diversas configuraciones causales, gracias al programa Fussy Sets (lógica de conjuntos difusos). Esto nos permitirá extraer conclusiones sobre cómo determinadas combinaciones de características estructurales o contextuales, influyen en el reconocimiento estatal legal de los derechos indígenas.

Paso 1.1: Análisis Descriptivo Del Reconocimiento de Derechos Indígenas

Este primer paso consiste en un estudio descriptivo exploratorio sobre el reconocimiento estatal de derechos indígenas en la actualidad en América Latina. En dicho paso se elaborará un índice de reconocimiento estatal legal de derechos indígenas¹². Las unidades de análisis son por lo tanto los textos legales de cada país:

necesidad de defender también los derechos de a gente” (Keck y Sikkink: 2000: 176). Del mismo modo, el movimiento indígena se aproximó a diversos regímenes internacionales (como el de derechos humanos) pero “al final aprendió a centrarse en la red ecologista que ha resultado ser más accesible y bastante eficaz” (Brysk: 2009: 64). Por ello, gran parte de sus reivindicaciones actuales tienen tintes ecologistas, de defensa de una relación armoniosa y equilibrada entre la naturaleza y los pueblos que la habitan. Sin embargo, desde sus inicios los principales aliados de estos movimientos han sido la Iglesia Católica, las organizaciones de izquierda y campesinas, los antropólogos y los intelectuales indígenas (Maiz: 2004).

¹¹ En un estudio anterior (Martí: 2008) se analizó la relación entre multiculturalismo constitucional y movimientos indígenas y partidos étnicos, sólo que en dicho trabajo, la dirección de la relación estudiada era la opuesta (el reconocimiento explicaba la acción colectiva), y la lógica empleada era la de álgebra booleana.

¹² En el presente trabajo, el nivel de análisis es el Estado. Obviamente existen diferencias en el reconocimiento de derechos entre regiones dentro de un mismo país, sobre todo en aquellos países más descentralizados, o que hayan concedido autonomías especiales. Sin embargo, aunque se trata de un tema fascinante, y que debe ser estudiado, el presente artículo se limitará al reconocimiento estatal.

Constituciones vigentes en 2009, Legislación específica (desde la adopción de la Constitución hasta 2009) y la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

La elaboración de este índice parte de los planteamientos de Van Cott (2000), según la cual, es posible hablar de un constitucionalismo multicultural cuando en una Constitución aparecen como mínimo 3 de los 6 elementos que aparecen a continuación:

1. Reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos sub estatales distintos.
2. Reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público.
3. Reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de tierras comunales.
4. Reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados.
5. Garantía de educación bilingüe.
6. Reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos.

En el presente artículo, cada uno de estos indicadores de multiculturalismo se descomponen en dos dimensiones: el reconocimiento constitucional, y la legislación específica que lo regula. Por último, se añade un séptimo indicador, a los 6 propuestos por Van Cott: la ratificación del Convenio 169 de la OIT. La codificación de cada indicador para la variable dependiente puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 1 Construcción de IRELDI: indicadores de la variable dependiente

Indicador	Reconocimiento Constitucional (1)	Aplicación del Derecho, Legislación Específica (1)	Puntos /14
Reconocimiento Sociedad o Estado Multicultural	Reconocimiento Sociedad o Estado Multicultural	. Quién Reconoce . Programas, censos, institutos, comisiones	3
Territorios Indígenas	Territorios Indígenas Inajenables y Propiedad Comunal	Legislación Territorios, Demarcaciones, Legislación Ambiental	2
Jurisdicción Indígena	Jurisdicción Indígena	Igualdad de Fuentes del Derecho	2
Lenguas Indígenas Oficiales	Lenguas Indígenas Oficiales		1
Educación Bilingüe	Educación Bilingüe	Legislación Educación	2
Autonomía	Autonomía	Legislación y Concesiones	2
Convenio 169	Ratificación Convenio 169	Jerarquía Derecho Internacional	2

(1) Se otorga un punto por la presencia de cada elemento.

Se obtiene de este modo un índice IRELDI de 14 puntos. Acto seguido, se aplica a todos los países de América Latina con población indígena significativa¹³.

Paso 1.2: Análisis Explicativo: Condiciones Estructurales

¹³ Se excluyen por lo tanto República Dominicana y Uruguay. En consecuencia, las constituciones de estos dos países, no presentan ninguna mención ni reconocimiento a los PI.

En esta fase del análisis cruzaremos el índice IRELDI, con otras variables fundamentales, para la comprensión del fenómeno que aquí estudiamos. Las condiciones que se tendrán en cuenta para el análisis explicativo así como el comportamiento esperado de cada una de ellas en la relación¹⁴, son las siguientes:

1. Desarrollo¹⁵: La inclusión de esta variable tiene que ver con la teoría de la movilización de recursos. Aquellas sociedades con un mayor nivel de desarrollo humano, tienen a su disposición una mayor cantidad de recursos (materiales, cognitivos, etc), que pueden ser utilizados en la contienda política, y por ende, en pro de una ampliación de derechos (en este caso, derechos indígenas).

Presunción teórica 1: A mayor nivel de desarrollo, mayor reconocimiento de derechos de los PI.

2. Desigualdad: Esta variable guarda relación con la anterior, y hace referencia a cómo se distribuye el acceso a esos recursos. Es decir, en sociedades muy desiguales, el acceso a los recursos está más limitado para los colectivos socioeconómicamente vulnerables (los pueblos indígenas, entre ellos).

Presunción teórica 2: A mayor desigualdad socioeconómica, menor reconocimiento de los PI

Como estas dos variables, dan lugar a diversas combinaciones, el resultado esperado en función de las mismas es el siguiente¹⁶:

		Desarrollo	
		+	--
Desigualdad	+		
	--		

3. Pobreza: Esta variable también guarda relación con la teoría de movilización de recursos. Se incluye en el análisis, porque la pobreza es una característica propia de los PI en la actualidad.

Presunción teórica 3: A mayor tasa de pobreza, menor reconocimiento de los derechos de los PI.

4. Población Indígena: este factor implica una relativa capacidad de presión que puede ser utilizada o no por los pueblos indígenas, pero que en sí misma, es un potencial de presión. Al mismo tiempo, esta variable hace referencia a cuál es el porcentaje de población al que afecta el reconocimiento o no reconocimiento de los derechos indígenas.

¹⁴ Las presunciones teóricas que se señalan a continuación únicamente expresan el comportamiento esperado de las condiciones explicativas de acuerdo con las teorías existentes, pero hay que tener presente, que en la lógica de conjuntos difusos, ninguna condición actúa aisladamente sino en combinación con las demás.

¹⁵ Esta variable se retomará en el análisis diacrónico, pero en ese caso, las mediciones se harán por periodos.

¹⁶ La parte más sombreada corresponde a la combinación que más favorecería el reconocimiento de derechos de los PI de acuerdo con la teoría de la movilización de recursos. El área blanca en cambio, hace referencia a la combinación menos favorable a dicho reconocimiento, y las otras dos áreas, son combinaciones de incertidumbre.

Presunción teórica 4: A mayor porcentaje de Población Indígena, mayor reconocimiento de los derechos de los PI.

Sin embargo, las variables pobreza y población indígena también pueden interactuar de maneras diversas. Y es que la pobreza es un rasgo característico de los PI, puesto que la estructura social también está basada en criterios étnicos. Por ello es preciso observar qué ocurre cuando el porcentaje de pobres coincide con el porcentaje de población indígena, y qué pasa cuando el porcentaje de pobres supera el porcentaje de población indígena, puesto que en estos casos, los PI tienden a ser amalgamados en el colectivo de “pobres” y no se atiende a su especificidad cultural (la cual queda relegada a un segundo plano en los discursos de las organizaciones de izquierda principalmente).

		% indígenas	
		+	--
% pobres	+		
	--		

- Fragmentación étnica: puede ser que la división entre diversos grupos étnicos (entre diversos pueblos indígenas, o entre los pueblos indígenas y otras minorías étnicas), dificulte la toma de decisiones o la materialización de consensos, y por ende, no se reconozcan los derechos de los PI.

Presunción teórica 5: A mayor fragmentación étnica, menor reconocimiento de los PI.

Sin embargo esta variable también puede combinarse de diversas formas con la anterior, de tal forma que es previsible pensar, que en aquellas sociedades donde el porcentaje de población indígena sea elevado, pero dicha población sea considerablemente homogénea, habrá un mayor reconocimiento de derechos de los PI.

		% indígenas	
		+	--
Fragmentación	+		
	--		

La selección de indicadores, para cada condición así como la calibración utilizada en el Fs/QCA, se especifican en el Anexo 1. Debido a la naturaleza de las variables, y la posibilidad de medirlas de forma continua, llevaremos a cabo un análisis de Fussy Sets, que nos permita establecer qué combinaciones de condiciones independientes son necesarias o incluso suficientes, para que exista reconocimiento de derechos indígenas.

En cuanto a las hipótesis de configuraciones aquí enunciadas¹⁷, éstas están resumidas en la siguiente tabla:

¹⁷ La notación para expresar pertenencia o no al conjunto de una determinada condición será de ahora en adelante: mayúsculas para la pertenencia y minúsculas para la no pertenencia.

Hipótesis del Análisis Sincrónico
Condición Necesaria
H1: POBLACIÓN → RECONOCIMIENTO (condición necesaria pero no suficiente¹⁸)
Configuraciones Suficientes
H2: POBLACIÓN*fragmentación → RECONOCIMIENTO
H3: POBLACIÓN*IDH*gini → RECONOCIMIENTO
H4: POBLACIÓN*POBREZA → RECONOCIMIENTO
H5: población*pobreza → RECONOCIMIENTO

Fase 2: Análisis Diacrónico: Variables Dinámicas

Esta fase del trabajo es de tipo exploratorio, cualitativo, longitudinal y comparado. Para ello se reduce el número de casos y se realiza una comparación tanto a nivel temporal como entre los países seleccionados.

