

LAS POLÍTICAS INTERCULTURALES ANTE EL RETO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS[♦]

Asier Martínez de Bringas

Resumen

Este trabajo trata de definir en primer lugar el significado del término “procesos culturales indígenas”. Para ello aborda descriptivamente las dificultades y problemas que muestran las políticas multiculturales construidas por los Estados para tratar los procesos culturales indígenas. A partir de ahí analiza las consecuencias y exigencias para la realización de políticas realmente interculturales. Por último, identifica una serie de retos para articular los procesos culturales indígenas desde un enfoque de derechos.

Palabras clave: interculturalidad; derechos indígenas; multiculturalismo, justicia indígena.

Abstract

Intercultural policies and the Challenge of native Peoples Rights

This article presents a description of what is meant by “indigenous cultural processes”. For this purpose it makes use of a descriptive approach to the difficulties and problems that state-led multicultural policies need to address with regards to indigenous cultural processes. It then analyzes the implications and demands for designing truly intercultural policies. Finally, it points out a series of challenges for the articulation of indigenous cultural processes from a rights-based approach.

Keywords: interculturality; aboriginal rights; multiculturalism; aboriginal justice.

El objetivo de este ensayo es sugerir pistas de intervención a partir de los densos y complicados enunciados que anticipa el título. Los pueblos indígenas focalizarán los prismas del debate político al que pretendemos asomarnos, serán los soportes para regular las sugerencias metodológicas que se propongan y las conclusiones que se infieran. Estos pueblos constituyen, por tanto, el principio y fundamento desde el que articular una reflexión política, una propuesta normativa y una implementación técnica de las políticas públicas y de la cooperación internacional. El ámbito de reflexión asumido es el de la interdisciplinariedad: todas las enunciaciones, propuestas y sugerencias tendrán repercusiones secantes, tangenciales y transversales a la política (cultural) al derecho (nacional, regional e internacional) y a la cooperación (bilateral y multilateral).

Pertrechados con un ámbito de enunciación tan pretencioso -que no constituye sino una aportación preliminar en el difícil y agónico debate sobre los derechos de los pueblos indígenas- procederemos a ubicar qué entendemos, en su dimensión abstracta, por procesos culturales indígenas. Posteriormente haremos un planteamiento descriptivo, pero estructural, de las dificultades y problemas que las políticas multiculturales de los

[♦] Recibido el 25/12/2008. Aprobado el 15/02/2009.

Estados muestran y proyectan para tratar los procesos culturales indígenas para inferir, desde ahí, consecuencias y exigencias para las políticas públicas multiculturales y para la cooperación. Finalmente, y de manera prospectiva, sugeriremos una serie de retos y exigencias para articular las dinámicas culturales indígenas desde el enfoque de los derechos, condición necesaria para articularlas con las políticas públicas multiculturales.

- *¿Cómo entender los procesos culturales indígenas?*

La globalización ha traído el despertar de los procesos culturales en las manufacturas académicas, científicas y de investigación. Junto con la globalización de procesos económicos, políticos y normativos ha introducido, de manera sincrónica y necesaria, la globalización de la cultura, componente fundamental para poder entender el resto de flujos globales. Sin embargo, existe un desfase, una asimetría y una refracción entre la manera en que narran y construyen los *estudios culturales* y las *políticas multiculturales* la espinosa cuestión cultural y sus procesos, y cómo se relata esto en el corazón de las comunidades aludidas como *culturales*. Este desfase entre *ser* y *deber ser* toma corporalidad y sustancia en el epicentro de las políticas públicas ante el reto de la gestión y administración de las diferencias culturales.

El caso de los pueblos indígenas es un supuesto paradigmático y esquizofrénico en este juego político de difracciones. Sin olvidar la postración, exclusión y expulsión de los *ámbitos de la vida* a la que han sido sometidos estos pueblos en tiempos coloniales y postcoloniales, es llamativa la estertórea distorsión con la que proceden las políticas multiculturales en el tratamiento de los procesos culturales indígenas. Ello es más lacerado si se tiene en cuenta la manera en que el Estado postcolonial ha construido y relatado las historias coloniales. Por tanto, nos encontramos ante dinámicas que, en ausencia de la necesaria crítica y confrontación, pueden agudizar los procesos de exclusión en tiempos postmodernos y postcoloniales, pero con el ribete progresista de un multiculturalismo empeñado en los reconocimientos *a medias*. Una expresión clara de la fisonomía que van tomando las políticas públicas con pueblos indígenas es el *tránsito paradigmático* que se está produciendo, en el espíritu y fundamento de las

mismas, desde sistemas de exclusión a sistemas de desigualdad.¹ Este tránsito, como parte de un nuevo programa asimilatorio post-colonial y multi-cultural, asume un cambio de paradigma. Ya no se trata de la lógica de la exclusión pautada por la secuencia dentro/fuera, siendo la exterioridad el lugar convivencial al que han sido arrojados los pueblos indígenas, sino de la lógica de la desigualdad, es decir, de la integración subordinada *por abajo*, posición que hasta ahora venían ocupando otras minorías nacionales, étnicas, religiosas, sexuales, etc.

El dulce tránsito de un proceso de exclusión a uno de desigualdad es mirificado por las políticas públicas multiculturales -con carácter multinivel-² como un avance sustantivo propio de la una concepción progresiva y lineal de la historia, donde los logros se van asumiendo y consumiendo por el tránsito pautado y paciente a través de distintos ciclos históricos. De esta filosofía de la historia se derivan marcos ideológicos sustantivos para dar contenido a cuestiones tan fundamentales como el concepto de dignidad, de desarrollo, de educación, de ciudadanía, de participación o de derechos humanos, elementos fundamentales para definir y articular políticas públicas multiculturales. Considerar un salto cualitativo en la comprensión y análisis de los ciclos históricos, transitar por medio de lentas pero *necesarias* fases de progreso que nos transportan de estadios de marginalización y barbarie a la civilización, supone fundamentar nuestras cosmovisiones de justicia en una concepción desarrollista, acumulativa, colonial y generacional de los derechos. Congelar el tiempo y la historia como ambages estáticos a partir de los cuales hacer frente a las necesidades de personas y pueblos, es algo propio de una *concepción generacional de los derechos* que los taxonomiza, clasifica y regula. Tal consideración interpreta selectivamente *a qué* grupos, en qué momentos históricos y *qué* derechos pueden ser otorgados en función de los intereses del intérprete. El *qué*, el *cuándo* y el *a quién(es)* constituyen los registros fundamentales para tener en cuenta políticas multiculturales orientadas al reconocimiento de identidades y la redistribución de recursos. Desde este lugar de interpretación, los pueblos indígenas resultan *incluidos por abajo*, y ya no excluidos, por constituir un valor estratégico para el capital. Se produce, por tanto, una integración

¹ B. de Sousa Santos, *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*, Vol. 4, Ed. Afrontamento, 2006, pp. 271-284.

² Nos referimos al juego cruzado o coordinado de políticas locales, regionales, estatales y transnacionales.

por desposesión.³ Los pueblos indígenas adquieren *valor de uso*, es decir, poseen un valor estratégico para el capital, puesto que la biodiversidad y los recursos territoriales que estos pueblos ocupan y habitan encierran una fertilidad y potencialidad inaudita para su mercantilización.⁴ Junto a ello, y consustancialmente vinculado al valor de la biodiversidad en la que viven y se asientan, es necesario percibir el valor que se deriva de estos territorios en forma de conocimiento tradicional y patrimonio inmaterial indígena, con un valor cultural insondable para estos pueblos. Se trata de prácticas, innovaciones y conocimientos orientados a la conservación y utilización sostenible de sus territorios, es decir, a la producción, reproducción y desarrollo de la vida individual y colectiva. Hoy, estos conocimientos tradicionales y estas expresiones de patrimonio tienen un valor inaudito para el capital debido a las posibilidades que otorga su mercantilización. En la medida en que el capital fija su interés en sectores estratégicos o en grupos humanos, como es el caso de los pueblos indígenas, las políticas públicas (multiculturales) recogen la herencia de estas intenciones y las formalizan para moldear contenidos tan sensibles e importantes como el de dignidad, desarrollo o derechos humanos. Sin embargo, la deformación y distorsión originaria depende fundamentalmente del concepto de justicia que establezcamos para iluminar y vehicular estas políticas públicas. Toda consideración o percepción de lo justo precede a nuestra comprensión de los hechos y nos condiciona cognitivamente para interpretar la realidad. Por tanto, los conceptos de justicia son relativos a los contextos socio-jurídicos que contemplan y valoran y a los diferentes bienes que contienen en esos contextos.⁵

Esta matización es importante para asumir una perspectiva de derechos desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Para ello es necesario reconstruir el concepto de *derechos humanos* que hemos venido usando y manejando culturalmente a partir de un trasfondo mayor y más denso de sentidos, cualidades y posibilidades, como es el de la *justicia postcolonial*. Ubicarse en estos aposentos supone descomponer una concepción

³ En magnífica acepción de Harvey para quien, desde el punto de vista de una geografía política crítica, entiende la “acumulación por desposesión” como una remozada dinámica de cercamiento de la propiedad comunal fundada en privatizaciones que habilitan la acumulación de capital y desplazan, en el desarrollo urbano, los derechos colectivos por derechos individuales de propiedad y beneficio. Cf. D. Harvey, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, 2003; *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford Clarenton Press, Oxford, 2006.

