

**eurac**  
research



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI  
STUDI INTERNAZIONALI,  
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA



**Challenges to indigenous political and  
socio-economic participation**  
**Desafíos de los pueblos indígenas en su  
participación política y socio-económica**

Alexandra Tomaselli, Marzia Rosti,  
Roberto Cammarata & Chiara Scardozzi (editors)

Challenges to indigenous political  
and socio-economic participation:  
Natural Resources, Gender, Education  
and Intellectual Property

Desafíos de los pueblos indígenas en su  
participación política y socio-económica:  
recursos naturales, género, educación y  
propiedad intelectual

Alexandra Tomaselli, Marzia Rosti, Roberto Cammarata & Chiara Scardozzi (eds.)

2017

The first drafts of this collection's papers were presented at the Seventh Multidisciplinary Meeting on Indigenous Peoples (EMPI VII), which focused on "Indigenous Peoples & Inequalities: Between Socio-Economic Growth and Crisis". The event was organized by the editors of this book on 12-13 May 2016, and it was held at the premises of the University of Milan, Italy (precisely, at the Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli Studi di Milano). For the aims of this publication, all the articles were subject to double blind peer review.

Una primera versión de los ensayos publicados fue presentada durante el EMPI VII, o sea el VII Encuentro Multidisciplinar sobre Pueblos Indígenas, titulado Pueblos indígenas y desigualdades: entre crecimiento y crisis socio-económicas, organizado por los editores del presente volumen en la Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali de la Università degli Studi di Milano – Italia, el 12-13 de mayo de 2016. Para su publicación, los ensayos han sido objeto de revisión por pares.

To cite this book / Como citar este libro:

Alexandra Tomaselli, Marzia Rosti, Roberto Cammarata & Chiara Scardozi (eds.), *Challenges to indigenous political and socio-economic participation: Natural Resources, Gender, Education and Intellectual Property / Desafíos de los pueblos indígenas en su participación política y socio-económica: recursos naturales, género, educación y propiedad intelectual*, Eurac Research, Bolzano, 2017, ISBN: 978-88-98857-34-0.

2017

© Copyright by Eurac Research

**ISBN: 978-88-98857-34-0**



## Table of contents / Índice Sumario

The editors / Los editores .....	8
Una introducción a los derechos indígenas <i>Marzia Rosti</i> .....	11

### **SECTION 1 / SECCIÓN 1**

#### **INDIGENOUS DIPLOMACY AND SELF-ORGANIZATION**

#### **DIPLOMACIA INDÍGENA Y AUTOORGANIZACIÓN**

Introducción Sección 1 - Diplomacia indígena y autoorganización <i>Roberto Cammarata</i> .....	33
Indigenous Diplomacy and the Reform of the Dominant Socioeconomic Paradigm <i>Maria Francesca Chianese</i> .....	41
The Mapuche Political Struggle: Partial Connections, Misunderstandings and New Strategies <i>Olivia Casagrande</i> .....	63
Organización política de los pueblos indígenas de América Latina como ejercicio de libre determinación: experiencias autonómicas para la descolonización en México y Argentina <i>Alexia Campos, Erysson Faustino de Oliveira</i> .....	85
Liderazgos indígenas y programas de desarrollo en el noroeste Argentino <i>Natalia Castelnuovo Biraben, Mauricio F. Boivin</i> .....	113
El rol indígena en los retos de la gobernanza ambiental de América Latina, reflexionando su incidencia frente al cambio climático <i>Nidia Catherine González P., Fabián Benavides S.</i> .....	133

### **SECTION 2 / SECCIÓN 2**

#### **NATURAL RESOURCES / RECURSOS NATURALES**

Introducción Sección 2 - Recursos Naturales <i>Chiara Scardozzi</i> .....	157
------------------------------------------------------------------------------	-----

Eco-spirituality, territoriality and Indigenous environmentalism: the Mapuche Pilmaiquen struggle <i>Carolina Sánchez De Jaegher</i> .....	163
La otra cara de la minería en Bolivia: una respuesta indígena de tierras bajas frente a la ausencia de la consulta previa, libre e informada <i>Jessika Eichler, Efrén Cabrera Barrientos</i> .....	189
Los derechos de los pueblos indígenas ante la explotación petrolera del Yasuní-ITT <i>Malka San Lucas Ceballos</i> .....	215
Land and Water Grabbing in the Peninsula of Santa Elena, Ecuador: A Political Ecology of Indigenous Struggles <i>Margherita Scazza</i> .....	245
Sustainability and Self-Determination: The Philosophy and Political Struggle of Indigenous Peoples for the Right to Land, Climate, and Food Sovereignty <i>Roberto Cammarata</i> .....	269

### **SECTION 3 / SECCIÓN 3**

#### **GENDER / GÉNERO**

Introducción a la Sección 3 – Género <i>Marzia Rosti</i> .....	295
Protección de las mujeres indígenas frente a la violencia y acceso a la justicia: una visión desde el Derecho Internacional <i>María Teresa Ponte Iglesias</i> .....	299
Bolivia ante las políticas de género: un proyecto en la encrucijada <i>Esther Gómez Campelo</i> .....	325

### **SECTION 4 / SECCIÓN 4**

#### **EDUCATION AND INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS / EDUCACIÓN Y PROPIEDAD INTELLECTUAL**

Introduction to Section 4 - Challenges to Indigenous Socio-economic Participation: Education and Intellectual Property Rights <i>Alexandra Tomaselli</i> .....	351
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

What We Say and What We Do: Australia's Northern Territory Education Policy and its Practice	
<i>Tommaso Piva</i> .....	357
Copyright and Tjuringa: Can Australian 'Dreaming' Be Owned?	
<i>Riccardo Mazzola</i> .....	393



## The editors / Los editores

**Alexandra Tomaselli** (PhD in Law) is a Senior Researcher at the Institute for Minority Rights of Eurac Research (Italy), and a Teaching Fellow at the Faculty of Law of the University of Graz (Austria). Since 2004, she has been working in various socio-legal research and international cooperation projects in Europe, Latin America and South Asia. Her recent publications include the single-authored book *Indigenous Peoples and their Right to Political Participation. International Law Standards and their Application in Latin America* (Nomos, Baden-Baden, 2016). Alexandra is also a member of the International Law Association (ILA) and of its Committee on the Implementation of the Rights of Indigenous Peoples.