Definición de la Variable Dependiente: Reconocimiento de Derechos de los PI

En esta segunda fase se atenderá a los siguientes elementos:

- Cambios Constitucionales: reconocimiento de derechos que antes no aparecían en los textos legales
- Cambios Legislación Específica: reconocimiento de derechos que antes no existían o regulaciones de territorios, autonomías y educación
- Ratificación Convenio OIT

Definición de las Variables Independientes Dinámicas

1. Existencia o no de Movimientos Indígenas

- Alcance: El movimiento puede ser local, de tal forma que su acción y sus demandas tienen unos límites concretos en el ámbito de lo local, estatal-provincial, nacional o incluso regional-internacional. Dependiendo del distinto grado de alcance, la estructura del movimiento puede clasificarse en un continuo de menos a más federativa.
 - Apoyos: pueden ser otros movimientos identitarios, movimientos ecologistas, grupos de izquierda o campesinos, movimientos de derechos humanos, antropólogos, abogados y miembros de ONG o iglesias.
 - Demandas: éstas suelen estar relacionadas con el reconocimiento (o respeto) de los Derechos culturales, los Derechos al territorio, y el Derecho a la Autonomía y Autodeterminación.
 - Demandado: los movimientos indígenas normalmente articulan su acción bien de cara al Estado (para demandar más derechos, o que se respeten los existentes), de cara a empresas multinacionales (si esas empresas llevan a cabo proyectos con los que ellos no están de acuerdo) y en algunos casos, de cara a otros colectivos no indígenas.
 - Repertorio de Acción Colectiva: movimientos pacíficos o violentos. Dentro de los movimientos violentos cabe distinguir entre los que dan lugar a tensiones y los que dan lugar a conflictos armados.
- Presunción teórica 1: A mayor impacto de los movimientos indígenas, mayor reconocimiento de los derechos de los PI.

¹⁸ No es una condición suficiente, porque el porcentaje de población indígena es una constante en los países a través del tiempo mientras que el reconocimiento es algo relativamente reciente.

2. Existencia de Representación Política Indígena: la situación puede variar desde la no representación, pasando por la representación local, regional o estatal. En estos casos, cabe distinguir entre representación mediante partidos étnicos, representantes no étnicos pero que han incorporado a su programa las demandas indígenas.

Presunción teórica 2: A mayor representación Política indígena, mayor reconocimiento de los derechos de los PI.

3. Comunidad Internacional

- Marco Legal Internacional: Aquí se tendrán en cuenta tanto los acuerdos internacionales en materia de reconocimiento de derechos indígenas como las instituciones internacionales, creadas para la promoción y defensa de tales derechos.
- Efecto Contagio: se tendrá en cuenta las nuevas Constituciones Multiculturales y reformas Constitucionales (en las que se aumente el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas) en toda la región y en especial, en los países vecinos

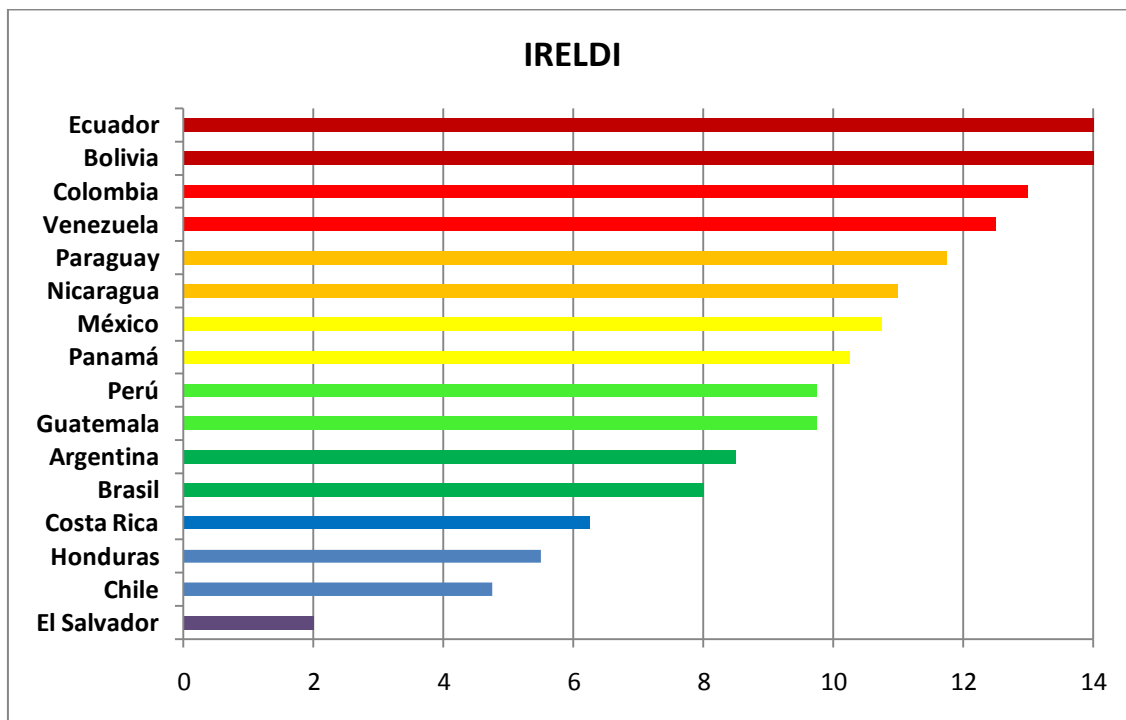
Presunción teórica 3: Cuántos más avances en el reconocimiento internacional, mayores avances en el reconocimiento estatal.

4. Democracia: Se medirá la calidad de la democracia con el índice de Polity IV (puesto que tiene mediciones para varios años y está menos sesgado que Freedom House).

Presunción teórica 4: A mayor democracia, mayor reconocimiento de los derechos de los PI.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO: ESTADO ACTUAL DEL RECONOCIMIENTO ESTATAL LEGAL DE DERECHOS INDÍGENAS

Los resultados de la construcción del índice y su posterior aplicación a los países de América Latina, quedan expuestos de forma detallada en el Anexo 2 y de forma resumida en el siguiente gráfico.

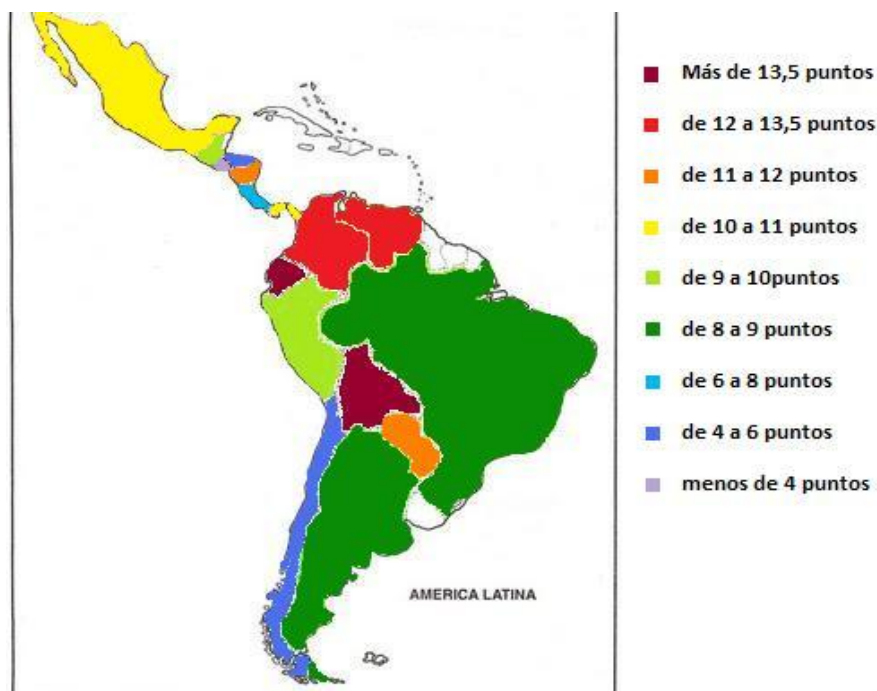


Fuente: Elaboración Propia.

Este diagrama de barras nos muestra cómo se distribuye el reconocimiento estatal legal de los derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina. Así pues, se observa como Ecuador y Bolivia alcanzan la puntuación máxima, en el índice IRELDI. Esto se debe a que reconocen todos los derechos seleccionados como indicadores en el presente trabajo. Igualmente, es preciso señalar, que la Constitución de Ecuador (2008) y la de Bolivia (2009), recogen los principales avances en materia de derechos de los PI, presentes en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Especialmente importantes son los artículos referentes al consentimiento previo, libre e informado (art 19 y 32); la igualdad de fuentes del derecho (art 40); la auto-identificación (art 33.1) y la autodeterminación (art. 3 y 4). Destaca igualmente Colombia, puesto que presenta una Constitución muy avanzada en materia de Derechos de los PI, si tenemos en cuenta que esta Constitución data de 1991. Del gráfico también se desprende, que los países menos favorables al reconocimiento legal de los derechos de los PI son El Salvador, Chile, Honduras y Costa Rica. De hecho, éstos son los 4 países que no han reconocido el derecho a la educación bilingüe en sus Constituciones. Si bien es cierto que todos (a excepción de El Salvador) han legislado al respecto: Chile en 1993 (Ley 19.253); Costa Rica en 1994 (Decreto 23.489) y en 1996 (Ley 7623) y Honduras en 1994 (Acuerdo 0719EP94). De hecho, Chile es el único país de los aquí analizados que no reconoce ningún derecho de los PI en su Constitución; toda la reglamentación al respecto se hace por Legislación específica.