⁴ Piénsese en industrias biotecnológicas, biogenómicas, farmacéuticas, agrícolas, silvícolas, Transnacionales madereras, petroleras, etc.

⁵ M. Walzer, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

generacional de los derechos, que implica una consideración estática en el tiempo y congelada del espacio, incapaz de mirar a otras cosmovisiones como la indígena, donde los ritmos temporales y las escalas espaciales son manejadas con otra lógica.⁶ Hablar de dignidad de personas y pueblos hoy en día no puede hacerse desde una consideración gradualista y dosificada de derechos, es decir, recurriendo a las jerarquías: derechos de primer orden (civiles y políticos) y de segundo orden (sociales y culturales); pero tampoco puede hacerse desde una consideración taxonómica que interprete y defina qué grupos tienen derechos (derechos individuales-cosmovisión occidental) y cuáles no (derechos colectivos-pueblos indígenas). Volver la mirada a las políticas públicas exige reordenar y resemantizar categorías como la participación pública, la educación intercultural bilingüe, la ciudadanía,⁷ derechos humanos, dignidad, etc. Ello sólo se podrá hacer desde una cosmovisión dis-tinta de la justicia que posibilite una comprensión diferenciada e intercultural de los derechos.⁸

Tras este preciso hiato para entender y comprender desde dónde diseñar políticas públicas, los peligros que éstas encierran y sus exigencias contemporáneas, resulta fundamental acercarse a entender qué entendemos por procesos culturales indígenas para poder atisbar, desde ahí, cómo enfrentarse a los derechos culturales con pretensiones de normatividad. Hablar de *procesos culturales indígenas* supone tener en cuenta que éstos determinan espacios comunitarios e instituyen sujetos colectivos; por tanto, hablaremos de tantos procesos diferenciados como pueblos indígenas existan. Desde esta consideración iniciática y preambular, los procesos culturales indígenas se procesan y expresan como derechos constituyentes fundantes de otros derechos. Todo proceso cultural tiene un arraigo en un orden cosmovisional concreto -código de vida digno-, entendido éste desde una perspectiva individual, comunitaria y supra-comunitaria. Este código de vida tiene formas de expresión muy determinadas, como el de territorialidad indígena, que siempre irrumpe arrastrada desde una determinada

⁶ A. Martínez de Bringas, “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad”, en BERRAONDO, M. (coord.): *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 85-105.

⁷ El concepto de *ciudadanía* es un mecanismo que a lo largo de la historia moderna, como historia que acoge privilegiadamente el discurso de los derechos humanos, ha funcionado más como mecanismo de exclusión que de inclusión. No sirvió para integrar en su seno a las mujeres, a las minorías étnicas, raciales, religiosas, étnicas, etc. Tampoco sirvió para integrar a quienes no se formalizaron en el marco del Estado-Nación a través de un contrato de trabajo, condición última y necesaria para su nacionalización. Es hoy la situación de las personas migrantes en cuanto trabajadores/as.

⁸ Ese es precisamente el reto de la *Estrategia de Cooperación Española con Pueblos Indígenas* (ECEPI), desarrollada recientemente por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

visión cultural, donde lo colectivo-comunitario, la oralidad y las especiales relaciones tempo-espaciales de estos pueblos con el territorio constituyen elementos fundamentales para desentrañar esos códigos.

Los procesos culturales son concepciones procesuales, lo que implica necesariamente un carácter incompleto, dinámicas inacabadas y tendencialmente abiertas a la combinación con otros procesos. Sólo desde ahí puede interpretarse que toda posesión cultural sea ya en sí misma una creación, siendo ésta un acto de confirmación del potencial ya existente.⁹ Los procesos culturales son *hidras* de dos cabezas con construcciones discursivas autónomas y divergentes. Por una parte, son la reconstrucción (en el sentido de Anderson de las naciones como comunidades imaginarias) de una esencia reificada, ancestral y tradicional; por otra parte, son también un proceso en construcción, en transición, dinámicas que se hacen y rehacen teniendo como soporte y aliento sus esencias ancestrales. Una concepción fluente y dinámica de los flujos culturales llevará a caracterizarlos como procesos de creación novísima, de diferenciación frente a otras dinámicas y de identificación sustantiva frente a la asimilación propia de los Estados-nación. Creación, diferenciación e identificación son características constitutivas de los procesos culturales indígenas. Ahí es donde irrumpe la hibridez de los *cultural studies*, la conformación imperfecta y a su vez inconmensurable de todo proceso cultural. Sin embargo, y por contraposición a las dinámicas de los *cultural studies*, no entendemos la hibridez, la mixtura, en definitiva, la interrelación y compenetración de procesos como una mera yuxtaposición de pertenencias autónomas.¹⁰ Los procesos culturales, en cuanto dinámicas que constituyen y consolidan identidades, no son un mosaico, sino un dibujo sobre una piel tirante en donde basta con tocar y alisar uno de los pliegos para que la contextura general del diseño se altere, lo que supone modificaciones en los sentimientos de pertenencia y adscripción de personas y comunidades. Por tanto, la hibridez es algo más complejo (o sencillo) que la mera relación atomística y azarosa de las unidades

⁹ G. Baumann, *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 116; “Dominant and Demotic Discourses of Culture: their Relevance to Multi-Ethnic Alliances” en P. Werbner y T. Modood (comps.), *Debating Cultural Hybridity: Multi-Cultural Identities and the Politics of Racism*, Londres, Zed Books, 2001, pp. 209-225; G. Yudice, *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*, Gedisa, Barcelona, 2002, pp. 23-57.

¹⁰ A. Maalouf, *Identidades asesinas*, Alianza, Madrid, 2001, pp. 34 y ss.

concitadas: supone también una relación imbricada e interdependiente de esas formas de pertenencia.¹¹

A todo ello habría que añadir un compendio de matizaciones fundamentales para interpretar estos procesos de construcción cultural. Por un lado, los diferentes procesos surgen siempre como consecuencia del desencuentro (violento) con otras dinámicas culturales; no de una imaginada relación fraternal. En el caso de los pueblos indígenas de América Latina hablamos, como referencia histórica inevitable, de la conquista de América, con su irredenta violencia y dinámica de expoliación. La conquista de América, en cuanto proceso histórico, ha caracterizado la especificidad del colonialismo latinoamericano y el protagonismo de los pueblos indígenas en cuanto culturas victimadas. Ello ha condicionado, en última instancia, la construcción y reconstrucción de las narrativas identitarias de estos pueblos, tanto propias como ajenas.¹² Pero es precisamente esa confrontación intercultural, pauta muchas veces en forma de genocidio, la que ha producido como resultado la identidad cultural indígena. A su vez, es esta fina síntesis de confrontaciones, que también construye interculturalidad, aunque negativa -negada y no reconocida-,¹³ la que permite considerar los procesos culturales como dinámicas abiertas y flexibles, obligando a mezclar y combinar las esencias

¹¹ Sin embargo, con esta afirmación nos separamos tajantemente de la propuesta de “alternativa cosmopolita” de Jeremy Waldrom, quien partiendo de una concepción global e imbricada de los procesos, relaciones, tradiciones y convenciones llega a afirmar que no existen cosas tales como culturas diferenciadas. Frente a él creemos que gran parte de la riqueza de una cultura proviene, como se sostiene en este trabajo, de la apropiación espuria de los frutos de otras culturas a partir de la colonialidad del poder. Cf. J. Waldrom, “Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative” en KYMLICKA, Will, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 93-121. Sin embargo, esas apropiaciones exigen ser tratadas desde dinámicas de justicia intercultural ajenas a soluciones esencialistas, revanchistas o vengativas que imputan la responsabilidad de todo lo sucedido a las generaciones contemporáneas, como si el tiempo histórico se hubiese fosilizado los últimos siglos de historia colonial. Cf. A. Martínez de Bringas, *La cultura como derecho en América Latina. Ensayo sobre la realidad postcolonial en la globalización*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 35, 2005.