**Marzia Rosti** es Doctora en Sociología del Derecho y Profesora Titular de Historia e Instituciones de las Américas en la Università degli Studi di Milano, donde imparte el curso de *Historia e Instituciones de América Latina* y el curso de *Historia, Instituciones y Derechos de América Latina*. Entre sus líneas de investigación se señala la historia de las relaciones entre pueblos indígenas e instituciones nacionales de Argentina. Entre sus publicaciones: “Indigenous rights and extractivism in Argentina” en *federalismi.it, Focus - Human Rights*, n. 3, 7/10/2016; “El ‘modelo extractivista’ y los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio en la Argentina de hoy” en *DPCE online*, 4, 2016; “Neocolonialismo e a ‘Outra Face’ da Nação: as Exibições de Primitivos do sul do continente latino-americano no Chile (1873) e Argentina (1898)” en *Revista Latino-Americana de História*, v. 6 n. 17 (Especial), julho, 2017.

**Roberto Cammarata** Investigador de Filosofía política en la Università degli Studi di Milano, donde es titular del curso *Análisis del lenguaje político y Globalización del derecho y pluralismo jurídico*. Es Doctor en Filosofía y Sociología del Derecho. Ha investigado y publicado sobre multiculturalismo y pluralismo jurídico; universalidad y particularidad cultural de los derechos fundamentales; la perspectiva indígena hacia los derechos humanos en América Latina; identidad, pertenencia y libertad. Entre sus publicaciones: *Indigenous People’s Rights in Bolivia. Philosophy, Law and Politics of a pluri-national State*, en C. Fiamingo (ed.), *Problems and Progress in Land, Water & Resources Rights, at the beginning of the Third Millennium* (2016); *Indigeno a chi? Diritti e discriminazioni allo specchio* (2012); *La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni alla luce della cosmovisione Maya. Un successo e una sfida per i diritti umani*, en Thule. Ri-

vista italiana di studi americanistici (2011); *I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione*, en Sociologia del diritto (2006).

**Chiara Scardozzi** Doctora en Antropología Cultural (Universidad de Roma “La Sapienza”, Departamento de Historia, Culturas, Religiones), desde 2009 desarrolla su investigación en América Latina, en particular en la región del Gran Chaco. Su etnografía se ha centrado sobretodo en los procesos de convivencia interétnica, los conflictos socio-ambientales y el derecho a la tierra. Desde 2010 es investigadora de la Misión Etnológica MAE SudAmerica-Mercosur (Ministerio de Asuntos Exteriores). En 2014 recibe el “Premio Francesca Cappelletto” (Universidad de Verona – Sociedad Italiana de Antropología Aplicada, SIAA) por la mejor tesis magistral de antropología aplicada al espacio público.

## Collaborations / Colaboraciones

La revisión de la lengua española de los textos de Marzia Rosti, Roberto Cammarata y Chiara Scardozzi ha sido efectuada por Valentina Paleari, Doctoranda en *Studi Linguistici, Letterari e Interculturali in Ambito Europeo ed Extraeuropeo* del Departamento de Iberística de la Universidad ‘degli Studi’ de Milán y Doctoranda en *Español: Investigación avanzada en Lengua y Literatura* en la Facultad de Filología de la Universidad de Salamanca.

We are heartedly thankful to Ms Melanie Briggs for her kind and careful copy editing for those articles that are written in English.



# Una introducción a los derechos indígenas

Marzia Rosti<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Profesora Titular de Historia e Instituciones de las Américas en la Università degli Studi di Milano, donde imparte los cursos de *Historia e Instituciones de América Latina* y de *Historia, Instituciones y Derechos de América Latina* (marzia.rosti@unimi.it).



## 1. Los pueblos indígenas y la comunidad internacional

Cuando se habla de pueblos indígenas nos estamos refiriendo a cerca de 400 millones de personas que actualmente habitan nuestro planeta, el 10% de las cuales vive en el continente latinoamericano -aproximadamente el 8% de la población total- según distintas situaciones en términos demográficos, territoriales, sociales y políticos: desde poblaciones en aislamiento voluntario (PAV) hasta comunidades integradas en contextos urbanos<sup>2</sup>. Además

“Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales. Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores: a) ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas; b) ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras; c) cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.); d) idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); e) residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo; f) otros factores pertinentes.

Desde el punto de vista individual, se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como indígena (con-

---

2 “De acuerdo con los datos de la última ronda de censos disponible, en 2010 había alrededor de 42 millones de indígenas en América Latina, que representaban el 7,8% de la población total. México, Perú, Guatemala y Bolivia tenían las poblaciones más extensas, tanto en términos absolutos como proporcionales, abarcando más del 80% del total (34,4 millones). El Salvador, Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Venezuela tenían proporciones más pequeñas de población indígena, y El Salvador y Costa Rica tenían la población indígena más pequeña en términos absolutos (14.865 y 104.143 personas, respectivamente)”, en Banco Mundial (2015): “Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera Década”, Washington, p. 22. En línea en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/98544-WP-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANISH.pdf>.

ciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo).