El mapa que sigue a continuación es una forma de representar espacialmente ese reconocimiento estatal desigual. El mapa permite distinguir al menos 3 grandes zonas, de reconocimiento de los derechos de los PI. Por una lado, estaría la zona andina, que va de Venezuela a Paraguay dónde el reconocimiento es bastante extenso; la zona del Cono sur (Chile, Argentina y Brasil), donde ese reconocimiento es muy débil; y la zona de Centro América y México, donde el reconocimiento es bastante variado. La existencia de zonas diferenciadas hace intuitivo el factor explicativo del “efecto contagio” que analizaremos en el apartado dinámico del presente trabajo.

MAPA DEL RECONOCIMIENTO ESTATAL DE LOS DERECHOS DE LOS PI



Fuente: Elaboración Propia

ANÁLISIS EXPLICATIVO SINCRÓNICO

Análisis de Configuraciones Causales con Fs/QCA

Una vez realizado el análisis descriptivo del reconocimiento estatal de los derechos de los PI, puede llevarse a cabo el análisis explicativo de los factores estructurales. Para ello, se introducen los datos en una “Matriz de Datos” como la que sigue.

Tabla 2 Matriz de Datos (sin calibrar)

País	DDII	IDH	GINI	Fragmentación	Población	Pobreza
El Salvador	2	0.627	0.507	0.1978	7	58.2
Chile	4.75	0.782	0.554	0.1861	8	38.6
Honduras	5.5	0.598	0.615	0.1867	15	75.5
Costa Rica	6.25	0.783	0.438	0.2368	1	26.3
Brasil	8	0.706	0.627	0.5408	0.2	41.4
Argentina	8.5	0.805	0.501	0.255	1	21.2
Perú	9.75	0.711	0.533	0.6566	47	47.6
Guatemala	9.75	0.561	0.582	0.5122	66	69.4
Panamá	10.25	0.769	0.53	0.5528	6	32.7
México	10.75	0.775	0.536	0.5418	14	47.7
Nicaragua	11	0.561	0.582	0.4844	5	73.6
Paraguay	11.75	0.698	0.447	0.1689	3	43.2
Venezuela	12.5	0.778	0.471	0.4966	2	39.8
Colombia	13	0.715	0.601	0.6014	2	52.5
Bolivia	14	0.605	0.537	0.7396	71	52.6
Ecuador	14	0.732	0.461	0.655	40	62.1

Tras llevar a cabo la calibración y el análisis de conjuntos difusos, se obtienen dos resultados (uno para el reconocimiento de derechos de los PI y otro para el no reconocimiento de tales derechos), cada uno con varias soluciones (o configuraciones causales) posibles.

Análisis: Reconocimiento de DDII

Cuadro 1 Análisis del Reconocimiento de Derechos de los PI

Solución Parsimoniosa (consistencia: 0.970692):

⇒ FRAGMENTACIÓN

Solución Intermedia (consistencia: 0.981233):

⇒ GINI* FRAGMENTACIÓN*POBLACIÓN (c: 0.998035)

⇒ IDH*gini*FRAGMENTACIÓN*pobreza (c: 0.997230)

⇒ IDH*GINI*FRAGMENTACIÓN*POBREZA (c: 0.971831)

De este primer análisis se desprende que existe una *condición* facilitadora del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas: la fragmentación étnica. De

hecho, esta variable es incluso más influyente que el porcentaje de población indígena¹⁹. Por ello es preciso rechazar gran parte de las hipótesis planteadas en el apartado metodológico. Una explicación tentativa de esta relación podría ser que las sociedades étnicamente diversas, están configuradas por una multiplicidad de grupos (indígenas o no), la mayoría de los cuáles se benefician de la promulgación de Constituciones Multiculturales y de la Legislación consecuente (al menos en términos de reconocimiento de sociedad multicultural o pluriétnica, y en los derechos relativos al territorio y la autonomía).

Respecto a la solución intermedia, se distinguen 3 caminos o configuraciones causales que llevan a un mayor reconocimiento de los derechos de los PI. Es decir, dicho reconocimiento se caracteriza por la equifinalidad. La primera es una configuración que combine una elevada fragmentación étnica, un elevado nivel de desigualdad, y un alto porcentaje de población indígena. En esta configuración pueden ubicarse Bolivia, Guatemala, Perú, México, Panamá y Nicaragua. El segundo camino, se encuentra en sociedades considerablemente desarrolladas en los ochenta y principios de los noventa, con una desigualdad socioeconómica leve, una limitada tasa de pobreza, pero que constan de una alta fragmentación. Aquí pueden situarse los casos de Ecuador y Venezuela. Por último, el tercer camino hacia un elevado reconocimiento de Derechos de los Pueblos Indígenas, guarda semejanzas con el anterior, pero invierte el papel de las variables desigualdad y pobreza. Es decir, esta configuración se da en sociedades étnicamente fragmentadas, con un nivel de desarrollo humano considerablemente elevado, una alta tasa de pobreza, y además un alto nivel de desigualdad. Aquí se incluirían los casos de Colombia, Panamá, Perú y Brasil.

Análisis: No Reconocimiento de DDII

Cuadro 2 Análisis del No Reconocimiento de Derechos de los PI

Solución Parsimoniosa (consistencia: 0.785024):

⇒ POBLACIÓN*fragmentación

Solución Intermedia (c: 0.810474):

⇒ fragmentación*POBLACIÓN*GINI*IDH*pobreza (c: 0.837288)

⇒ fragmentación*POBLACIÓN*GINI*idh*POBREZA (c: 0.837370)

En cambio, para poder explicar el No Reconocimiento (o el débil reconocimiento) de los Derechos de los Pueblos Indígenas, existe en cambio una *configuración* facilitadora: una baja fragmentación étnica unida a un porcentaje relativamente elevado de población indígena²⁰. Esto implica que una débil fragmentación étnica no basta por sí sola, para explicar un débil reconocimiento de derechos indígenas, sino que ésta debe ir

¹⁹ Esto guarda relación con los hallazgos presentes en la obra de Van Cott, en la cual se observa que los partidos étnicos son a veces más exitosos en aquellas sociedades con porcentajes de población indígena muy pequeños, como Colombia y Venezuela; frente a sociedades con un gran porcentaje de población indígena pero partidos étnicos sin éxito, como Perú (2005)

²⁰ Se considera un porcentaje considerablemente elevado porque en la calibración la barrera de máxima incertidumbre se halla en el 4%. De hecho los países con débil reconocimiento poseen un porcentaje de población indígena intermedio (en torno al 10% de la población total). Este débil porcentaje puede operar de forma desfavorable a los derechos de lo PI, puesto que no es lo suficientemente grande como para generar desafíos importantes, ni lo suficientemente pequeño como para que los Estados no perciban que el reconocimiento de sus derechos genere grandes costes.

acompañada de un porcentaje de población indígena intermedio. Por ejemplo, es posible que se reconozca un cierto nivel de Derechos de los PI, en sociedades étnicamente poco fragmentadas, pero con un porcentaje de población indígena apenas significativo (como serían los casos de Costa Rica, Argentina y sobre todo Paraguay).

En cuanto a la solución intermedia, vemos que existen dos posibles configuraciones causales que incluyan a estos dos factores (débil fragmentación, población indígena considerable) Se trata por lo tanto, de una solución también equifinal. La primera se encuentra en sociedades que además de presentar estas dos variables, se caracterizan por un elevado nivel de desarrollo y una baja tasa de pobreza, pero con bastante desigualdad. Esta configuración corresponde a Chile. El segundo camino, por el contrario, se halla en sociedades igualmente desiguales pero con un bajo nivel de desarrollo y una alta tasa de pobreza. Esta configuración es propia de Honduras y el Salvador.

Este análisis nos demuestra que la relación entre variables estructurales y reconocimiento de derechos de los PI, es asimétrica. Esto quiere decir, que el no reconocimiento de derechos de los PI, no se explica por la negación o ausencia de los factores que sí explican el Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sino que ambas situaciones dependen de configuraciones causales distintas.

Prueba de Necesidad

	Reconocimiento		No Reconocimiento	
	Consistencia	Cobertura	Consistencia	Cobertura
IDH	0.775362	0.801498	0.796371	0.369850
idh	0.390399	0.781955	0.572581	0.533835
GINI	0.737319	0.807540	0.850806	0.418651
gini	0.469203	0.875000	0.608871	0.510135
FRAGMENTACIÓN	0.750000	0.970692	0.489919	0.284877
fragmentación	0.447464	0.661312	0.949597	0.630522
POBLACIÓN	0.604167	0.828571	0.677419	0.417391
población	0.575181	0.798742	0.721774	0.450314
POBREZA	0.649457	0.827945	0.818548	0.468822
pobreza	0.583333	0.877384	0.699597	0.472752

Esta prueba de necesidad nos muestra la fuerza explicativa de cada factor por separado, en el Reconocimiento o No Reconocimiento de los Derechos de los PI. A la hora de explicar el reconocimiento de los Derechos de los PI, la variable con mayor fuerza explicativa es el IDH²¹, seguida de una elevada fragmentación étnica, y una alta tasa de desigualdad²². Esto tiene implicancias muy importantes. Ya que esta prueba nos demuestra que pese a que en el primer análisis, la fragmentación étnica parecía ser la variable con mayor fuerza explicativa, esta fragmentación no es una condición necesaria para un elevado reconocimiento de derechos de los PI (como ejemplifica el caso de

²¹ El IDH no aparece en la solución parsimoniosa, porque el análisis de Fs/QCA busca un equilibrio entre consistencia y cobertura.