¹² De ahí que el concepto de ancestralidad, utilizado algunas veces para definir *esencialmente* a los pueblos indígenas y diferenciarlos específicamente de las minorías nacionales. Este elemento polémico de la ancestralidad es lo que da coloración y contenido al colonialismo en América Latina. La aboriginalidad tiene una dimensión cualitativa en esta región del continente y, sin embargo, un perfil más cuantitativo en otras, como África o Asia, que vendría a determinar el grado de diferencia de las identidades aludidas. Cf. E. Irene Daes, *Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas*, E/CN.4/Sub.2/2000/10, de 19 de julio de 2000.

¹³ La *interculturalidad negativa* se expresa como un proceso instrumental en el tratamiento de los/as otros/as por parte de la cultura que pretende imponerse. Ello, desde lo más íntimo del conflicto, funciona, también como un catalizador y revulsivo en las dinámicas de reconfiguración y resistencia interna de los grupos reprimidos, produciendo, de esta manera, procesos identitario-culturales pese a la inconsciencia de estos grupos.

identitarias (tierra-sangre). Esta *interculturalidad negativa* es la que nos permite avanzar hacia una formulación de la misma en positivo: la única universalidad constatable es la relatividad de todas las culturas.

Todo ello nos arrastra, necesariamente a superar las consideraciones culturalistas de la identidad étnica y de la raza a las que han impulsado con tesón las cosmovisiones de los Estados-nación en la conformación de sus procesos identitarios. Hablar de procesos culturales indígenas supone trascender la lógica que aglutina la tríada Estado-nación-ciudadanía.¹⁴ Supone, además, asumir en toda su densidad y radicalidad la categoría de *pueblos indígenas*, pertrecharse con las posibilidades que hoy otorgan el derecho internacional y los derechos humanos para moldear e hibridizar el derecho estatal, al reconocer, de manera específica y generosa, *principios normativos indígenas de derecho internacional*. Asumir, en definitiva, que el reconocimiento de estos procesos supone una confrontación dialéctico-creativa con las imposiciones de otras culturas, creando una interculturalidad que implique cruce de categorías. Allí donde Occidente entiende productividad, se debería solapar con sostenibilidad; donde se formula individualidad, se debería hacer converger con comunitariedad; ante la imposición desbocada y furibunda de la razón (estratégica, instrumental o dialógica) de Occidente, debería compensarse con la lógica de una racionalidad acotada o de los límites.

- *Los procesos culturales indígenas ante el trasfondo de la exclusión. Retos y dificultades ante las políticas de Estado*

Aquí trataremos de expresar los retos que tienen que enfrentar los procesos culturales indígenas en el marco de un contexto multicultural para poder avanzar hacia la consolidación de políticas multiculturales con pueblos indígenas. Nos interesa evidenciar la problemática desde una perspectiva general y abstracta, es decir, teniendo en cuenta la compleja dinámica del colonialismo inserta todavía en las estructuras cognitivas de las políticas públicas. Las dificultades son propiamente interculturales, es decir, fruto de la incapacidad de una de las partes del proceso para asumir la perspectiva de la otra, sin proceder por vía asimilativa. Un primer fondo de problemas es que los procesos culturales indígenas anidan, todavía, en el foso profundo de la exclusión, en

¹⁴ R. Zapata-Barrero, *Multiculturalidad e inmigración*, Síntesis, Madrid, 2004, pp. 27-38.

eso que puede ser denominado *olvido de reconocimiento*,¹⁵ expresión más radical y honda que la mera *ausencia de reconocimiento*, tan presente en otras dinámicas culturales. El *olvido de reconocimiento* implica una triple amnesia. En primer lugar, olvido de los pueblos indígenas en cuanto *sujeto de derechos*, lo que no viene sino a engordar la extensa nómina de los olvidados de la historia global en la construcción del discurso de los derechos humanos. En segundo lugar, olvido *cosmovisional* indígena, es decir, de los significados existenciales que estos pueblos otorgan para interpretar todos los planos de la vida y, entre ellos, los jurídicos, naturales, sociales, políticos y culturales. La conducta objetivadora en la construcción occidental de los derechos humanos ha llevado a pasar por alto los significados existenciales que otros pueblos otorgan a contextos como la biodiversidad. La abstracción discursiva en este tipo de consideraciones conlleva un reconocimiento de derechos sin contenidos existenciales propios, lo que supone, en última instancia, una falta de conciencia intercultural para interpretar los derechos humanos en una escala global, cuyas consecuencias son la falta de cumplimiento y la imposibilidad de garantía de los mismos. En tercer lugar, olvido de las *desventajas comparativas*, es decir, los dos procesos precedentes han supuesto una merma en la capacidad de desarrollo de estos pueblos que indudablemente ha revertido en las mayores posibilidades y pericia de la otra cara del pacto intercultural –el Norte-, mediante la adquisición de ventajas propias por desposesión ajena, viéndose todo ello reflejado en la esfera pública y privada de los Estados-nación. El epistemicidio indígena ha sido condición de posibilidad del brillo con el que se presenta la Ilustración europea en el ámbito del conocimiento.¹⁶ Las ventajas que la mano de obra esclava indígena ha proporcionado a los sistemas productivos coloniales instituidos por Occidente han permitido el desarrollo y emergencia de ese periodo colosal que venimos denominando como *modernidad*.¹⁷ Estamos ante la espinosa cuestión de la memoria histórica en relación con los procesos indígenas en América Latina y las condiciones

¹⁵ En el sentido que es utilizado en todo el librito de Honneth, al hablar de “preeminencia ontogenética del reconocimiento sobre el conocimiento”, *Reificación. Un estudio de la teoría del reconocimiento*, Katz, Buenos Aires, 2007, p. 65.

¹⁶ S. Castro Gómez y R. Grosfoguel, (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2007.

¹⁷ A. Quijano, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires, 2000, pp. 201-246; “Colonialidad del poder y clasificación social”, *Journal of World-Systems Research*, VI, n° 2, Summer /Fall, 2000, pp. 342-386; W. Mignolo, *Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking*, Princeton University Press, Princeton & New Jersey, 2000, pp. 3-91; W. Mignolo, *The Darker Side of the Renaissance. Literacy, Territoriality and Colonization*, University of Michigan Press, Michigan, 1995; E. Dussel, *Política de la Liberación. Historia mundial y crítica*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 15-140.

necesarias para instaurar mecanismos de justicia transicional y transhistórica como instrumentas garantistas para reaccionar ante las consecuencias de estas larvadas amnesias.¹⁸

Un segundo reto es que el dialogo intercultural no se ubica sobre condiciones ideales de convivencia y contacto entre las culturas. Todo lo contrario. Afirmar que todo proceso cultural surge como consecuencia del desencuentro de diferencias culturales supone asumir el conflicto y la lucha como condición para la construcción de las identidades entendidas como procesos. Por tanto, la linealidad pacífica en la conformación de identidades es una desvirtuación del realismo mágico, una prefiguración de la arcadia indígena que nos separa mucho de la realidad en la que deben construirse e implementarse las políticas públicas multiculturales.

Un tercer ámbito de dificultades es que la perspectiva de derechos en la forma de hacer política con los pueblos indígenas ha sido una dimensión perennemente ausente de los prismas del Estado, reduciendo la consideración *pueblos indígenas* a mero sector en riesgo de exclusión que exige integración normalizada en los marcos de la *nación*. Ello ha supuesto una despolitización y vaciamiento de contenidos que dificulta mucho toda pretensión pública de desarrollar políticas de derechos con pueblos indígenas. Cultura indígena, lengua, territorialidad, autonomía, conocimientos tradicionales, biodiversidad, etc., son todas ellas cuestiones que no han sido consideradas o que han sido tratadas muy residualmente por estas políticas, siempre con el límite coagulante de un abordaje delineado desde los presupuestos de la soberanía estatal. Se ha trabajado frecuentemente desde un tratamiento folclorizante de los derechos culturales indígenas. Éstos han sido cosificados desde el Estado e incrustados dentro de otras categorías normativas más amplias, diluyendo así su contenido y potencialidad. La respuesta cultural de los Estados ha sido una buena dosis de ciudadanización como solución terapéutica frente a la ancestralidad indígena, pasando por encima de las diferencias cosmovisionales y culturales. Desde aquí se evidencia la dificultad contemporánea de las políticas públicas multiculturales para tratar cuestiones tan complejas y polémicas como la plurinacionalidad, la pluriconstitucionalidad o el pluralismo jurídico.