Eso preserva para esas comunidades el derecho y el poder soberanos de decidir quién pertenece a ellas, sin injerencia exterior”<sup>3</sup>.

Esta definición evidencia unos aspectos, o sea, la continuidad histórica con las sociedades anteriores, el proceso de colonización vivido, la especificidad cultural con respecto al resto de la población, la falta de dominación frente a otros sectores de la sociedad y la auto identificación en una nación o en un pueblo indígena. Estos aspectos se incluyeron en el texto conocido como Informe Martínez Cobo, presentado a las Naciones Unidas en 1986 por el embajador de Ecuador Martínez Cobo, que había recibido el mandato ya en 1971 por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de investigar sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.

El análisis se extendió por más de una década y marcó el comienzo de las relaciones entre pueblos indígenas, Naciones Unidas y, más en general, entre pueblos nativos y la comunidad internacional. Efectivamente, en paralelo a los procesos de reivindicación y de reconocimiento nacionales de los que se hablará más adelante, en aquellos años se emprendió un camino internacional hacia el reconocimiento y la tutela de los derechos indígenas, que llevó a la aprobación, en 1989, del Convenio OIT 169 sobre pueblos indígenas y tribales (ratificado por casi todos los Estados latinoamericanos) y, en 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (a la que adhirieron todos los países latinoamericanos).

Las Naciones Unidas crearon pues dos organismos específicos -el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en 2000, y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2001- que forman parte de las numerosas actividades promovidas durante los dos Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994-2004 y 2005-2015) proclamados por las Naciones Unidas.

A nivel regional, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se recuerda que el 14 de junio de 2016 fue aprobada la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que, desde los años noventa, se registra una mayor

---

3 Martínez Cobo, José R., “Study on the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report submitted by the special Rapporteur, Mr. José Martínez Cobo” UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8. En línea en <http://undocs.org/IndigenousPeoples/LibraryDocuments/Mart%C3%ADnezCoboStudy.aspx>.

atención al tema de los derechos indígenas por parte de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>4</sup>.

## 2. Los pueblos indígenas y los Estados-nación de América Latina

A fin de comprender el significado que el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas ha representado para los pueblos originarios de América Latina, es necesario recordar unos aspectos de la historia de las relaciones que se establecieron entre pueblos indígenas y Estados-nación, hasta la segunda mitad del siglo XX.

El reconocimiento de los derechos propios de los pueblos originarios llegó después de haber sufrido discriminaciones, asimilaciones forzadas, eliminaciones físicas y sustracción de tierras desde la época de la Conquista y de la colonización, eventos que continuaron en toda América Latina también durante el siglo XIX, cuando la necesidad de consolidar la identidad nacional de los Estados nacidos de la fragmentación de los virreinos coloniales españoles hizo que las élites políticas formadas por criollos y mestizos impulsaran una nación blanca y homogénea, en la cual los ciudadanos compartirían idioma, cultura y legado. Mientras los ejércitos españoles-coloniales se enfrentaban con los de los revolucionarios-nacionales, los gobiernos independientes abolían los privilegios nobiliarios y eclesiásticos de la época colonial, proclamando la libertad de vientres de los esclavos y abrogando al mismo tiempo los institutos jurídicos específicos de los indígenas, o sea la encomienda, la mita y el repartimiento.

A través de una ‘inclusión simbólica’, las Constituciones de los nuevos estados extendieron la categoría de ciudadano a todos los individuos que de tal forma habrían sido parte de “una misma nación y de una misma población”<sup>5</sup> y, al mismo tiempo, en los discursos sobre las nacionalidades no había alguna referencia al componente indígena, también cuando éste iba a constituir la mayoría de la población. Como se observó:

---

4 Sobre los documentos y los organismos internacionales citados remito a las indicaciones bibliográficas amplias y exhaustivas indicadas por los autores en los ensayos recogidos en el presente volumen.

5 Por ejemplo, la Constitución de Venezuela de 1811 suprimía la tutela de los ciudadanos “denominados” hasta aquel momento “Indios” (artt. 200-201) y Argentina en la Constitución de 1819 disponía que “Siendo los indios iguales en dignidad y en derechos a los demás ciudadanos, gozarán de las mismas preeminencias y serán regidos por las mismas leyes. Queda extinguida toda tasa o servicio personal bajo cualquier pretexto de denominación que sea. El Cuerpo Legislativo promoverá eficazmente el bien de los naturales por medio de leyes que mejoren su condición hasta ponerlos al nivel de las demás clases del Estado” (art. 128). Para las Constituciones de América Latina se remite a [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/).



“El Estado de Derecho concebido por los países de América Latina en el siglo XIX, se basó en concepciones *napoleónicas* de unidad del Estado e igualdad de todos los habitantes ante la Ley, conforme a los principios *un solo Estado, una sola Nación, un solo pueblo, una sola forma de organizar las relaciones sociales, una sola Ley, una sola administración de Justicia*. Dentro de este entorno conceptual la igualdad de todos los ciudadanos, cualquiera fuera su origen, tenía carácter de axioma. Si bien no se negaba la existencia de realidades sociales diferentes entre los distintos grupos étnicos que cohabitaban en el seno del Estado, éstas las Leyes no podían tener efecto jurídico alguno: todos somos iguales ante la Ley; nadie puede invocar la ignorancia de la Ley; *dura lex sed lex*”<sup>6</sup>.

Pero cuando los españoles se dieron cuenta de que la presencia física de unas comunidades originarias en los respectivos territorios nacionales, de todas formas, iba a representar un obstáculo para la realización de proyectos político-institucionales, geopolíticos, económicos y socio-culturales, cada gobierno abordó el problema indígena con extrema determinación, promoviendo políticas de asimilación forzada, segregación e incluso de eliminación física.