²² Sin embargo, ninguna de las consistencias de estos tras condiciones es mayor que la consistencia de la solución, por lo que su necesidad no es tan imperiosa como pareciera. No obstante, la débil fragmentación y una alta desigualdad sí que son condiciones necesarias para el no reconocimiento, pues cada una de sus consistencias es superior a la de la solución.

Paraguay). En cambio, para explicar el No Reconocimiento, es necesaria una débil fragmentación étnica, pero seguida de nuevo de un alto nivel de desigualdad y una elevada tasa de pobreza. Estos hallazgos parecen contra-intuitivos a primera vista, porque la presencia de alguno de los factores que afecta al Reconocimiento, influye también en el no Reconocimiento (como la elevada desigualdad). Esto podría interpretarse como que la presencia de este factor potencia el efecto del resto de la configuración. Por eso hay que tener siempre presente que los factores no actúan por separado, sino que siempre en combinación con otras variables, y son esas combinaciones las que finalmente influyen en el resultado.

Análisis de Suficiencia

Respecto a la suficiencia de algunas de las condiciones aquí analizadas, se puede observar como en todos los casos en los que la fragmentación étnica es elevada, el reconocimiento de derechos de los PI también es considerable. Por lo que podría decirse que una elevada fragmentación étnica es al menos una de las condiciones suficientes para el reconocimiento de los derechos de los PI. No ocurre en cambio lo mismo con el resto de condiciones aquí estudiadas.

ANÁLISIS EXPLICATIVO DIACRÓNICO

Selección de las Variables de Control y de los Casos

Como se ha visto en el epígrafe anterior, existen 4 caminos posibles para llegar a un alto nivel de reconocimiento de los derechos de los PI. En este nuevo apartado, en el que se llevará a cabo un estudio longitudinal a través del tiempo, se optará por uno de los 3 caminos resultantes del análisis estructural del Reconocimiento de los Derechos de los PI. Ello permitirá mantener constantes los factores estructurales que afectan a dicho reconocimiento, y así observar por separado, la influencia de los factores dinámicos. Es decir, dentro de los casos que presentan un considerable reconocimiento de derechos de los PI, trataremos de explicar las diferencias tanto en el puntaje, como en los diversos procesos de reconocimiento.

País	GINI*FRAG*POBLACIÓN	IDH*gini*FRAG*pobreza	IDH*GINI*FRAG*POBREZA	IRELDI
Brasil			0.61	8
Perú	0.76		0.76	9.75
Guatemala	0.76			9.75
Panamá	0.8		0.8	10.25
México	0.83			10.75
Nicaragua	0.85			11
Venezuela		0.91		12.5
Colombia			0.93	13
Bolivia	0,95			14
Ecuador		0.95		14

Así pues, utilizaremos como variables de control, los componentes de la configuración causal nº1, es decir, la que tiene una consistencia mayor (0,998). Por lo tanto, las **Variables de Control son:** Desigualdad + Alta Fragmentación Étnica + Alto porcentaje de Población Indígena. De esta forma, de entre los posibles países a analizar, los países seleccionados son Perú y México²³. No obstante como se trata de un análisis diacrónico, los casos no serán países sino periodos. De esta forma, cada país, se dividirá

²³ Quedan excluidos Nicaragua, Panamá, Guatemala y Bolivia, puesto que presentan porcentajes de población indígena (una de las variables explicativas fundamentales) muy extremos (5, 6, 66 y 70 respectivamente).

en 3 Periodos: El primero, irá de 1980 hasta el año de ratificación del Convenio, la segunda irá entre ese año y, la inclusión de los derechos indígenas en la Constitución y el tercer periodo irá desde la ratificación hasta el 2009.

Periodo 1 (Año Ratificación) Periodo 2 (Año Reforma Constitucional) Periodo 3

Por lo tanto se analizarán 6 casos: 2 países x 3 periodos.

México

Antes de la Ratificación del Convenio 169

México es el primer país de América Latina en ratificar el Convenio de 169 de la OIT. Lo hace en 1990, un año después de la promulgación del mismo. Hasta ese entonces, el reconocimiento de los derechos de los PI había pasado por varias fases. Ya en el proceso revolucionario de 1910 se reconocieron los bienes y tierras comunales; reconocimiento que quedó plasmado en la Constitución de 1917 mediante la creación del ejido (tipo específico de tierra comunal no específicamente indígena). Posteriormente, en los años 30, el Estado adopta una perspectiva denominada “indigenismo”, a la hora de abordar la cuestión indígena. Se trata de un enfoque paternalista y asimilacionista (Stavenhagen: 1996), basado en la solución de la cuestión agraria (dotación de tierras) y la educación (alfabetización). El indigenismo llegó a su punto álgido durante el gobierno de Cárdenas (1934-1940). Sin embargo, los beneficios de este pseudo-reconocimiento y las políticas relacionadas con él, no se distribuyeron de forma homogénea en todo el país, y particularmente fueron muy deficitarios en los estados del sur (Bello: 2004). Esta perspectiva indigenista fue muy contestada en los setenta, por lo que a partir de 1977, el gobierno mexicano cambió de su modo de abordar la problemática indígena y adoptó un nuevo enfoque (entonces denominado indigenismo participativo). Se trataba de reforzar el discurso de la pluriculturalidad y en consecuencia, desde el gobierno, se llevaron a cabo varias acciones sobre todo en el ámbito de la educación (Bello: 2004: 171).

No obstante, desde comienzos de los años 70, y hasta la ratificación del Convenio, se empieza a gestar un nuevo movimiento por los derechos indígenas. Sin embargo, se trata de movilizaciones incipientes que tiene como precursores a antropólogos, eclesiásticos y miembros de organizaciones de derechos humanos (Bello: 2004; De la Fuente: 2008). Así pues, en la década de los setenta, comienza a cuestionarse el modelo del PRI así como la legitimidad y efectividad de su política indigenista. Estos debates son frecuentes entre los antropólogos y las críticas al modelo del gobierno encontrarán cabida en el seno de las organizaciones campesinas y obreras (Bello: 2004). Al mismo tiempo, se celebran desde mediados de esa misma década, una serie de Congresos Indígenas con la colaboración de la Iglesia católica en las que se exponían las principales demandas de las comunidades. Los dos congresos más relevantes fueron los dos primeros: El Congreso Indígena de San Cristobal de las Casas (1974), promovido por la diócesis de San Cristobal de las Casas (Chiapas), dónde se plantearon demandas de tierra, comercio, salud, educación y el reconocimiento de la medicina tradicional (Hernández: 2001); y el Primer Congreso Indígena Nacional de Pátzcuaro (1975), fue promovido desde el propio gobierno (CNC en colaboración con el INI) como forma de control y de mantenimiento de su base clientelar, pero fue también el Congreso en el que por primera vez, se habló de autodeterminación y se criticó la política indígena del gobierno. A estos le siguieron otros congresos en 1977 y 1978 en los que sucedió lo mismo. (Oehmichen: 1999; cit en Bello: 2004).

Por otro lado, la mayor parte de las organizaciones indígenas campesinas u obreras que comenzaban a movilizarse por la cuestión indígena lo hacían en el plano local a lo sumo estatal (De la Fuente: 2008; Bartra y Otero: 2008). Pero ya desde 1980, empezaron a organizarse encuentros de organizaciones indígenas independientes; proceso que una década más tarde culminaría en el Primer Foro Internacional de Derechos de los Pueblos Indígenas (Bartra y Otero: 2008), como veremos en el siguiente periodo. Cabe resaltar que ciertas movilizaciones regionales adquirieron gran impacto a nivel estatal, como los Nahuas en Guerrero, la Unión de Comuneros Emiliano Zapata en Michoacán, las invasiones de tierras en Chiapas, pero sobre todo los Zapotecas en Oaxaca. Estos últimos se movilizaron desde 1973 (a través de COCEI) hasta 1989, año en que obtuvieron 27 municipalidades en el Estado de Oaxaca, lo que les permitió desarrollar importantes reformas políticas y culturales (Brysk: 2009: 109). En cuanto, a la rama del movimiento proveniente de organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, cabe señalar que en 1989 tuvo lugar en Oaxaca, el Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los PI (De la Fuente: 2008; Aragón: 2007).

Como ya se ha señalado más arriba, el gobierno mexicano, ratifica el Convenio un año después de su promulgación por la OIT. Sin embargo, el citado convenio, no era en el único paso que se había dado en el escenario internacional en el ámbito del reconocimiento de derechos multiculturales. Ya en 1980 se había creado el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, pero quizás, lo que tuvo más impacto fue lo acaecido en el ámbito regional. De 1986 a 1988 tres países latinoamericanos transitaron a la democracia, incluyendo nuevos derechos multiculturales en sus constituciones: Guatemala en 1986, Nicaragua en 1987 y Brasil en 1988²⁴. La Constitución guatemalteca es pionera en la región en el reconocimiento de la multiculturalidad, como se aprecia en los artículos 66 (reconocimiento de una sociedad multicultural) y 67 (reconocimiento de las tierras que históricamente pertenecen a las comunidades indígenas). El caso nicaragüense es sumamente importante porque además de la Constitución, en ese mismo año, también se promulgó el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica (Ley 28). Estos dos instrumentos desarrollarán mucho el concepto y la institución de la autonomía indígena. Por último, lo más destacable de la Constitución brasileña es que abandona su postura indigenista (paternalista) y reconoce a las comunidades como sujeto colectivo. Al mismo tiempo reconoce muchos derechos de los pueblos indígenas sobre el suelo, los ríos y lagos de las tierras que “tradicionalmente ocupan”²⁵.