¹⁸ J. Elster, *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Katz Editores, Buenos Aires, 2006, pp. 99 y ss.

Un cuarto reto sería que no es posible poner *en cero* los contadores de los múltiples procesos culturales en marcha para poder erigir un pacto intercultural neutral, no viciado. El principio de toda corrupción política es pensar la neutralidad como condición de la realidad. Se trata de una confusión evidente entre el ser y el deber ser de las políticas públicas. Así como no es posible obviar los conflictos y dificultades con los que se ha construido la historia de los pueblos indígenas, tampoco es posible abstraer lo avanzado y construido. La no regresividad de las conquistas sociales indígenas constituye un punto de partida desde el que iniciar el diálogo intercultural. De las prácticas de lucha indígena, de su trasfondo discursivo, se deducen y proyectan las demandas y exigencias incumplidas, pero evidentes y latentes desde hace mucho tiempo. Un análisis de estas prácticas y de sus articulaciones discursivas permite dar contenido a las necesidades y reivindicaciones indígenas. De ahí se derivan retos para las políticas con pueblos indígenas desde una triple perspectiva: 1) *redistributiva*, ya que es necesario tomarse en serio los derechos sociales indígenas ante la evidencia de indicadores globales que sitúan a estos pueblos entre los sectores sociales más próximos a riesgos de exclusión social, como es el caso de países del Sur como Guatemala, Panamá o México, o países del Norte, como Australia, Canadá o Nueva Zelanda;¹⁹ 2) *reconocimiento* de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, es decir, otorgando sustantividad identitaria a los procesos culturales indígenas, así como garantías a todas las consecuencias normativas que se deriven de tal reconocimiento;²⁰ 3) *participación* a partir de una consideración nueva de lo público y de las formas de participación directa

¹⁹ PNUD, *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Ediciones Mundi Prensa, Barcelona, 2004, p. 29 y ss. Existe en todo el trazo del texto una relación inescindible e interrelacionada entre libertad cultural (preferimos denominarlo procesos culturales) y el derecho a la vida de las personas y los pueblos. Por tanto, derechos culturales y derecho a la vida tienen un nivel de co-implicación sistémica, lo que significa que si se desequilibrara uno de los elementos o momentos del sistema, la totalidad del mismo estaría condenado a un funcionamiento deficiente. Si el derecho a la vida constituye un derecho civil fundamental con carácter universal, consagrado en las principales declaraciones de derechos a través de múltiples enunciaciones y disposiciones, los derechos culturales son condición de posibilidad para garantizar el derecho a la vida.

²⁰ El reconocimiento es el tema central de este artículo; es decir, el intento de dar contextura y corporalidad a eso que venimos denominando como procesos culturales indígenas. Como se está viendo, proponemos una interpretación interdependiente e inescindible de redistribución, reconocimiento y participación. Un reconocimiento sin redistribución constituye un guiño formal, pero sin recursos materiales que impulsen su implementación; un continente sin contenido. Una redistribución sin reconocimiento es un contenido amorfo, sin subjetividad ni capacidad para determinar las maneras y las formas del mismo en el futuro a partir de una comprensión de los procesos culturales como dinámicas creativas y abiertas. Y, finalmente, una redistribución y reconocimiento sin participación supone un sujeto afirmado, pero sin contextos ni contornos en los que luchar y negociar las maneras de su subjetividad y los contenidos de los derechos inherentes a la misma.

o semi-directa en los ámbitos del Estado-Nación.²¹ Las políticas públicas que trabajen con pueblos indígenas deberán asumir de manera interrelacionada e inescindible estos tres frentes como tres dimensiones inobjetables para poder hablar de derechos de los pueblos indígenas. El problema de las recientes políticas multiculturales con pueblos indígenas ha sido enfrentarse a la *cuestión indígena* sólo desde una de las dimensiones – el reconocimiento-, abandonando cuestiones redistributivas y participativas fundamentales para un reconocimiento real de los pueblos indígenas en una globalización compleja. Se necesita, por tanto, del reconocimiento de sujetos -pueblos indígenas-derechos colectivos, contenidos reales para sus derechos -derechos civiles y sociales, reformulados desde la perspectiva indígena, a los que habría que añadir derechos específicamente indígenas, como la territorialidad-, así como la capacidad y el poder para gestionar, controlar y regular las potencialidades reconocidas a sus derechos propios -derechos de participación a través de la autonomía territorial, la jurisdicción propia sobre territorios, la introducción de mecanismos de participación diferenciados a partir de los formas indígenas de entender la organización y la participación comunitaria.

Un último ámbito de dificultades reside en la deficitaria comprensión del desarrollo indígena y de las implicaciones que tal elemento supone desde el punto de vista de los derechos humanos y los derechos medioambientales. En este sentido no es plausible establecer una dicotomía como punto de partida que distinga entre agenda de desarrollo y agenda de derechos humanos a la hora de afrontar el espinoso tema del desarrollo con identidad. Ambos procesos resultan sincrónicos. Su separación supone una distorsión y una consideración accidentalizada de los derechos indígenas, alérgica a cualquier consideración intercultural. Un ejemplo sería la construcción ambientalizada del territorio indígena y la biodiversidad realizada desde el derecho internacional del medio ambiente.²² Allí se pretende hacer una trasposición de la consideración occidental del medioambiente a la cosmovisión indígena a partir de una representación propia de los contextos sociales de opulencia del Norte.²³

²¹ La participación añade la dimensión histórica-dinámica de los procesos culturales; la dimensión conflictiva en que estos acontecen y se negocian; la reformulación de las técnicas necesarias para que redistribución y reconocimiento sean reales. De alguna manera, funciona como un elemento garantista central, condición para la implementación del reconocimiento y la redistribución.

²² He desarrollado estas cuestiones de manera precisa y extensa en A. Martínez de Bringas, “La deconstrucción del concepto de propiedad. Una aproximación intercultural a los derechos territoriales indígenas”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 42, 2008, pp. 153-175.

²³ Naturaleza ambientalizada; naturaleza como fuente inagotable de recursos; necesaria compatibilidad entre el crecimiento del capital y los límites de los sistemas biofísicos, etc.

- *Problemas específicos de las políticas públicas multiculturales en relación con los pueblos indígenas*

Dar medida de esta conflictividad supone un reto poliédrico, debido a la necesidad de considerar las responsabilidades de los múltiples actores implicados. En este sentido, se hace necesario centrar la atención en al menos tres tipos de actores por la importancia que desempeñan en la temática que abordamos: en primer lugar, los Estados en cuanto diseñadores y responsables de las políticas públicas multiculturales; en segundo lugar, los pueblos indígenas en cuanto sujetos de derechos y deberes y principales actores políticos en relación a las políticas públicas indígenas; en tercer lugar, los agentes y agencias de cooperación en cuanto mediadores necesarios entre los Estados y los pueblos indígenas.

En relación a los Estados como responsables últimos de las políticas públicas para los pueblos indígenas, es necesario partir de la actual tendencia imparable a la privatización de las cuestiones sociales, entre ellas las políticas públicas orientadas a grupos, colectivos, minorías o pueblos. Ello ha propiciado una tendencia a la delegación por parte del Estado de la *temática indígena* en instituciones de múltiple y diversa jerarquía. Esta desconcentración de las *cuestiones indígenas* en numerosas instituciones, órganos y agencias suele traducirse en una despotencialización de las políticas a la hora de afrontar los derechos indígenas, lo que supone un vaciamiento de la dimensión política y crítica con la que pretendían presentarse.²⁴ La desconcentración suele conllevar atomización y fragilización de las líneas de trabajo diseñadas. A ello habría que sumar la falta de coordinación y colaboración entre distintas instancias y agencias que trabajan de manera sincrónica con pueblos indígenas. Por si no fuese suficiente, es necesario añadir a este epistolario la falta de autonomía y capacidad de los diferentes programas y agencias para sacar los proyectos adelante, debido al carácter contingente y condicionado de los presupuestos para los programas diseñados.