En línea con la contraposición entre “civilización y barbarie”<sup>7</sup>, al imaginario del indígena, considerado por las constituciones de aquella época como un salvaje, ignorante y discapacitado que las instituciones hubieran tenido que proteger, educar e incluir en la sociedad civilizada<sup>8</sup>, se juntó la imagen de un indígena siempre salvaje al cual pero no se tenía que proteger, sino moverle guerra. Es precisamente en este contexto que se colocaron las campañas militares contra los pueblos originarios que vivían en el extremo sur del continente, notas como Pacificación de la Araucanía (1860-1883), Conquista

---

6 BRONSTEIN, Arturo S. (1998): “Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para reflexión”, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), San José de Costa Rica, p. 1. En línea en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/bronste.htm>.

7 Nota expresión del intelectual argentino Domingo Faustino Sarmiento, autor del texto *Facundo o civilización y barbarie* publicado en 1845. Se trata de un tema que caracteriza toda la historia cultural de América Latina y tiene sus raíces en el mismo descubrimiento de América: la acción civilizadora de los españoles con respecto a las poblaciones indígenas que representaban la encarnación de la barbarie.

8 Por ejemplo, en Chile la Carta del 1822 atribuía al Congreso la tarea de ocuparse de la “civilización de los indios del territorio” (art. 47); Perú en los textos del 1823 y del 1828 afirmaba la necesidad de civilizarlos o de atraerlos e incorporarlos a la sociedad mediante formas pacíficas y, por fin, Argentina en la Constitución de 1853 de promoverlos a la “conversión al catolicismo” (art. 67 inc. 15). Para las Constituciones de América Latina se remite a [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/).

del Desierto (1880) y Guerra del Chaco (1884)<sup>9</sup>. Estas campañas, junto a las otras políticas de asimilación, se justificaron en cuanto instrumentos para realizar los proyectos de consolidación de la soberanía sobre el territorio nacional y para promover el desarrollo económico de cada nación, determinando la sustracción a los indígenas de la mayor parte de sus tierras, las cuales fueron donadas o vendidas a los inversores nacionales o extranjeros para la realización del proyecto de desarrollo económico y que -en general- aumentaron la dimensión de los latifundios ya existentes.

El proceso de homogeneización de la sociedad imaginada se impulsó por tanto bajo una perspectiva eurocéntrica, que recurrió a la eliminación, a la asimilación o a la exclusión de uno de sus elementos, considerado algo distinto, una otredad y, sobre todo, una cultura en extinción con el avance del neo-colonialismo y sus propósitos de progreso y civilización. El mismo concepto de raza, basado en las características fenotípicas cuya historia y evolución se extendieron por siglos, justificó los procesos de dominación interna en las jóvenes naciones latinoamericanas (y no solo), en las cuales la superioridad de la raza blanca y europea se contraponía a la inferioridad y al salvajismo de los habitantes de áreas periféricas, entrelazándose con el concepto de etnicidad más vinculado a la identidad cultural (concepto también destinado a desaparecer)<sup>10</sup>.

Las primeras décadas del siglo XX impulsaron unos cambios en unos países del área, donde se produjeron debates entre intelectuales sobre la posición y el rol y las perspectivas del elemento indígena de las poblaciones en las respectivas sociedades de la época. El movimiento cultural que nació -conocido como indigenismo- afectó tanto a la literatura, la pintura, el teatro y la música<sup>11</sup> como a las instituciones de algunos Estados, que promovieron políticas indigenistas, que abrazaban de todas formas la ideología adoptada por las clases dominantes, las cuales seguían apoyando programas de integración unilaterales y asimétricos, resultando así como una política de 'colonialismo interno'. Las críticas levantadas desde los finales de los años sesenta, o sea, las de ser parecido a un instrumento de dominación colonial todavía presente y de haber sido -y seguir siendo- cómplice de un etnocidio, pusieron en crisis el indigenismo, al cual ya se habían opuesto unas comunidades que, sobre todo desde los años setenta, pro-

9 La bibliografía es muy amplia, por lo tanto se remite a: Boccara, Guillaume y Seguel-Boccara, Ingrid (1999): Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso mapuche), *Revista de Indias*, n. 217, vol. LIX, pp. 741-774; DELRIO, Walter Mario (2010): *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872-1943)*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Bernal; MANDRINI, Raúl (2008): *La Argentina aborígen, De los primeros pobladores a 1910*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

10 SAID, Edward (1993): *Cultura e imperialismo*. Anagrama, Barcelona; WADE, Peter (2000): *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

11 Recuerdo que, en 1927, en Perú hubo Mariátegui y Sánchez; en los años Cuarenta Villoro en México y Mazal en Perú.

movieron encuentros a nivel local, nacional y también continental. De estos encuentros surgieron los primeros líderes y se formó una primera red de contactos, que se fortaleció en los años ochenta -cuando se delineó la llamada ‘emergencia indígena’<sup>12</sup>- o sea una visibilidad cada vez mayor de esos primeros movimientos indígenas, relacionados a las actividades de las ONG o de la Iglesia, influenciados por la Teología de la Liberación, pensamiento que llevaría, en los años noventa, a un avance en las relaciones entre pueblos indígenas e instituciones nacionales.