La década en que se movió todo

Desde la ratificación del convenio (1990) hasta la reforma constitucional de 2001, el sistema legal mexicano sufrirá ciertas transformaciones, en direcciones a veces contrapuestas. Lo más destacable, es que en 1992 se reforma la Constitución para modificar dos artículos relacionados con la problemática indígena. Por un lado se reforma el artículo 4 de tal forma que se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana (Bello: 2004: 174). Esto evidentemente constituye un avance en materia de reconocimiento de derechos indígenas. Sin embargo, al mismo tiempo se modifica el artículo 27, modificación por la cual se pone fin al reparto agrario mediante dotación ejidal, bajo el pretexto de que ya no había más tierras para distribuir (Bello:

²⁴ La constitución peruana de 1979 también incluía una amplia gama de derechos multiculturales y de los PI, aunque con el transcurrir de los años, ese reconocimiento fue diluyéndose por medio de la legislación secundaria (Barié: 2003).

²⁵ Aunque no sobre el subsuelo ni los recursos hidráulicos que pertenecen a la Unión y el tutelaje no desaparece pese a ser ahora “tutelaje positivo” (Barié: 2003)

2004: 173). Esta última modificación eclipsó la reforma del artículo 4 y fue un detonante de las movilizaciones posteriores, y a la larga, del movimiento zapatista.

En el plano internacional, en esos años se promulgaron las Constituciones de Colombia (1991) y Paraguay (1992), dos de las constituciones más multiculturales de la región y pioneras en más de un aspecto; y se creó en 1992 el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La década de los 90 en México, constituye lo que Tarrow denomina un ciclo de acción colectiva (2004: 201-204). De esta forma, a las demandas de una mayor democratización del régimen, se unen las protestas de los sectores campesino e indígena. 1992, es el año del Quincentenario, o lo que es lo mismo, el año de las movilizaciones de “500 Años de Resistencia” que se produjeron de norte a sur en todo el continente, y por supuesto, también en México (Brysk: 2009:113). De hecho, estas protestas se intensificaron una vez que se percibió que la reforma del artículo 27 “se hacía como condición no explícita del TLC que México negociaba en ese momento con EEUU y Canadá”. (Bello: 2004:1975). En ese contexto, el mismo día que entraba en vigor el TLC (1 de enero de 1994), se produce el primer levantamiento zapatista del EZLN. La derogación del artículo 27 siempre fue una de sus principales demandas. Al mismo tiempo, el movimiento zapatista promovió “la cuestión de las identidades y su relación con la demanda de autonomía y territorio, como eje central de las demandas indígenas” (Bello: 2004: 175-177).

Mientras tanto, en 1993 y 1994 se proclamaron respectivamente el año internacional y la década internacional de los PI. En esos años, también se promulgaron las constituciones de Perú y Argentina, y se reformaron algunos artículos relativos a temas indígenas de la boliviana. Finalmente en 1995, se firma en Guatemala el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Este acuerdo tuvo importantes repercusiones en toda la región (Singh: 2005)²⁶.

En un clima de conflicto armado latente se promulgó en 1995 la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna de Chiapas²⁷, y un año más tarde se firmaron los Acuerdos de San Andrés. Durante las negociaciones, los zapatistas hicieron especial hincapié en el reconocimiento del derecho de la autonomía indígena y la autodeterminación²⁸. En los años que siguieron a los Acuerdos de San Andrés se produjo bastante legislación a nivel estatal para regular la cuestión indígena²⁹. De forma paralela, desde el EZLN se creó en 1997 a través del Congreso Nacional Indígena, un nuevo movimiento social civil, el Frente Zapatista de Liberación Nacional (Brysk: 2009: 113). A partir de esos años, durante el gobierno de Zedillo, la represión estatal contra los movimientos indígenas se intensificó y se produjeron momentos de

²⁶ Pese a ser un documento muy avanzado en materia de derechos de los PI, el acuerdo nunca llegó a implementarse debido al resultado del referéndum posterior.

²⁷ Por la cual se creó la Comisión para la Concordia y la Pacificación.

²⁸ Lo cual incluía “el rediseño del Estado Federal, la remunicipalización en áreas indígenas, la entrega o traspaso de recursos del Estado, la participación plena en la toma de decisiones en los asuntos que les afecte, la consulta en caso de proyectos de explotación de recursos naturales en tierras indígenas, etc” (Bello: 2004: 177)

²⁹ Concretamente, la Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo (1997), la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca (1998), la Ley de Derechos, Cultura y Organizaciones Indígenas de Quintana Roo (1998) y la Ley de Derechos y Cultura Indígena de Chiapas (1998). Con anterioridad, el Decreto 14.156 de Jalisco crea la Procuraduría para Asuntos Indígenas (1991), se promulga una ley en el Estado de México que crea el Consejo Estatal para el Desarrollo integral de los PI (1994). Paralelamente entre 1992 y 2001 se promulgan leyes orgánicas municipales en los Estados de Sonora, Oaxaca, Durango (antes de 1994), Puebla, Chiapas, Querétaro y se reforma la de Yucatán (después de 1994); todas ellas basadas en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz que data de 1984 (Barié: 2003).

retroceso o estancamiento en materia de reconocimiento de derechos de los PI (Bello: 2004).

Estos actos de represión fueron llevados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fallando esta última a favor de los denunciantes (como lo demuestran los informes 11.411; 11.543 y 11.565 de la CIDH³⁰). De esta forma desde el ámbito regional se ejercía presión sobre el gobierno mexicano. En esos mismos años, también en el plano internacional, se promulgaron las nuevas constituciones de Ecuador (1998) y Venezuela (1999).

Con la primera alternancia en el gobierno mexicano, Fox, que había prometido solucionar el conflicto de Chiapas con brevedad, llega al poder. En 2001, se produce la “Marcha por la Dignidad” que cuenta con el apoyo de organizaciones indígenas de trabajadores y estudiantes de todo el país. El presidente manda al Congreso y al Senado, un proyecto de reforma constitucional, con muchos de los aspectos recogidos en los Acuerdos de San Andrés, pero sin, a juicio de los zapatistas, las aspiraciones esenciales. Por ejemplo, el tema de la autonomía es reducido a un programa de autogestión. Los zapatistas tratan de recuperar estos aspectos fundamentales a través de 300 controversias constitucionales, pero la reforma es finalmente aprobada sin modificaciones (Bello: 2004: 178-179).

El movimiento zapatista, y su énfasis en la autonomía y la autodeterminación influyó en las organizaciones indígenas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán (Bello: 2004), aunque tuvo un gran impacto internacional y repercusión en toda la región de América Latina (Brysk: 2009: 93)

Tras la Reforma Constitucional de 2001

En el tercer Congreso Nacional Indígena de 2001, se volvió enfatizar sobre la cuestión de la autonomía indígena. En el plano internacional, en 2002, se creó una institución muy importante: el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas. Un año más tarde, en 2003 se promulga en México un decreto por el cual, “se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los PI y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 5° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales” (Barié: 2003).

Perú

Perú muestra una tendencia inversa a la mexicana. Pese a que, el reconocimiento de derechos de los PI, sigue también un proceso discontinuo, en este caso, la tendencia general es hacia un cada vez menor reconocimiento. Aunque puede que en los últimos años, y con los últimos acontecimientos, estemos asistiendo a una inversión de esta tendencia a la baja.

Dos Constituciones y pocos avances

Se puede hablar de una tendencia descendente, puesto que la Constitución de 1993, supone un retroceso en materia de reconocimiento de los derechos de los PI, respecto de la Constitución de 1979, la cual a su vez, representa un salto atrás, respecto de la legislación secundaria promulgada durante el gobierno del General Velasco (1968-1975). Durante esos años, se llevaron a cabo numerosos avances como la Reforma Agraria, la Ley General de Educación de 1972 (que regulaba sobre el bilingüismo), la Ley de Comunidades Campesinas y la Ley de Comunidades Nativas, mediante el

³⁰ Fuente: <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/internattext.cfm?Language=Spanish>

Decreto Ley 22175 promulgado en 1974. (Degregori: 1995: 171). Estas leyes fortalecieron el pluralismo cultural. Por ejemplo, la Ley General de Educación, reconoció el quechua como lengua oficial, pero en cambio, la Constitución de 1979 reconoce que el quechua y el aymara son lenguas de uso oficial pero no la lengua oficial (que sigue siendo el español) (Barié: 2003). La Constitución de 1979 igualmente supone otros retrocesos como los derechos restringidos sobre el suelo. También incluye elementos positivos como el derecho a voto para los analfabetos, y algunos elementos de autogestión, aunque se restringe la facultad de administración de justicia (Barié: 2003).

En cuanto a los movimientos, e Perú, es entre 1958 y 1964, cuando tienen lugar importantes movimientos campesinos, pese a estar protagonizados mayoritariamente por quechuas y aymaras. Estos movimientos demandaban la recuperación de las tierras usurpadas al mismo tiempo que emprendían una lucha por la educación-alfabetización, entendida no desde la perspectiva bicultural, pero como educación “criolla” (Degregori: 1995: Barié: 2003). La principal característica era su orientación campesina.

Más tarde en la década de los 70, resurgen las movilizaciones desde sectores de la izquierda (partidos y sindicatos) que vertebran el movimiento campesino, a las que se unen las movilizaciones surgidas a raíz de la crisis económica de mediados de los setenta. Fueron años de gran movilización en Perú, que “culminaron en 1977 y 1978 con dos paros nacionales prácticamente unánimes que contribuyeron en grado significativo a las Transición democrática” (Degregori: 1995: 175). Se trata, como en el caso mexicano, de un ciclo de acción colectiva. De esta forma muchos activistas e intelectuales formados en movimientos y partidos de izquierda, luego pasarán a ser activistas de los movimientos étnicos de las décadas de los ochenta (Bello: 2004: 64). Esta unión o solapamiento de movimientos será común a muchos países de la región entre ellos México, pero también Chile, Bolivia, y parte de las organizaciones nicaragüenses (Bello: 2004; Brysk: 2009).