²⁴ Ya se trate de educación intercultural bilingüe, territorialidad, autonomía, jurisdicción, memoria histórica, biodiversidad, etc. Una buena perspectiva de lo que venimos afirmando, aunque reducido exclusivamente a la cuestión territorial en Bolivia, sería el estudio de Pacheco y Valda, *La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones*, Fundación Tierra, La Paz, 2003.

Junto a este presupuesto general habría que añadir la falta de transversalización de la temática indígena a todos los órdenes de la política pública, lo que imposibilita en última instancia una articulación intersectorial de toda la cuestión indígena. Los derechos indígenas tienen un nivel de expansión y profundidad estructural que asoman a todos los centros de interés del Estado. Un tratamiento atomizado de *lo indígena* supone una descomposición de sus cosmovisiones. No cabe, por tanto, un trabajo parcializado, como si de una política social más se tratará, sino un tratamiento estructural entre los distintos sectores y temáticas. A ello habría que añadir la falta de flexibilidad del Estado para ajustarse a las cosmovisiones y necesidades específicas de cada pueblo indígena. Hablar de pueblos indígenas supone hacerse cargo de la pluralidad que esa misma denominación encierra, de las múltiples y variadas sensibilidades culturales que convoca.

La política pública generalmente hierra por falta de talante intercultural, es decir, por la incapacidad para implicar participativamente a los pueblos indígenas en la elaboración, implementación y control de las políticas públicas que les incumben y afectan. Dicha falla originaria se consolida por la ausencia de información veraz y pertinente para asumir las exigencias de fondo de esas políticas, conscientes de que los derechos sólo pueden ejercitarse si existe una opinión creada e institucionalizada que informa sobre la existencia de los mismos, de sus posibilidades y garantías. La interculturalidad se hace más esquiva si tiene que sortear el desfase y asimetría existente entre el diseño programático de una política pública y la imposibilidad de su aplicación por ausencia de condiciones reales. Esta falta de condiciones puede tener que ver con la ausencia de una comprensión estructural e integrada de los derechos indígenas, con el desconocimiento y falta de capacitación de los técnicos de la administración, con la discriminación como vector fundante de estas políticas, con la falta de participación de cuadros indígenas en su diseño, implementación y seguimiento o con una articulación conjunta y entreverada de todas estas deficiencias.

Desde el punto de vista de los pueblos indígenas, también puede hacerse referencia a una serie de dificultades con carácter reversible: por un lado, serían deficiencias imputables a la incapacidad de las políticas públicas para considerar al sujeto *pueblo indígena* con la densidad y exigencia que merece. Por otro lado, serían también deficiencias latentes en la propia estructura del movimiento indígena, incapaz muchas

veces de asumir las consecuencias y el destino de ser sujeto protagónico de un proyecto. En este sentido podría hablarse de las dificultades para discernir y separar nítidamente entre las funciones y el protagonismo que corresponden al *sujeto político* y al *movimiento* indígena. Al *sujeto político* correspondería liderar el proyecto global indígena dentro de un Estado y más allá de él: sería la dimensión macropolítica del movimiento. Por otro lado, al *movimiento* correspondería una función más instrumental, pero esencial en el marco de conjunto de una política global, como sería la de representar los intereses indígenas en el ámbito del Estado con los interlocutores y mediaciones que éste oferta: los partidos políticos y, por tanto, el ámbito de la micropolítica. Paralelamente, y en complementariedad con lo anticipado, los discursos indígenas tendrán que ser modulados y expuestos en consonancia con esta lógica de la separación de esferas y funciones. Así, mientras hay discursos que pueden tener legitimidad y credibilidad cuando se enuncian como *movimiento*, no lo tienen si estos pretenden ser asumidos como sujeto político.²⁵ Junto a ello es necesario apereibir en la dimensión de relaciones con el Estado las dificultades –por contraste conflictivo entre las dos partes del pacto intercultural- para construir poder real y ser sujeto político de ese poder, lo que condiciona en última instancia la naturaleza y posibilidades del sujeto y del movimiento indígena.

A ello habría que añadir la incapacidad para trabajar en serio el proyecto del *Estado plurinacional*. Las dificultades también son siempre bilaterales y entrecruzadas, lo que encona el conflicto debido a la incapacidad de avanzar hacia un consenso táctico entre pueblos indígenas y Estado para poder definir qué se entiende por: plurinacionalidad, autonomía indígena, interculturalidad, territorialidad, pluralismo jurídico, etc. Como hemos anticipado, éste constituye un problema que fractura y desmembra por dentro al propio movimiento indígena debido a la incapacidad del movimiento para avanzar hacia un consenso intracomunitario, una suerte de plan estratégico para pueblos indígenas que exige consensos internos bien pertrechados. Es decir, retejer una política de alianzas más allá de los conflictos locales indígenas. El Estado sigue siendo el marco de posibilidad para trabajar los procesos de descentralización y de construcción de

²⁵ Es toda la cuestión del carácter táctico de los discursos anti-sistema. Éstos tienen su lugar, momento y circunstancia para poder ser formulados y articulados. Una modulación y abstracción de los mismos, tendría una función instrumental para poder retejer una alianza más global y fructífera a largo plazo para los pueblos indígenas, lo que no significa, en ningún sentido, una abdicación de sus contenidos. Se trata sólo de regular los momentos y las formas de su exposición en la construcción del pacto intercultural.

autonomías indígenas. Por ello resulta ambivalente y ambigua la propuesta por parte de movimientos indígenas de simultanear un proceso de oposición al régimen jurídico institucional del Estado, junto con la demanda de una mayor participación indígena en el marco estatal y la disputa del poder en la arena democrática por vía electoral.²⁶

Desde el punto de vista de los agentes y agencias de cooperación, abordaremos la cuestión desde una doble perspectiva: a) *abstracta y general*, que se movería en el ámbito de las propuestas ideológicas o del *ideario propio* de las agencias de cooperación en su forma de trabajar con pueblos indígenas; b) *específicas y técnicas*, en donde trataremos de focalizar una mirada crítica sobre los problemas que se plantean en el *territorio* real de los pueblos indígenas, es decir, en el trabajo cotidiano con ellos.

Desde una perspectiva general abordaremos las dificultades generales que la cooperación presenta, casi ya como un tópico, en el tratamiento preliminar con pueblos indígenas. Existen dificultades tangenciales que se solapan con y alimentan de las problemáticas que la cooperación presenta en su trabajo global en relación a otras materias, contenidos y sujetos. En primer lugar habría que hablar de las dificultades que la cooperación exhibe para trabajar con y desde procesos individuales y colectivos, primando en sus formas de intervención una perspectiva mercantilista y pragmática que exige resultados. El reto de la territorialidad indígena como derecho es denotativo en este aspecto. Los procesos de demarcación, saneamiento, titulación, adjudicación territorial, etc., constituyen un reto proyectivo -por la materia, la actividad y por los ritmos tempo-espaciales que la misma exige- para la cooperación. En este sentido, la lógica finalista de los resultados está incapacitada para interpretar y aplicar interculturalmente derechos como la territorialidad indígena.