En la última década del siglo pasado se desarrollaron en efecto dos caminos paralelos: uno de lucha y de reivindicación y otro de negociación y de reconocimiento institucional de las mismas reivindicaciones. Del primero se recuerdan las contramanifestaciones indígenas organizadas en 1992 en ocasión de las celebraciones por los 500 años del ‘Descubrimiento de América’, que tenían el objetivo de llamar la atención hacia una distinta lectura de la misma Conquista, ofreciendo una visión por parte de quien la sufrió y que -por cierto- no la interpretó como un ‘descubrimiento’, dando al mismo tiempo una versión alternativa de los cinco siglos de historia que siguieron. Pero, el 1992 fue también el año de la primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre el desarrollo y el clima en Río de Janeiro, donde los pueblos originarios que participaron subrayaron el vínculo entre sus culturas y la protección del medio ambiente y de la biodiversidad. El 1992 además fue también el año de la asignación del Premio Nobel de la Paz a la guatemalteca Rigoberta Menchú Tum, en el escenario del conflicto armado interno que, entre 1954 y 1996, determinó en Guatemala una represión sistemática, organizada por parte de las instituciones de enteras comunidades mayas, con un balance de 626 masacres y de por lo menos de 200.000 muertos, 400.000 desaparecidos, 1.000.000 de desplazados y 120.000 refugiados en México. Al final se sumaron los levantamientos indígenas: en 1990 en Ecuador y, sobre todo, en 1994 en Chiapas, donde el levantamiento zapatista al grito de “un mundo donde quepan muchos mundos” y “todo para todos, nada para nosotros” asumió el “carattere di una lotta per il diritto alla differenza in senso lato, non solo etnica, fino a rivendicare il diritto a scegliere un diverso modello di sviluppo”<sup>13</sup>.

Por lo que concierne al segundo camino -el de la negociación y del reconocimiento institucional de las demandas indígenas- el grado de madurez alcanzado tanto por las instituciones como por los movimientos indígenas permitió un diálogo entre las partes y la puesta en marcha de reformas constitucionales que reconocieron los derechos

---

12 BENGOA, José (2008): *La emergencia indígena en América latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

13 CAMMARATA, Roberto (2012): *Indigeno a chi? Diritti e discriminazioni allo specchio*, Giappichelli, Torino, p. 109.

indígenas (*ver infra* § 3). Los gobiernos de aquella época habían madurado en efecto una mayor sensibilidad hacia la protección de los derechos en general, después de las experiencias autoritarias de los años setenta-ochenta, mientras los movimientos indígenas, fuertes del apoyo de las comunidades originarias que habían tomado mayor conciencia de sus propias diferencias y especificidad cultural, se presentaron tanto a nivel nacional como internacional con demandas y reivindicaciones mejor estructuradas y mejor definidas.

Este hecho puso en crisis las ideas tradicionales de identidad nacional de los Estados, que se habían formado y consolidado sobre las bases de una política de igualdad, la cual en realidad había aniquilado las diferencias étnicas, culturales y jurídicas, generando de hecho una discriminación racial sustancial y permitiendo que surgiera en el ámbito de los derechos, el contraste entre universalismo de los derechos y particularismo de las culturas.

Por fin, en el nuevo Milenio se ha registrado la asunción del poder por parte de unos líderes indígenas<sup>14</sup>, cuyo ejemplo más significativo es el de Juan Evo Morales Ayma, Presidente de origen aymara de Bolivia desde 2006, o sea de uno de los estados que, junto con Guatemala, registra una población por la mayoría indígena. El presidente Morales, desde su primer mandato, ha agregado a la ceremonia oficial de asunción del mando de Presidente de la nación una ceremonia indígena tradicional de investidura, para verse reconocer el poder ‘también’ por parte de las comunidades originarias del país. Durante su gobierno, que ha llegado a pasar los diez años, Morales introdujo en 2009 una nueva Constitución que, en primer lugar, ha reconfigurado el Estado como “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural”, precisando que “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (art. 1) y, por último, ha redefinido la nación como conjunto de diferentes grupos étnicos que la componen, o sea “la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originarios, los campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano” (art. 3)<sup>15</sup>.

---

14 En Perú los presidentes Alejandro Celestino Toledo Manrique (2001-2006) y Ollanta Moisés Humala Tasso (2011-2016).

15 Para el texto de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia se remite [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/).

### 3. Los derechos indígenas en las Constituciones latinoamericanas: problemas y aspectos

Desde los años noventa por lo tanto la mayoría de los estados latinoamericanos ha modificado sus respectivas constituciones, para introducir disposiciones que proclamen la composición pluriétnica y multicultural de las respectivas poblaciones, dejando al lado la difundida noción de Estado-nación homogéneo, disposiciones que reconozcan también los llamados derechos indígenas, o sea derechos específicos para los pueblos originarios presentes en sus respectivos territorios. De esta forma se ha delineado un “modelo regionale di costituzionalismo multiculturale”<sup>16</sup>, inaugurado en 1987 por Nicaragua, que introdujo en la Constitución la disposición que el pueblo es de “natura multiétnica” (art. 8) y ha reconocido un régimen de autonomía a los pueblos de la Costa Atlántica.

Sobre las bases del espacio reservado al tema y al nivel de reconocimiento de los derechos indígenas en los textos constitucionales, se pueden individuar tres grupos de Estados<sup>17</sup>: un primero en el cual confluyen los estados que han dedicado amplio espacio a la temática indígena, han acogido todas las demandas y -en unos casos- que han reconocido un cierto grado de autonomía: se trata de Bolivia, Venezuela y Ecuador y -en menor medida- México, Colombia y Nicaragua; un segundo grupo comprende Perú, Guatemala, Paraguay, Argentina, Brasile y Panamá y, finalmente, en un tercero se incluyen aquellos países cuyas Constituciones dedican poco espacio a la cuestión indígena -Cuba, Honduras, El Salvador y Costa Rica- o que no tratan el tema, como Chile<sup>18</sup> y Uruguay.