De esta forma en la década de los 80 surgen importantes organizaciones, entre ellas AIDSEP (1980), la cual formará parte de COICA (1984)³¹, y CONAP, entre otras. Estas organizaciones hacen referencia sobre todo, a la región amazónica del Perú³². Por lo tanto, la movilización y las demandas vendrán sobre todo de esta zona. Esta aclaración es sumamente importante puesto que como dice Brysk: “En Perú, la población india de las tierras altas, bastante urbanizada, ha sido inactiva o políticamente activa en arenas no étnicas, junto con la alternativa identificación fundada en la clase” (2009: 91). Ello explicaría porque se elabora legislación específica para estos dos tipos de comunidades, y porque la legislación sobre comunidades nativas es más abundante que la propia sobre comunidades campesinas. Así pues los movimientos étnicos de este periodo están al mismo tiempo muy localizados en el plano regional, aunque mantienen ciertas redes con movimientos homólogos de países vecinos (COICA). En el plano nacional, son al mismo tiempo, movimientos de tinte campesino, o estrechamente vinculados a sectores de la izquierda.

Respecto al marco internacional, cuando se promulgó la Constitución de 1993 (durante el Año Internacional de los Pueblos Indígenas), ya habían pasado 4 años desde la aprobación del Convenio 169 de la OIT. Otros antecedentes en la región fueron: la

³¹ COICA es la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica y está formada por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Surinam y Venezuela, además de Perú.

³² Y es que en este país hay una importante distinción entre las comunidades de la selva (amazónicas), denominadas comunidades nativas, y que sí son consideradas indígenas por un lado; y las comunidades de tierras altas (de la sierra), denominadas comunidades campesinas, pero no consideradas indígenas.

promulgación de las constituciones guatemalteca, nicaragüense y brasileña a mediados de la década de los 80, la colombiana (1991) y la paraguaya (1992). La nueva constitución no incorpora los importantes avances que habían tenido lugar en la región (sobre todo en Colombia y Paraguay), sino que incluso, restringe aún más los exiguos derechos presentes en la Constitución de 1979, como ya se avanzaba antes. Además, esta constitución se promulgó el mismo año, en que el gobierno de Perú, era objeto de varios fallos en su contra, por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (informes 10.264; 10.206; 10.276 y 10.446)³³.

Esta “decadencia” en el reconocimiento de los derechos de los PI, se disfrazó bajo un discurso de respeto a la diferencia (Barié: 2003). Por ejemplo, en la Constitución se dice que se regulará mediante legislación secundaria la posibilidad de que las comunidades administren la justicia en algunos ámbitos específicos pero en ningún caso violando los derechos individuales. Respecto a los territorios indígenas, la Constitución emplea términos como “tierras abandonadas” o “libre disposición de tierras”, lo cual permite la enajenación de tierras indígenas. Además, las comunidades no tienen derechos sobre los recursos puesto que el Estado es el soberano de su aprovechamiento, y también es el que promueve el desarrollo en la Amazonía.

Respecto al Convenio 169, Perú lo ratificó en 1994, es decir después de México (1990), Bolivia (1991), Colombia (1991), Paraguay (1993) y Costa Rica (1993). La ratificación, en principio, es sumamente importante puesto que obliga a realizar modificaciones en las constituciones (Bello: 2004: 115).

Los años difíciles

Sin embargo, la administración de Fujimori, no cumplió lo establecido en el Convenio, puesto que elaboró una legislación secundaria, a menudo, contraria a lo que dicho Convenio establecía, e incluso contradiciendo los ya de por sí débiles derechos presentes en la Constitución de 1993³⁴ (Bello: 2004:116). A esto se añade que los noventa, fueron una década de extrema violencia para los indígenas peruanos, tanto por parte del grupo Sendero Luminoso, como por parte del Estado.

Si bien es cierto, que gran parte de los integrantes de Sendero Luminoso eran de ascendencia indígena (Degregori: 1995; Brysk: 2009) también es cierto, que los indígenas tanto de la selva como de la sierra fueron masacrados por este grupo. Sendero Luminoso, era según Brysk (2009: 89) un movimiento guerrillero dirigido por hispanos, que pese a atraer a reclutas indios, no incluía entre sus demandas reclamos indígenas como tierras o justicia; tampoco respetaban las normas culturales de la comunidad; y además, los guerrilleros hispanos dejaban que los propios indígenas sufrieran lo peor de la contra-insurgencia.

Fruto de la extrema violencia y la represión, a finales de los 90, con excepción de los movimientos y organizaciones por los derechos humanos, las redes y casi todas las organizaciones sociales estaban dismanteladas (Barié: 2003). En materia de PI cabe destacar la continuación de organizaciones como CNA y CCP (organizaciones campesino-agrarias), que tuvieron un papel importante en la transición, y también la aparición de una nueva organización la COPPIP (Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú) en 1997. Esta organización es específicamente indígena y abarca todo el país. También destaca CONACAMI, creada en 1999, y que es la

³³ Fuente: <http://www.iadb.org//Research/legislacionindigena/leyn/internatttext.cfm?Language=Spanish>

³⁴ Por ejemplo la Ley 26505 de Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en Tierras Indígenas, de 1995. Esta ley se reglamentó posteriormente en 1997 mediante el Decreto Supremo 011. Igualmente en 1998, se promulgó la Ley 27037 de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

principal organización indígena de la Sierra³⁵. Por lo demás, en 1998 se promulga la Ley 26026. Se trata de un paso muy importante porque incorpora los delitos contra la Humanidad (que ocurrieron en los 90 en el Perú), en el Código Penal.

Durante esos años de decadencia en el reconocimiento y respeto de los derechos de los PI en el Perú, se promulgaron las Constituciones de Argentina (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999), y se reformaron la panameña (1994) y la boliviana (1994 y 1995). La última reforma, fue la Mexicana en 2001, año en que Perú también optó por realizar una reforma en materia de derechos indígenas, pero ésta queda suspendida en 2003 (Barié: 2003).

A partir de 2001 y aparte de la reforma constitucional truncada

En 2001 se realizaron algunos avances importantes en materia de reconocimiento de los derechos de los PI, pero siempre por medio de Legislación Específica. De esta forma en un mismo año se promulgó el Decreto Supremo III, que crea la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA) y la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas; El Decreto Supremo 052, que autoriza las solicitudes de las comunidades nativas para el aprovechamiento de recursos forestales de sus tierras y las declara prioritarias, creándose también un Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas (Bello: 2004 y Barié: 2003). De nuevo se observa como las comunidades de la sierra, son marginadas en la legislación. De hecho hubo importantes conflictos entre los indígenas de la sierra y de la selva. Las ONGs operantes en la Amazonía veían con recelo los intentos de las comunidades de la sierra, de reclamar los mismos derechos que los PI de la selva habían alcanzado (Barié: 2003).

Los avances más significativos y novedosos vendrán después, en 2003, cuando se aprueben la Ley de 27683 de Elecciones Regionales (que establecerá circunscripciones especiales para las comunidades nativas) y la Ley 27908 de Rondas Campesinas, que responde a las demandas de seguridad jurídica de la propiedad y la justicia indígena.

Un resumen de las variables independientes aplicadas a estos dos casos puede verse en el Anexo 3.

Análisis Comparado

De lo expuesto en el apartado anterior se desprende que en cualquier caso, el reconocimiento de derechos de los PI, no es continuo. Hay altibajos en dicho reconocimiento, fruto de la coyuntura. Del mismo modo la tendencia más general, puede ser tanto a la alza (México), como a la baja (Perú). De todas formas, lo que en este análisis diacrónico se quiere explicar, es por qué un Estado decide ratificar el Convenio 169 en un determinado tiempo, y por qué decide realizar un cambio constitucional en una coyuntura concreta.

De entre los factores explicativos dinámicos aquí analizados, vemos que las diferencias más significativas entre los seis casos, se hallan en el alcance, los apoyos, las demandas y los repertorios de acción colectiva de cada periodo, y también en los distintos niveles de calidad democrática e IDH. Respecto a los movimientos, es difícil atribuir su potencial explicativo, ya que las movilizaciones y experiencias son en cierto modo acumulativas, a pesar de que haya periodos de un mayor o menor impacto. Como

³⁵ Hubo intentos de crear partidos étnicos como el MIAP, pero éstos carecieron de éxito y desaparecieron (Van Cott: 2005).

señala Tarrow: “aunque es posible relacionar resultados con iniciativas en los movimientos, no es fácil identificar la causa concreta de un resultado político específico” (2004:228). Pero podría decirse que aquellos casos en los que los movimientos adquieran un mayor alcance, un gran número de apoyos nacionales e internacionales de otros grupos (pese a mantener su especificidad indígena), demanden al Estado nuevas cuotas de poder y decisión sobre sus propios asuntos y consigan crear un RAC de conflicto potencial (no directamente violento), es decir, capaz de alterar el orden de la vida política del país, sin restar legitimidad al movimiento ante los ojos de otros grupos (pacifistas, etc), las posibilidades de que ello acarree un nuevo estadio de reconocimiento estatal aumentan. Así pues, si las demandas son restringidas, por ejemplo, sólo a la dotación de tierras (Perú en el periodo 1, y 2), o están orientadas a las autoridades locales o entes privados, o si los movimientos se enmarcan dentro de organizaciones no específicamente indígenas, o si la conflictividad llega al punto, que el Estado cambia de estrategia y opta por la represión (Perú en el 2º periodo, o México en la segunda mitad del 2º periodo), las posibilidades que suceda un mayor reconocimiento de los derechos de los PI, disminuyen. Respecto a la consolidación democrática, esta parece guardar mucha relación con el mayor o menor reconocimiento de los derechos de los PI. En cambio, la relación entre reconocimiento y desarrollo es más compleja. A lo largo de esos 30 años, México muestra un desarrollo mucho más moderado que Perú, aunque si bien es cierto, empieza con un nivel de desarrollo mucho mayor (casi un 0.1 más). Teniendo en cuenta, que la tasa de desigualdad entre estos dos países es prácticamente idéntica (0.536 para México y 0.533 para Perú), la única explicación posible es que un avance mantenido en el desarrollo de un país, favorece al reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas, frente a una mejora abrupta en el nivel de desarrollo, que lo inhibiría. Esto puede deberse a que la implementación de agresivas políticas neoliberales, que resultan ser contrarias a los intereses de las comunidades indígenas, con frecuencia traen aparejado el no respeto de los derechos territoriales de las PI.