En segundo lugar es de destacar las dificultades que la cooperación presenta para reconocer a las organizaciones indígenas como interlocutoras y soberanas legítimas en el ámbito de las políticas de cooperación. No basta sólo con el formal reconocimiento de interlocución, fácilmente otorgable desde la euforia multicultural que caracteriza a la globalización, sino de asumir una perspectiva de derechos, con todos los matices que

²⁶ Cf. *Fondo Indígena, Relato de la II Intergubernamental. Estado de protección legal y de las políticas públicas sobre derechos de los pueblos indígenas*, D. Iturralde (compilador), Fondo Indígena, La Paz-Bolivia, 2006, pp. 402 y ss.

conlleve su asunción real, como el del reconocimiento soberano y digno del sujeto fundamental de estas políticas: los pueblos indígenas. Esta falta de reconocimiento originario, que se traduce en ausencia de voluntad política para definir y concretar la titularidad de estos derechos (derechos para los pueblos indígenas pero sin indígenas), y cuya prolongación lógica es la falta de participación indígena en momentos posteriores, como la implementación y el desarrollo de estas políticas,²⁷ puede conllevar, a su vez, tres tipos de conflictos: a) conflictos de derechos en el ámbito de la vida de los pueblos indígenas, cuando se impone la lógica del resultado a la lógica de la consulta a los pueblos indígenas;²⁸ b) conflictos de política intercultural, cuando se procede a cuestionar, por parte del Estado, a los líderes indígenas designados para la construcción del pacto intercultural, no reconociéndose a éstos como interlocutores válidos, lo que supone muchas veces el cierre del proceso abierto en la construcción de una dinámica intercultural; c) conflictos técnicos en la puesta en escena de mecanismos de comunicación-negociación con pueblos indígenas, que resultan antagónicos con la propia composición orgánica y lógica cosmovisional de los pueblos indígenas.²⁹

En tercer lugar estarían las dificultades para superar las diferencias entre *representación* indígena, cuyo expresión más clara es la del sujeto político y de derechos, y *representatividad*, expresión que nos convoca y proyecta hacia el espacio público del Estado-nación y que puede formalizarse como asimilación, integración o reconocimiento. En este espacio, la representatividad viene adjetivada por las

²⁷ Obviar la delimitación y el contenido de la titularidad conlleva definir derechos de papel, sin fundamentos ni consecuencias garantistas para los pueblos indígenas.

²⁸ La casuística de la desposesión indígena por estas circunstancias es más que evidente, pero no por ello deja de ser alarmante. El *consentimiento previo libre e informado* de los pueblos indígenas como garantía frente a las múltiples intervenciones de transnacionales en el territorio de aquellos es constantemente obviado, lo que supone un serio riesgo para la protección del derecho a la vida, individual y colectivo, de estos pueblos. De igual manera habría que concretar las referencias a la soberanía de los pueblos indígenas, sobre todo en relación a la soberanía permanente de éstos sobre los recursos naturales, sacando todas las consecuencias teóricas y prácticas que de un reconocimiento así se derivaría. Cf. Iwgia, *El mundo indígena*, Copenhague, 2004; *Ibid.* 2005; *Ibid.* 2006; *Ibid.* 2007; *Ibid.* 2008; E. Irene Daes, *Informe sobre el concepto de pueblos indígenas* E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*, E/CN.4/Sub.2/2001/21, de 11 de junio de 2001, párrafos 66 a 69; Informes del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, E/CN.4/Sub.2//1989/36; E/CN.4/Sub.2//1993/29.

²⁹ Un ejemplo evidente es condenar el derecho de participación indígena a sendos mecanismos de democracia representativa, cuyo ámbito de posibilidades se reduce exclusivamente al voto y cuyos sujetos e interlocutores activos se expresan de manera estrecha sólo a través de los partidos políticos. Otorgar soberanía a los procesos culturales supone abrir las posibilidades del pacto intercultural a una imaginativa de nuevos mecanismos de participación de acuerdo con las lógicas culturales de estos pueblos. Ello supone trascender una comprensión representativa de las democracias, regulada de manera abusiva por una maquinaria electoral constituida por grandes partidos políticos y *lobbies*, sin ningún tipo de consideración hacia las formas y maneras de participación indígena.

posibilidades que oferta la democracia representativa y sus actores, los partidos políticos. La *representación* tiene, sin embargo, una connotación transestatal que nos abre a la rica diversidad de los procesos culturales. La *representación* se define interculturalmente desde las dos orillas del pacto cultural, siendo la potencialidad de esta corriente –la de los procesos culturales- la que exige la construcción de puentes y consensos. La *representatividad*, sin embargo, queda definida y enunciada desde la particularidad cultural, promontorio desde el que pautar y regular el supuesto proceso intercultural –la democracia representativa.

En cuarto lugar habría que hablar de la falta de legitimidad del Estado como punto incontestado de partida para la distribución del poder y la organización territorial en el marco de una globalización multicultural. El pacto intercultural supone debatir también las imposiciones culturales pasadas, y, entre ellas, la lógica de las fronteras como instrumento privilegiado para regular la construcción de hábitats y nichos culturales que den cabida a las identidades.³⁰ Hablar de pluriconstitucionalismo supone, en última instancia, diseñar una nueva lógica de reparto de competencias entre el Estado y los pueblos indígenas para poder construir la interculturalidad política. Esa dialéctica fina y conflictiva de adaptar el territorio al Estado (con su lógica de fronteras), y éste a la territorialidad indígena, constituye un esfuerzo fundamental para poder aclarar la base territorial de las autonomías. De ahí la importancia de incluir, de manera soberana, a los pueblos indígenas en la reforma de los Estados y en las Asambleas Constituyentes construidas *ad hoc* para proceder en las mismas.

Desde una perspectiva técnica apuntaremos algunas dificultades que la práctica de la cooperación y las políticas públicas con pueblos indígenas están produciendo para trabajar con las políticas multiculturales con pueblos indígenas desde una perspectiva intercultural. En primer lugar, es necesario percibir que la lógica de la mercantilización también alcanza a los pueblos indígenas; por tanto, el reto de la construcción intercultural corresponde a las dos partes del proceso, ya que ambas están salpicadas de problemas, prejuicios y dificultades. Por tanto, es necesario erradicar el errático diagrama de buenos-malos, inocentes-culpables, responsables-irresponsables, para afrontar los procesos culturales. A ello hay que añadir que la ausencia de programas de

³⁰ W. Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Trotta, Madrid, 2006.

cooperación con pueblos indígenas hasta hace unos años y que la inflación exponencial que de los mismos en la actualidad exige un contrapunto de prudencia. La difícil tensión entre la buena voluntad política y el hecho de que los pueblos indígenas resulten rentables y valorizables para el capital son elementos que deben ser tenidos en cuenta para diseñar futuras estrategias de cooperación con estos pueblos. Cálculo y compasión han sido dos elementos esgrimidos, muchas veces, de manera simultánea y complementaria por parte de las políticas de cooperación, incurriendo en negligencias y prácticas nefastas para lo que se viene definiendo como sujeto de la cooperación. El fuerte repunte, simbólico y real, que han adquirido los pueblos indígenas en la última década puede llevar a una utilización instrumental de los mismos, volviendo a incurrir en prácticas de cooperación tan nefastas y erradas como en un pasado reciente.

En segundo lugar es necesario alertar del alto grado de desconocimiento de los procesos culturales indígenas por parte de los técnicos de la cooperación y de los responsables de políticas públicas. Difícilmente se puede proceder a reforzar el tejido comunitario indígena si se desconocen los procesos culturales de estos pueblos. Los derechos culturales, más allá de su reducción folclórica, funcionan aquí como instrumentos de iluminación y capacitación del pacto intercultural. Por tanto, la falta de conocimiento de los fondos cosmovisionales indígenas conlleva una incapacidad estructural para comunicarse y trabajar con las comunidades y las bases. Ello revela, una vez más, las debilidades de la cooperación y de las políticas públicas para trabajar con los movimientos (indígenas), motivada por la escasa y selectiva interlocución que la cooperación ha articulado con la *representación* indígena.

En tercer lugar, es necesario percibir que se ha venido trabajando con pueblos indígenas con procesos de cooperación fuertemente centralizados en zonas urbanas, evidenciando de esta manera serias dificultades para incidir de manera *descentralizada* en esta realidad. Resulta, por tanto, prioritario una focalización de la cooperación hacia dimensiones rurales y comunitarias, alejadas de los grandes espacios urbanos, desarrollando actividades y temáticas nuevas con pueblos y comunidades alejadas del interés y de las motivaciones de la cooperación y de las políticas públicas hasta estos momentos. Ello adquiere tintes más dramáticos en América Latina, donde las grandes concentraciones urbanas (megalópolis) no son más que el reverso de la problematidad que los Estados han mostrado para una distribución equitativa de *la tierra*. El fracaso de

las reformas agrarias explica las grandes deflagraciones urbanas de hoy, lo que es de vital importancia para los pueblos indígenas, dado el carácter nuclear que la territorialidad tiene en la comprensión e interpretación de sus derechos. De no ser así, la cooperación y las políticas públicas pueden incurrir en una proyección del espíritu y las maneras con las que los Estados-nación han tratado a los pueblos indígenas hasta momentos recientes. Evitar los errores del pasado a partir de una cooperación descentralizada y multifocal es uno de los grandes retos de la cooperación y de las políticas con pueblos indígenas en el futuro.