16 GIRAUDO, Laura (2009): *La questione indigena in America Latina*. Carocci, Roma, nota 3, p. 84.

17 Trevigno, Alvaro (2010): “La emergencia de los derechos indígenas y su planteamiento en las Constituciones latinoamericanas”, *Trabajos y Ensayos*, N°. 12, nota 2.

Sobre el tema hay varios estudios y una amplia bibliografía que no es posible indicar ahora por razones de espacio, por lo tanto se remite a unos textos sin alguna pretensión de exhaustividad: GARGARELLA, Roberto (2014): *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz, Buenos Aires; Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2011): “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización” en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.), *El derecho en América Latina. Una mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 139-159; AYLWIN, José (2014): “Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación” en BELTRÃO, Jane Felipe, MONTEIRO DE BRITO FILHO, José Claudio, GÓMEZ, Itziar, PAJARES, Emilio, PAREDES, Felipe y ZÚÑIGA, Yanira (Coords.), *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. En línea en: [https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV\\_Manual.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf); “Pronunciamientos indígenas de las constituciones americanas”, selección y edición de B. Clavero. En línea en: <http://alertanet.org/constitucion-indigenas.htm> (actualizadas al julio de 2007); AA. VV., “Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América latina”, SSSRC, Conflict Prevention and Peace Forum. En línea en: [http://www.ssrc.org/workspace/uploads/docs/Ana%CC%81lisis\\_Comparado\\_del\\_Reconocimiento\\_Constitucional\\_de\\_los\\_Pueblos\\_Indigenas\\_en\\_Ame%CC%81rica\\_Latina%20\\_Dec%202010\\_CPPF\\_Briefing\\_Paper\\_f.pdf](http://www.ssrc.org/workspace/uploads/docs/Ana%CC%81lisis_Comparado_del_Reconocimiento_Constitucional_de_los_Pueblos_Indigenas_en_Ame%CC%81rica_Latina%20_Dec%202010_CPPF_Briefing_Paper_f.pdf).

18 Se vea AYLWIN, José, YÁÑEZ, Nancy y MEZA LOPEHENDÍA, Matías (2013): *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Dirigiendo la mirada a los contenidos, en primer lugar, la mayor parte de las Constituciones ha adoptado la expresión “pueblos indígenas” para referirse a poblaciones, minorías, etnias, comunidades o poblaciones originarias presentes en sus respectivos territorios, mientras que la definición “multiétnica o pluriétnica” ha sido asociada al pueblo en el ya citado caso de Nicaragua, al estado de Ecuador, que se define “pluricultural y multiétnico” (art. 1), y al estado de Venezuela cuya sociedad en la Constitución reconoce y respeta la “interculturalidad” sobre la base del principio “de igualdad de las culturas” (art. 100), reconociendo también a “los pueblos indígenas” el derecho a “mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto” (art. 121). En cambio, Colombia y México hacen referencia en sus Constituciones a la nación: México la considera “única e indivisible”, pero admite su composición “pluricultural” fundada “originalmente en sus pueblos indígenas” (art. 2), mientras Colombia reconoce y protege “la diversidad étnica y cultural” (art. 7); en último lugar, Perú dispone que cada individuo tenga el derecho “a su identidad étnica y cultural” (art. 2 c. 19), y al Estado asigna el deber de reconocer y proteger “la pluralidad étnica y cultural de la nación” (art. 2, c. 19).

Considerando las lenguas, también Paraguay se define un país “pluricultural y bilingüe”, porque reconoce el castellano y el guaraní como idiomas oficiales y dispone que “las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, [formen] parte del patrimonio cultural de la Nación” (art. 140), mientras Bolivia se define “multiétnica y pluricultural” (art. 1).

Un reconocimiento tácito de la diversidad cultural se encuentra, en cambio, en las cartas constitucionales de Argentina (art. 75, inc. 17), Guatemala (artt. 58, 66-70), Honduras (art. 173) y Panamá (art. 86), que asignan a sus respectivos órganos institucionales el deber de adoptar medidas que reconozcan y promuevan tal diversidad.

Sobre el contenido de las demandas indígenas o de los denominados ‘derechos indígenas’, en primer lugar, precisamos que la expresión abarca una amplia lista de derechos que se presentan como derechos colectivos y de grupo, que hay que considerar complementarios, o sea, no como alternativos a los derechos civiles, políticos y sociales ya reconocidos por los ordenamientos jurídicos y que podríamos también definir culturales, en cuanto dirigidos a la defensa de la identidad cultural de los pueblos originarios a fin de garantizar su sobrevivencia<sup>19</sup>.

---

19 Art. 4 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural del 2001. En línea en: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

La primera y más importante reivindicación de los pueblos indígenas consiste en el reconocimiento de su existencia por parte del Estado en el cual viven, o mejor, “pre-existencia”; de esto deriva, por un lado, la necesidad de que sean reconocidos como sujetos específicos titulares de derechos originarios y, por otro, que los Estados-nación cumplan con el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos y por tanto redacten una legislación apropiada. En este marco, más allá de la necesidad de individualizar las comunidades que hay que reconocer y de establecer los requisitos necesarios (linaje, auto-identificación o inscripción en específicos registros nacionales), cabe recordar que son muy importantes las implicaciones del reconocimiento de la pre-existencia étnica y cultural. En síntesis, esto significa que el Estado debe tener en cuenta que antes de su formación en aquel mismo territorio -sobre el cual ejerce ahora la soberanía y está vigente su ordenamiento jurídico- existían ya poblaciones indígenas que tienen por tanto derechos de distinta naturaleza que hay que garantizar en cuanto pre-existentes a los que el nuevo Estado ha decretado para sus respectivos ciudadanos. Los derechos indígenas así considerados -como derechos colectivos o culturales- pueden determinar unas limitaciones a las libertades y a los derechos de los individuos ‘externos’ al grupo de aquella cultura.