Respecto a las otras dos variables, la tendencia tanto en México como en Perú, es hacia una mayor representación política, pese a que en los dos países el sistema de partidos es bastante cerrado a la aparición de nuevos partidos étnicos. Por ese motivo, las principales instancias de representación indígena son a nivel municipal o local, o en instancias especiales, como autonomías indígenas o circunscripciones especiales. Esto otorga a los PI nuevas cuotas de poder, pero cuotas limitadas. De acuerdo con lo antes expuesto, pareciera que el cambio en el ejecutivo, sobre todo si el nuevo planteó en su programa algunos temas relacionados con los PI, es el que posibilita los cambios constitucionales de mayor magnitud. En cualquier caso habrá que mantenerse a la espera de cuál es el efecto de las circunscripciones indígenas en Perú, puesto que su creación es relativamente reciente, y puede acarrear nuevas iniciativas legislativas sobre derechos de los PI.

Del mismo modo, los cambios en el marco internacional, han ido principalmente en la dirección de un mayor reconocimiento de los derechos de los PI. Sin embargo, el hecho de que en el plano internacional, los derechos siempre vayan al alza, y en el plano nacional puedan ir a la baja (Periodo 1 y 2 de Perú y Periodo 2 de México), implican que este factor no es suficiente por sí mismo, para explicar el reconocimiento de los derechos de los PI. Sin embargo, lo que quizás tenga más sentido es el efecto contagio. Así pues, México ratifica el Convenio 169 en 1990, después de los cambios constitucionales de sus vecinas Guatemala (1986) y Nicaragua (1987). La reforma Constitucional en cambio se producirá tras los numerosos cambios constitucionales llevados a cabo, en toda la región. En cuanto a Perú, la ratificación del Convenio (1994)

no se produce tras los primeros cambios constitucionales de la región (como ocurre en el caso mexicano), sino después de que buena parte de los países de América Latina reconozcan constitucionalmente los derechos de los PI, y más específicamente sus países vecinos o próximos: Brasil (1998), Colombia (1991) y Paraguay (1992), y algo parecido sucede con las ratificaciones a nivel regional (Bolivia, Colombia y Paraguay). La reforma constitucional de 2001, se hará una vez que casi todos los países de América Latina hayan introducido sus principales reformas. Por lo tanto, el contexto internacional influye en el reconocimiento de los derechos de los PI, aunque no determina.

REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo ha propuesto una salida metodológica al problema de endogeneidad presente en la relación entre reconocimiento estatal legal de los derechos de los PI, y movimientos indígenas. Esta nueva forma de aproximarse al problema ha permitido extraer algunas conclusiones interesantes.

Para empezar, el reconocimiento de los derechos de los PI no es homogéneo en América Latina y depende tanto de factores contextuales como dinámicos. De entre las condiciones estructurales, la fragmentación étnica parece ser la más relevante, tanto para explicar el reconocimiento como el no reconocimiento. No obstante, se puede llegar a un nivel de reconocimiento considerable, por varios caminos diferentes, en función de la combinación del resto de condiciones.

Otra conclusión interesante es que dentro de los países que comparten una misma combinación de condiciones, el reconocimiento estatal legal de los derechos de los PI, depende del impacto que alcancen los movimientos indígenas al interior de cada país en cada momento. Igualmente, tanto el factor consolidación de la democracia, como ritmo del desarrollo, parecen estar fuertemente asociados con el reconocimiento de derechos de los PI, al menos cuando las condiciones estructurales son favorables a dicho reconocimiento. Sin embargo, estos factores dinámicos pueden no funcionar en contextos estructurales poco favorables a dicho reconocimiento.

Aún con todo, el presente artículo está sujeto a muchas mejoras tanto metodológicas como teóricas. Para empezar, sería conveniente realizar un análisis multi-value en el análisis dinámico, puesto que la naturaleza de las variables explicativas (nominales u ordinales) de esta fase no permiten seguir con la lógica de conjuntos difusos, y por ello aquí el estudio se limitó a la narrativa. Igualmente, aportaría más valor incluir más casos en el análisis diacrónico, para contrastar ciertas hipótesis aquí enunciadas. Por otro lado, en el presente trabajo se ha optado por una estrategia de casos más similares (en un contexto parecido, el distinto reconocimiento de los derechos de los PI se debe a las diferencias en ciertos factores dinámicos, como el impacto de los movimientos indígenas, la democracia o el ritmo del desarrollo), pero también sería de sumo interés seguir una estrategia de casos más diferentes (es decir, en contextos altamente dispares, algunos países poseen un mismo nivel de reconocimiento de derechos de los PI). E incluso, podría hacerse un análisis de caso, que explique como es posible que en contextos altamente desfavorables, exista un reconocimiento considerable de los derechos de los PI (sobre todo el caso de Paraguay, pero también el costarricense).

BILBIOGRAFÍA

AHRAM, Ariel. 2009. "The Theory and Method of Comparative Area Studies". *Political Methodology*, nº 19.

- ALESINA, Alberto; DEVLEESCHAUWER, Arnaud; EASTERLY, William; KURLAT, Sergio. 2003. "Fractionalization". *Journal of Economic Growth* n°8.
- ARAGÓN, Orlando. 2007. "Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico". En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 40, n° 18. México D.F.: UNAM.
- BARIÉ, Cletus G. 2003. *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: Un Panorama*. La Paz y México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Abya Yala (Quito).
- BARTRA, Armando y OTERO, Gerardo. 2008. "Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia". En MOYO, Sam y YEROS, Paris [coord.]: *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO
- BELLO, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- BERAMENDI, Pablo. 2007. "Federalism"; En BOIX y STOKES: *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press.
- BRYSK, Alison. 2009. *Del Pueblo tribal a la aldea global: Derechos indígenas y relaciones internacionales en América latina*. Ediciones Bellaterra.
- DE LA FUENTE, Rosa. 2008: *La autonomía indígena en Chiapas*. Madrid: Editorial la Catarata.
- DEGREGORI, Carlos I. 1998. "Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia" En DARY (comp): *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú y Bolivia*. Guatemala: FLACSO.
- GARCÍA, Laura. 2006. "Pluralismo Legal y Derecho Indígena". *Frónesis*, vol.13, no.1.
- GILBERT, Jérémie 2006: *Indigenous Peoples' Land Rights under International Law: From Victims to Actors*. Ardsley: Transnational Publishers.
- HERNÁNDEZ, Rosalva. 2001. *La otra frontera: identidades múltiples en Chiapas poscolonial*, México D.F.: CIESAS
- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn 2000: *Activistas sin fronteras. Redes de Defensa en Política Internacional*. Siglo Veintiuno Editores. México D.F.
- LÓPEZ, José Luis. 2006. *Los derechos de los pueblos indígenas*. Málaga: CEDMA.
- MAIZ, Ramón. 2004. "El indigenismo político en América Latina". *Revista de Estudios Políticos y Constitucionales*. N° 123. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MARTÍ, Salvador. 2004. *Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global*. CIDOB. Barcelona.
- 2008. "Las razones de la presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)" En *Revista Mexicana de Sociología*. Año 70, n°4, p 675-724.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; y TILLY: Charles. 2005. *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial: Barcelona.
- McCARTHY, J. y ZALD, M. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements". *American Journal of Sociology*, n°92
- RAGIN, Charles C. 2008. "Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA)." En Benoit RIHOUX y Charles RAGIN (eds.) *Configurational Comparative Analysis*. Thousand Oaks, CA and London: Sage Publications.

SINGH, Priti. 2005. "Indigenous Rights and the Quest for Participatory Democracy in Latin America". En *International Studies*. Vol 42, nº 1. New Dehli, Thousand Oaks and London: Sage Publications.

STAVENHAGEN, Rodolfo. 1979. "Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos La cuestión de las minorías". Centro de Investigación y Promoción Amazónica. Lima.

-----1996. "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales" En Elizabeth JELIN y Eric HERSHBERG (coord.): *Construir la Democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad. Caracas.

-----2006. "Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas logros y recalcos", En BERRAONDO, Mikel (coord.): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos. Bilbao: Universidad de Deusto.

TARROW, Sidney. 2004. "El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política". Alianza Editorial. Madrid.

TILLY, Charles. 1978: *From Mobilization to Revolution*: Reading: Addison Wesley.

VAN COTT, Donna. 2000. *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburg: Pittsburg University Press.