En cuarto lugar se perfilan problemas técnicos para trabajar con pueblos indígenas cuando se hace a partir de las exigencias de la propia cooperación y de las políticas públicas, y no desde los procesos culturales (indígenas) con las que se trabaja. Expresiones de estas dificultades son la excesiva burocratización de la cooperación y de la política pública, su tecnificación; la tendencia al pragmatismo y a una consideración finalista de los resultados, lo que supone abandonar la perspectiva de los procesos; la utilización de evaluaciones de impacto a partir de criterios tradicionales, lo que se acopla con dificultades a los procesos indígenas, como es el caso de la exigencia de eficacia; el efecto multiplicador de los indicadores utilizados, la necesaria sostenibilidad de los proyectos diseñados a partir de lógicas culturales propias, estando ausente de todo este proceso el desarrollo de indicadores específicos para tratar los derechos indígenas, como correspondería a una cooperación y a unas políticas interculturales.

Recapitulando todo lo propuesto, sería necesario desarrollar una cooperación y unas políticas públicas basadas en planes estratégicos que arraiguen en la lógica de los procesos indígenas. Para ello sería necesario transversalizar la perspectiva de derechos indígenas a todos los procesos de evaluación que desarrolle la cooperación y la política pública, permitiendo la participación de los pueblos afectados en ellos. Para todo ello será necesario pertrecharse con la lógica cultural indígena, en donde territorialidad, autonomía, pluralismo jurídico, estado plurinacional, multilingüismo, y un largo etc., constituyan indicadores desde donde construir y afianzar un trabajo de cooperación y de la política pública.

- *Retos y exigencias para la articulación de los procesos culturales indígenas desde una perspectiva de derechos.*

Este será el momento para asumir con radicalidad un planteamiento de derechos de los pueblos indígenas, conscientes, desde la lógica narrativa que venimos proyectando, de que las diferencias culturales exigen consideraciones diferenciadas de derechos. Tres serán nuestros puntos de arraigo desde los que sugerir los retos de la cooperación y la política pública: la territorialidad, la jurisdicción, patrimonio cultural y conocimientos tradicionales indígenas.

La *territorialidad* indígena exige pertrecharse con marcos categoriales³¹ nuevos para poder dar respuesta a los fondos cosmovisionales que el pacto intercultural reclama. La territorialidad indígena constituye el lugar donde con más dificultades se han venido desarrollando las políticas públicas multiculturales. Es aquí donde los intereses económicos de los Estados-nación irrumpen con mayor virulencia, debido a que los pueblos indígenas ocupan espacios y territorios de gran interés estratégico para el capital nacional y global. Aquí es donde adquiere más intensidad el tránsito de un paradigma de exclusión a otro de desigualdad, lo que, como reportó el primer relator especial de las Naciones Unidas para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, puede llevar hasta la extinción total y completa de estos pueblos.³² De ahí la importancia de trabajar con una comprensión holística y compleja del territorio indígena. Tres son las dimensiones que permiten acercarnos a esta complejidad: la *base material* del territorio, hábitat vital y ámbito cualificadísimo para la producción, reproducción y desarrollo de la vida individual y colectiva de estos pueblos, espacio en que arraigan y reposan los recursos naturales; *espacio social y cultural* en donde se expanden y consolidan las influencias histórica de un pueblo, lugar donde se construyen y consolidan los procesos culturales indígenas y donde se configuran, también, los conocimientos tradicionales y el patrimonio indígena; *espacio político* que remite al ámbito de control político, dimensión fundamental para el ejercicio de la autonomía sobre los recursos y el

³¹ Esa sería la perspectiva del trabajo de Gerardo Zúñiga, “Los procesos de constitución de Territorios Indígenas en América Latina” en *Nueva Sociedad*, 153, (enero-febrero 1998), pp. 141-155.

³² Cf. R. Stavenhagen, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas en Asia*, E/C.19/2007/CRP.11, párrafos 48-51; Intervención oral de R. Stavenhagen, *Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Punto 6º del Programa: “Debate de medio día de duración sobre Asia”, Nueva Cork, 21 de mayo de 2007, *mimeo*.

territorio, y lugar donde adquiere corporalidad la jurisdicción indígena. Estas tres dimensiones deben ser consideradas de manera conjunta e inescindible por la cooperación y las políticas públicas, no siendo posibles visiones o perspectivas fragmentarias. Los procesos culturales indígenas, proyectados hacia el territorio, exigen que se establezca una diferenciación nítida entre el valor cultural del territorio y el valor productivo del mismo. Quedarse exclusivamente con la dimensión productiva supondría una reducción de la territorialidad indígena a mero espacio agropecuario, olvidando el especial vínculo que existe entre territorialidad y pueblos indígenas; enfatizando, por el contrario, una dimensión productiva de la tierra propia de consideraciones civilistas y patrimonialistas de la propiedad. En definitiva, una comprensión compleja del territorio como derecho supone hacerse cargo de la dimensión trasgeneracional, transfronteriza y transpersonal de éste, es decir, ubicarse con otros mimbres para insertar la temporalidad y la especialidad en la comprensión y construcción de los derechos indígenas.³³

Una interpretación intercultural de la territorialidad indígena se desprende de la labor jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos años.³⁴ A partir de ese ensayo de pluralismo jurídico podemos extrapolar una serie de principios o criterios interculturales que pueden iluminar posteriores trabajos o intervenciones en la territorialidad indígena desde el punto de vista de la cooperación y las políticas. Entre esos principios podríamos enunciar el carácter colectivo de la propiedad indígena; la especial relación que los pueblos indígenas mantienen con el territorio; el origen consuetudinario del derecho de propiedad comunal indígena; el establecimiento de una serie de deberes del Estado para con la territorialidad indígena; el establecimiento de criterios para solucionar conflictos entre la propiedad comunal indígena y terceros, criterios que establecen cómo proceder a la extinción (o

³³ A. Martínez de Bringas, “La deconstrucción del concepto de propiedad. Una aproximación intercultural a los derechos territoriales indígenas”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, 2007b, pp. 641-669.

³⁴ Entre algunos de los supuestos más relevantes habría que citar la sentencia de la Corte IDH, caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, de 31 de agosto de 2001, serie C, n° 79; el informe de fondo de la Comisión IDH, caso Mary y Carrie Dann vs. Estados Unidos de Norteamérica, n° 75/02, de 27 de diciembre de 2002; la sentencia de la Corte IDH, caso Masacre de Plan de Sánchez, vs. Guatemala (reparaciones), de 19 de noviembre de 2004, serie C, n° 116; sentencia de la Corte IDH, caso comunidad Moiwana vs. Suriname, de 15 de junio de 2005; la sentencia de la Corte IDH, caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, de 17 de junio de 2005; la resolución de la Corte IDH, caso pueblo indígena de Sarayaku, medidas provisionales, de 17 de junio de 2005; la sentencia de la Corte IDH, caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, de 29 de marzo de 2006; o la sentencia de la Corte IDH, caso Yatama vs. Nicaragua, de 23 de junio de 2005.

prolongación) de los derechos de propiedad comunal cuando entren en conflicto con derechos de propiedad de terceros o del Estado, entre otros.³⁵

La jurisdicción indígena y los procesos de autonomía son condición fundamental, exigencias y reconocimientos necesarios, para poder articular y hacer real la territorialidad indígena. En este sentido la interdependencia, inescindibilidad y compenetración sistémica de los derechos de los pueblos indígenas es un elemento fundamental para poder entender e implementar estos derechos. Ello supone ir un paso más allá de la concepción liberal-occidental en la manera de entender estas cuestiones, cuando se habla de una *concepción interdependiente de los derechos humanos*. Desde la perspectiva indígena se exige un nuevo ajuste intercultural para traducir el concepto de interdependencia a sus propios presupuestos cosmovisionales, lo que conlleva ajustar interculturalmente las propuestas de lectura interdependiente de los derechos propuesta en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena.³⁶

Pertrecharse con un concepto intercultural de jurisdicción supone hacerse cargo del triple prisma en que ésta se proyecta y encarna: a) la *territorialidad* como ámbito dónde y desde el que se definen y delimitan simbólica y materialmente las jurisdicciones; b) la *autonomía*, como sede desde la que otorgar competencia real a esas jurisdicciones, a partir de una combinación cruzada de intereses (estatales, de terceros, etc.) en la gestión de competencias y en los procesos de descentralización que esto necesariamente comporta; c) los *sistemas jurídicos indígenas*, lugar desde el que fijar procedimientos