El segundo núcleo de demandas indígenas consiste en los derechos colectivos o comunitarios de propiedad sobre las tierras y los territorios tradicionalmente habitados y sobre sus recursos naturales (los denominados *land rights*) que se entrelazan, en primer lugar, con el derecho a la consulta y el derecho al consentimiento previo, libre e informado con respecto a proyectos de explotación o que de alguna forma afecten sus territorios; en segundo lugar, tiene que ver con el derecho de disfrutar los beneficios derivados de tales proyectos y, por último, con la garantía de la conservación y del respeto de sus tierras y, más en general, del medio ambiente. Se trata en síntesis de los ‘derechos indígenas por excelencia’ que revelan, por una parte, la peculiar relación socio-cultural de las comunidades con su propio territorio y, por otra, su fragilidad en cuanto a la lucha para su aplicación efectiva y su respeto, después de haber sido reconocidos por parte de casi todos los países del área con diferentes matices.

En los últimos años los pueblos originarios están viviendo una ‘situación paradójica’: si, desde el punto de vista jurídico, se ha formado un corpus de normas jurídicas nacionales e internacionales que reconocen un amplio catálogo de derechos indígenas, así como a nivel regional el sistema interamericano de derechos humanos ha desarro-

llado una doctrina en su defensa<sup>20</sup>, sin embargo, la realidad de los pueblos originarios es distinta, porque se encuentran en una situación de violación de los derechos sobre sus tierras en términos de: desplazamientos forzados, entradas no autorizadas, violencias, conflictos y reivindicaciones territoriales, todo sin que el Estado del cual son ciudadanos intervenga de manera satisfactoria. Esto pasa porque prevalecen intereses económicos que proceden del modelo extractivo o neo-extractivista, adoptado y fomentado en los últimos años por los gobiernos, y que a menudo permite la explotación de los territorios indígenas con abundantes recursos naturales (por ejemplo, petróleo o minerales) y que ha sacado a la luz el tema delicado de la urgencia de equilibrar la disponibilidad de los recursos para el desarrollo económico de la nación y el respeto de los territorios de los pueblos originarios.

Quizás la “razón económica se convierte, si bien no en la única, en la fundamental para entender por qué ya bien entrado el siglo XXI, alcanzar un Estado igualitario sigue siendo una utopía”<sup>21</sup>. Es justo esta ‘razón económica’ la que explica muy bien la historia de las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado-nación desde el siglo XIX, así como las políticas de absorción y eliminación de las diferencias culturales promovidas hasta la mitad del siglo pasado.

Otro núcleo de demandas indígenas confluye en la reivindicación del derecho de participación a la política nacional con los propios representantes, hacia el reconocimiento de una cierta autonomía política y de gobierno y, obtener por fin, la posibilidad de recurrir al derecho nativo consuetudinario para la solución de controversias o conflictos, en vez de recurrir al sistema de justicia nacional. Con respecto al derecho de autogobierno, los Estados han demostrado bastante atención y sensibilidad, por temor a que se desencadenen procesos de secesión, para llegar con diferentes matices al reconocimiento de un cierto grado de autonomía decisional sobre asuntos internos a la vida comunitaria. Nos referimos al tan discutido principio de autodeterminación interno<sup>22</sup> que concede la aplicación de ‘usos y costumbres’ de los pueblos nativos para la

20 Se recuerdan por ejemplo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los siguientes casos: *Comunidad Indígena Mayagna Sumo de Awás Tingni vs. Nicaragua* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 31 de agosto de 2001; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 17 de junio de 2005 y *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, Excepciones Preliminares (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Véase los sitios de la Comisión Interamericana (<http://www.oas.org/es/cidh/>) y de la Corte Interamericana (<http://www.corteidh.or.cr>) y sobre Awás Tingni el texto de Gómez Isa, Felipe (dir.) (2013): *El caso Awás Tingni. Derechos Humanos entre el local y lo global*. Universidad de Deusto, Bilbao.

21 Ramírez, Silvina (2013): “Prefacio”, *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 25, p. 8.

22 Álvarez Molinero, Natalia (2009): “El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas: ¿Tienen los pueblos indígenas personalidad jurídica internacional?” en ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia, OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel y ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves (eds.), *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Catarata, Madrid, pp. 213-232.



solución de ciertos conflictos o para la regulación de las relaciones sociales. Por ejemplo, Perú (art. 194, 1993), Colombia (Título VIII, Cap. V, 1991) y esta última, junto a Ecuador (art. 191 del 1998) y México (Cap. 1 art. 2, 2001), reconocen la jurisdicción autónoma de las poblaciones indígenas; en 2010 la Bolivia con la Ley del Órgano Judicial ha introducido la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina y, por último, en 2014 en Argentina la provincia de Neuquén ha empezado el proceso de incorporación de las normas consuetudinarias en el ordenamiento jurídico provincial para solucionar los conflictos menores en materia civil<sup>23</sup>.

Un último núcleo de demandas indígenas se inserta en el más amplio reconocimiento de poder ejercer, manifestar, transformar y desarrollar sus respectivas culturas indígenas para que puedan contribuir a la formación de una cultura nacional. Se trata del derecho a una educación bilingüe e intercultural, que implica el compromiso por parte del Estado para crear las infraestructuras y las condiciones para poder ofrecer un sistema de educación que tenga en consideración la cultura que hay que proteger, poniendo a los alumnos en las condiciones de poder ir a la escuela, obligando también a los padres a que envíen a sus hijos al colegio, buscando al mismo tiempo soluciones para que las escuelas sean accesibles con maestros preparados para dar esa especial enseñanza.