VAN COTT, Donna. 2005. *From movements to Parties in Latin America. The evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

ANEXOS

Anexo 1: VARIABLES EXPLICATIVAS ESTRUCTURALES

Variable	Indicador			Calibración
		Periodo	Fuente	
Desarrollo	IDH	1980-1995	PNUD	Máximo: 0.8 Máxima Incertidumbre: 0.65 Mínimo: 0.5
Desigualdad	Índice de GINI	1990	CEPAL	Máximo: 0.65 Máxima Incertidumbre: 0.49 Mínimo: 0.4
Pobreza	% Población bajo la línea de pobreza	1990	CEPAL	Máximo: 75 Máxima Incertidumbre: 45 Mínimo: 20
Población Indígena	% Población Indígena sobre Población Total	1990	OIT	Máximo: 60 Máxima Incertidumbre: 4 Mínimo: 0
Fragmentación étnica	Índice de Fragmentación Étnica	1990	Alesina et all (2003)	Máximo: 0.8 Máxima Incertidumbre: 0.4 Mínimo: 0.1

Para empezar, respecto a la selección de indicadores es preciso hacer tres apuntes. Primero, en cuanto a la variable pobreza, se tomó el indicador de pobreza absoluta medido por la CEPAL. Aunque existen diferencias notables en la región respecto al umbral relativo de pobreza de cada país, se ha optado por el indicador absoluto de pobreza, puesto que arroja más variabilidad entre países. Además, la medida de pobreza relativa es similar a la medida de desigualdad en el ingreso (que ya está recogida en el presente análisis por el índice de GINI). Segundo, existen dos formas de medir la población indígena (por porcentaje, o por millones). Dada las abismales diferencias en la región en materia de población y tamaño de los países, se optó por el porcentaje de

población. Por último, en cuanto a la fragmentación, existen 2 formas de medirla: fragmentación étnica y fragmentación lingüística³⁶. En el presente trabajo se ha optado por la fragmentación étnica, puesto que es la que verdaderamente marca las diferencias entre países en América Latina (Alesina et al: 2003), ya que en esta región las diferencias en materia de etnia, no tienen tanto que ver con criterios lingüísticos³⁷.

Los periodos y años seleccionados para medir estas variables tienen que ver con la causalidad, con la disponibilidad de datos y con la naturaleza de los fenómenos que quieren medirse. Para empezar, para poder establecer relaciones causales es preciso que la causa anteceda al efecto, es decir, que la variable independiente, ocurra en un tiempo anterior al de la variable dependiente. Por lo tanto, lo ideal sería que tuviésemos datos de años anteriores a la promulgación de las diversas constituciones (pues éstas son nuestras unidades de análisis).

Sin embargo, esto está estrechamente relacionado con un problema de disponibilidad de datos. Y es que no existen datos socioeconómicos (a excepción del IDH) anteriores a 1990 para la región de América Latina. Naciones Unidas empezó a elaborar sus informes globales sobre desarrollo humano a partir de 1990, y pese a que el IDH había empezado a medirse en la región una década antes, esto mismo no es válido para el índice de GINI y la pobreza absoluta.

No obstante, las variables desigualdad, pobreza y población indígena, y fragmentación étnica (sobre todo estas dos últimas que son prácticamente constantes) son variables bastante estables a través del tiempo. Los cambios que puedan darse, son muy limitados. Por esa razón (y por indisponibilidad de datos referidos a periodos anteriores) se ha tomado como año de medición únicamente el año 1990. En cambio, para medir el IDH (mucho más variable en el tiempo que el resto de factores), se ha optado por medir el IDH medio del periodo 1980-1995³⁸.

Respecto a la calibración, que se ha hecho de las medidas de cada variable, señalar simplemente que se han intentado establecer límites máximos y mínimos coherentes para la región de América Latina. Respecto a los umbrales de máxima incertidumbre, se trató de que quedasen en una posición más o menos equidistante de los límites de máximo y mínimo. La única excepción es el porcentaje de población indígena. Dada distribución asimétrica de esos porcentajes por países, era más conveniente guiarse por otro criterio. De esta forma el criterio seleccionado fue el de la OIT y Naciones Unidas. Estas dos instituciones consideran que existe población indígena significativa a partir del 5 %. Como ese umbral corresponde con el porcentaje nicaragüense de población indígena, en el presente estudio se estableció el umbral de máxima incertidumbre el 4%, para que al realizar el análisis con Fs/QCA, no quedase ninguna casilla con un valor de 0.5, puesto que en dicho caso, el programa no toma en cuenta ese caso, puesto que no es capaz de clasificarlo en ninguno de los dos conjuntos de la variable población indígena³⁹. Algo parecido sucedió con la variable “desigualdad”, por ello el umbral de máxima incertidumbre, en vez de estar en el 0.50 está en el 0.49.

³⁶ Existe un tercer tipo: la fragmentación religiosa, pero ésta no es relevante para la región objeto de análisis del presente estudio.

³⁷ Para una mayor discusión sobre la fragmentación etnolingüística véase Alesina et al (2003).

³⁸ Es decir, durante el periodo de máxima movilización indígena en la región. En el análisis diacrónico se analizará de nuevo esta variable, y se tomarán valores para cada periodo objeto de estudio. De esta forma será posible atender a variaciones significativas en el desarrollo dentro de cada país a lo largo del tiempo.

³⁹ Para una mayor explicación sobre la lógica de conjuntos difusos y su aplicación en el programa Fs/QCA véase Ragin: 2008.

ANEXO 2: APLICACIÓN DEL ÍNDICE IRELDI EN AMÉRICA LATINA

País	Reconocimiento de una Nación Multicultural			Reconocimiento de Territorios Indígenas		Reconocimiento de la Jurisdicción Indígena		Lenguas Indígenas Oficiales	Promoción de la Educación Bilingüe		Derecho de Autonomía		Convenio 169 OIT		Puntos /14
	C	Q	A	C	A	C	I	C	C	A	C	A	C	J	
Argentina	1	0.5	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	2000	1	8,5
Bolivia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1991	1	14
Brasil	0.5	0.5	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	2002	1	8
Chile	0	0.5	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0.25	2008	0	4.75
Colombia	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1991	1	13
Costa Rica	0	0	1	0	1	0.25	0	0.5	0	1	0	0.5	1993	1	6.25
Ecuador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1998	1	14
El Salvador	0	0	0.5	0.5	0	0	0	0.5	0	0	0	0	NO	0,5	2
Guatemala	1	1	1	1	0.5	0	0.25	0.5	1	1	0	0.5	1996	1	9.75
Honduras	0.5	0	1	0.5	1	0	0	0	0	0.5	0	0	1995	1	5,5
México	1	0.5	1	1	0.5	1	0	0.75	1	1	1	0.5	1990	0,5	10.75
Nicaragua	1	1	1	1	1	0,5	0,5	1	1	1	1	1	NO	0	11
Panamá	1	1	1	1	1	0	0.5	0.75	1	1	1	1	NO	0	10.25
Paraguay	1	1	0.5	1	1	1	0.75	1	1	1	1	0	1993	0,5	11.75
Perú	1	0.5	0.5	0.5	0.25	1	0	1	1	1	0.5	0.5	1994	1	9.75
Venezuela	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0.5	1	2002	0	12.5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de Legislación Indígena del BID: <http://www.iadb.org//Research/legislacionindigena/leyn/index.cfm?lang=es>

C: Reconocimiento Constitucional; Q: Quién reconoce; A: aplicación en la Legislación Específica

ANEXO 3: RESUMEN DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES

		México 1	México 2	México 3	Perú 1	Perú 2	Perú 3
Movimientos	Alcance	Local y Estatal	Estatal, Nacional e Internacional (EZLN)	Local y Estatal	Local, Zona Selva y Regional (CNA, CPP, AIDSESP, COICA, CONAP)	Local Y Nacional (CNA, CPP, COPPIP y CONACAMI)	Local, Zona Selva, Nacional
	Apoyos	Antropólogos, Iglesia, Organizaciones de DDHH y campesinas	Organizaciones de izquierda y campesinas	ONGs	Organizaciones de izquierda y campesinas	Organizaciones campesinas y de DDHH	ONGs
	Demandas	Tierra, Salud, educación, reconocimiento. Autodeterminación	Territorio: derogación artículo 27; autonomía y autodeterminación	Autodeterminación	Tierra	Contra la Pobreza y la política económica	Territorio
	Demandado	Estado, gobierno del PRI Y Empresas	Estado	Estado	Terratenientes, Estado y empresas	Estado	Empresas (y Estado)
	RAC conflictivos	Encuentros, Congresos. Invasiones de Tierras	Marchas, Levantamiento EZLN	Encuentros, movilizaciones de menor intensidad	Movilizaciones pacíficas e invasiones de tierras	Participación en Sendero Luminoso	Movilizaciones Pacíficas Conflicto Bagua
Representación	Tipo de representación	Municipal	Municipal Cambio de gobierno (promesa de Fox)	Autonomías municipales	No representación	No representación (Fujimori gana en el “trapezio andino” (sierra)	Circunscripciones Indígenas
Internacional	Régimen Internacional	IWGIA Convenio 169 de la OIT	Fondo para el Desarrollo de los PI Año y Decenio Internacionales. Acuerdo sobre Identidad en Guatemala	Foro Permanente Declaración Naciones Unidas	IWGIA Convenio 169 Año y decenio Internacionales. Fondo para el Desarrollo de los PI	Acuerdo Identidad en Guatemala	Foro Permanente Declaración Naciones Unidas
	Cambios Región	Constituciones: Guatemala, Nicaragua y Brasil	Constituciones: Colombia y Paraguay/ Argentina y Perú/ Ecuador y Venezuela. Reformas: Bolivia	Ecuador y Bolivia	Constituciones: Guatemala, Nicaragua, Brasil, Colombia y Paraguay Ratificaciones: México, Bolivia, Colombia, Paraguay y Costa Rica	Constituciones: Argentina, Ecuador, Venezuela Reforma Bolivia, Panamá y México	Constituciones: Ecuador y Bolivia
Desarrollo	IDH medio periodo	0.77	0.79	0.81	0.70	0.74	0.78
Democracia	POLITY IV (media periodo sobre 10)	3.87	6.67	9	8.31	5.06	9.5