³⁵ A. Martínez de Bringas, “La deconstrucción del concepto de propiedad. Una aproximación intercultural a los derechos territoriales indígenas”, *op. cit.*

³⁶ La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 propuso, a modo de ajuste y también de novedad, la necesidad de una lectura interdependiente de “todos los derechos humanos”. Ello implicaba romper con la monolítica concepción generacional de los derechos, en su versión occidental, que había optado, tanto en sede internacional como constitucional, por una comprensión y redacción fragmentada y atomizada de los derechos, dividiéndolos en civiles, políticos, sociales, culturales. Ese carácter diferido de los derechos ha tenido importantes repercusiones político-jurídicas, ya que en su traducción jurídica definitiva se ha optado por dotar de un nivel de garantías jurídicas de protección mucho mayor a los derechos civiles y políticos, quedando marginados de una consideración sustantiva de derechos y de las garantías concomitantes a este reconocimiento los derechos sociales y culturales. Esta difracción jurídica se ha traducido en la difícil justiciabilidad de estos derechos. Pensar, sin embargo, los derechos indígenas supone asumir la *interdependencia* con un grado de profundización intercultural, huyendo de las tímidas recepciones que estas consideraciones han provocado en los códigos occidentales. Supone asumir que territorio, jurisdicción y autonomía juegan un papel fundamental y a la vez instrumental para garantizar el derecho a la vida de los pueblos indígenas; funcionan sincrónicamente como derechos fundantes y como garantías reales para su implementación.

para que territorialidad y autonomía puedan ejercer sus competencias y criterio para la construcción de mecanismos interculturales de resolución de conflictos.³⁷

Son muchos los problemas que nos encontramos a la hora de implementar estas cuestiones, conflictos que en sí mismos constituyen retos para la presente y futura cooperación y desarrollo de políticas públicas con pueblos indígenas. Entre esos problemas habremos de citar: las dificultades que las reformas normativas (en los múltiples niveles de jurisdicción) encuentran para poder dar recepción a los sistemas jurídicos indígenas, siendo inconsistentes con ellos los sistemas jurídicos vigentes en el Estado; la ausencia de normas reglamentarias y secundarias que faciliten el acople de los sistemas jurídicos indígenas en un marco de *pluralismo jurídico*; la brecha de implementación existente entre el reconocimiento jurídico de los derechos indígenas en los diferentes ámbitos normativos (local, departamental, estatal, regional, internacional) y su aplicación real; la ausencia de mecanismos justiciables que permitan una garantía real y efectiva de los derechos indígenas a partir de un sistema de facultades específicas y autónomas de protección, como podrían ser las procuradurías indígenas; la falta de mecanismos de seguimiento de las reformas legislativas y de los reconocimientos específicos (en sus múltiples niveles normativos) para la incorporación de derechos indígenas, resultando un criterio corrector e iluminador en este proceso los informes del *Relator* especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.³⁸

La autonomía, en cuanto momento entrelazado con la jurisdicción y la territorialidad, también genera conflictos que se traducen en retos para las políticas públicas y la cooperación. Entre ellos estarían la necesidad de clarificar la base territorial de las autonomías, adaptando el territorio indígena al Estado y éste a aquél, para poder definir de esta manera una jurisdicción con base territorial;³⁹ la ausencia de políticas públicas

³⁷ A. Martínez de Bringas, "El reto de hacer efectivo los derechos de los pueblos indígenas: la difícil construcción de una política intercultural", en *Pueblos indígenas y política en América Latina*, S. Martí (ed.), Barcelona, CIDOB, 2007.

³⁸ Los informes del Relator son una fuente de inspiración importante para la creación y conformación de pluralismo jurídico y, más específicamente, para la consolidación de sistemas jurídicos indígenas interculturales. Forman parte de un sistema más amplio de normas, agentes y procedimientos internacionales que interactúan para promover los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, el papel de las políticas públicas y la cooperación es fundamental para la consolidación de reformas legislativas y constitucionales en los Estados que permitan la aplicación real de las recomendaciones del Relator. Cf. A/HRC/4/32/Add.4, de 26 de febrero de 2007.

³⁹ C. Romero Bonifaz, *El proceso constituyente boliviano. Autonomía*, Serie n° 7, Cejis, Bolivia, 2005.

orientadas a la construcción de autonomías indígenas, lo que confluye directamente con la pretensión de profundizar en la construcción de *políticas de desarrollo con identidad*, que deberán hacer un esfuerzo por adaptarse a los contextos tradicionales indígenas y a una concepción intergeneracional del desarrollo, como es el caso de la *Estrategia de cooperación española con pueblos indígenas*; la necesidad de proceder, para poder implementar todo lo anticipado, a la descentralización política del poder del Estado a través de una cooperación técnica y política, lo que supone una transformación de las relaciones con otros ámbitos de decisión (económicos, religiosos y políticos) y un acoplamiento de las dinámicas de las propias comunidades a todos estos cambios.

En relación al patrimonio cultural indígena,⁴⁰ conocimientos tradicionales, expresiones culturales y manifestaciones de sus ciencias, asistimos a la emergencia de nuevos procesos que deberán ser incorporados tanto en las políticas públicas internas como en las políticas de cooperación. Estamos ante la irrupción de nuevos conocimientos basados en procesos culturales indígenas. Nos encontramos, sin embargo, con mecanismos de protección insuficientes para poder garantizar la consolidación de estos procesos. Se percibe como necesario en este ámbito la preservación del patrimonio cultural indígena del dominio público, es decir, protegerlo de toda injerencia indiscriminada, provenga de donde provenga. Por ello es necesario la creación de códigos éticos que coadyuven al registro y protección del conocimiento indígena, invirtiendo de esta manera la lógica insita en el derecho de patentes, donde se da una prioridad en la protección a los *derechos del innovador* (transnacionales), relegando a un segundo plano al poseedor y propietario original de los conocimientos –los pueblos indígenas. Todo ello supone asumir con radicalidad ese *metaderecho* que se viene expresando en el derecho internacional de los derechos humanos como *consentimiento previo, libre e informado*.

⁴⁰ Se entiende por *patrimonio cultural indígena* el conjunto de creaciones, manifestaciones y producciones tangibles e intangibles constituidas por los elementos característicos de la cultura de un pueblo indígena desarrollados y perpetuados por ese pueblo o por personas indígenas si la creación refleja las expresiones literarias, artísticas o científicas tradicionales del pueblo. Incluye los conocimientos derivados de la actividad intelectual en un contexto tradicional y abarca los conocimientos y aptitudes especializados, las innovaciones, las prácticas y el aprendizaje que forman parte de los sistemas de conocimiento tradicionales, así como el conocimiento plasmado en el estilo de vida tradicional de un pueblo indígena o recogido en los sistemas codificados de conocimiento transmitidos entre generaciones. Cf. El proyecto de directrices sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, presentado por el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas, *Examen del proyecto de principios y directrices sobre el patrimonio de los pueblos indígenas. Documento de trabajo presentado por Yozo Yokota y Consejo Same*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2006/5, de 16 de junio de 2006.

Finalmente, resulta de gran importancia la creación de un *régimen complementario de derechos de patrimonio cultural e intelectual* que incorpore y garantice una serie de elementos: la propiedad colectiva e individual, con cobertura retroactiva; los mecanismos de protección contra la degradación; la prioridad en la gestión y distribución de los beneficios a los custodios tradicionales del conocimiento -los pueblos indígenas- invirtiendo, también aquí, la lógica del derecho de patentes; la cobertura multigeneracional de los procesos culturales indígenas; la protección de las lenguas indígenas, puesto que partes muy sustanciales del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, y en particular de sus sistemas de conocimientos, están contenidos en las mismas, lo que supone reconocer el vínculo estructural que existe entre patrimonio cultural indígena y las lenguas indígenas como juntura fundamental para poder transmitir éste a las generaciones futuras.

Asier Martínez de Bringas es Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Girona. Es el coordinador de proyectos de investigación de la Fundación Ipes-Elkartea (Pamplona) y ha sido director del proyecto de formación de representantes indígenas que la Universidad de Deusto tiene con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra. Ha desarrollado un intenso trabajo con organizaciones y pueblos indígenas de América Latina. Dispone de numerosas publicaciones sobre derechos de los pueblos indígenas, interculturalidad y derechos humanos en general.