## 4. Conclusiones

La relevancia asumida por los derechos de los pueblos indígenas en América Latina (y no solamente) ha determinado el florecimiento de estudios bastantes recientes desde perspectivas históricas, jurídicas, sociales, económicas y culturales que reconstruyen el recorrido hacia la emergencia y el proceso de reivindicación, analizando el específico reconocimiento a nivel nacional e internacional y monitoreando su concreta ejecución. Las diferentes perspectivas adoptadas, entrelazándose a menudo, permiten

---

23 La provincia de Neuquén (Argentina) es segunda en densidad de población indígena (8%) y, a nivel normativo, en 1989 adoptó la Ley 23.302 nacional de política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes (1985) y, en 2006, reformó la Constitución provincial (art. 53) para alinearse a la Constitución nacional (art. 75 inc. 17). En 2014 entró en vigor el nuevo Código procesal penal que introduce el juicio por jurado y, en tema de pueblos indígenas, se establece que “en los procedimientos se tendrá en cuenta la diversidad étnica y cultural” (art. 19) y que “Cuando se trate de un hecho cometido por un miembro de un pueblo indígena se aplicará en forma directa el art.9.2 del Convenio 169 de OIT” (art. 109). Además se firmó la Declaración de Pulmarí entre el Fiscal General y las comunidades mapuches de la Corporación de Pulmarí que prevee que se reconozca y se respete la identidad cultural de los pueblos indígenas neuquinos en la forma de resolver sus conflictos, dentro del marco de los Derechos Humanos y del ordenamiento jurídico vigente. Finalmente, en noviembre 2015 se celebró un proceso penal en que actuó -por primera vez en el país y en América Latina- un jurado multicultural, porque los imputados eran indígenas.

llegar a tener un conocimiento de las especificidades históricas y de las dinámicas políticas, económicas y sociales de cada nación, hecho que facilita entender los diferentes caminos de reivindicación, los respectivos grados y niveles de reconocimiento y los concretos problemas de actuación.

Por ejemplo, hablar de derechos indígenas en Guatemala o en Colombia tiene un significado distinto con respecto a Argentina o Brasil.

En Guatemala adquiere especial relieve el derecho a manifestar el pertenecer propio a una cultura distinta, si se considera que los mayas -que constituyen la mayoría de la población- han sido víctimas de un verdadero 'genocidio silencioso' en la segunda mitad del siglo XX y, en este específico contexto, el derecho de propiedad comunitaria de la tierra puede cobrar importancia solo para aquellas comunidades sobrevivientes, que consiguen o desean regresar a sus pueblos destruidos durante el conflicto armado interno (1960-1996).

Lo mismo se puede decir de Colombia, donde los coloquios de paz entre el gobierno Santos y las Farc se han entrelazados con unas iniciativas del mismo gobierno con el objetivo de devolver los territorios a las comunidades indígenas que sufrieron "desplazamiento forzado y despojo territorial, [situaciones] que amenazan seriamente su propia supervivencia tanto física como cultural"<sup>24</sup>. Los coloquios pero fatigan a hacerse efectivos por los diferentes intereses estratégicos-militares o puramente económicos, intereses económicos que reencontramos en Argentina, en Brasil e incluso en la tan apreciada Bolivia de Evo Morales, donde mientras las comunidades piden la actuación concreta y sobre todo la tutela de los derechos a los territorios ancestrales, estos últimos se ven amenazados por proyectos de explotación de aquellas mismas áreas y de sus recursos naturales apoyados y reconocidos por los mismos gobiernos. Los derechos indígenas, en cambio, no son reconocidos a nivel constitucional por Chile, que ha adherido a la citada Declaración Onu de 2007 y que -solo en 2008- ha ratificado el Convenio OIT 169.

Un primer balance muestra cómo los problemas que surgen no se refieren tanto al reconocimiento y a la puesta en práctica de los derechos individuales -o sea el uso de las lenguas y de las tradiciones ancestrales, los rituales tradicionales y las cosmovisiones- cuanto, más bien, a la positivización y a la puesta en práctica de los derechos colectivos, que permiten la supervivencia de las comunidades o del grupo en cuanto entidad cultural y que corresponden a las características históricas y culturales de muchos

---

24 Gómez Isa, Felipe (2014): "El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia", *Anuario español de derecho internacional*, n.º. 30, p. 253.

pueblos indígenas. No hay duda que persiste una ‘brecha significativa’<sup>25</sup> entre el marco normativo y su implementación por distintas razones históricas, políticas, económicas y socio-culturales, que han creado a menudo unas barreras entre la sociedad y los pueblos originarios.

## 5. El presente volumen

A estos temas están dedicados los ensayos<sup>26</sup> recogidos en el presente volumen dividido en cuatro Secciones.

La primera, bajo el título “Indigenous Diplomacy and self-organization/Diplomacia indígena y auto organización”, a cura del colega Roberto Cammarata<sup>27</sup>, recoge los escritos de estudiosos italianos y extranjeros cuales Francesca Chianese, Olivia Casagrande, Alexia Campos, Erysson Faustino de Oliveira, Natalia Castelnuovo Biraben, Mauricio F. Boivin, Nidia Catherine González y Fabian Benavides, que tratan de diferentes temas relacionados con las actividades políticas en un sentido amplio con las que los pueblos indígenas están abordando los macro-temas que les conciernen (de los efectos del cambio climático a los de la explotación de los recursos naturales, hasta las cuestiones relativas a las transformaciones institucionales y el desarrollo de espacios de autonomía y autodeterminación) y están desarrollando una nueva temporada de protagonismo en la escena internacional y en los diferentes contextos nacionales.

A partir de un análisis de algunas experiencias de autonomía política a través de la auto-organización y caminos de lucha por las reformas constitucionales y el reconocimiento de las regiones y municipios autónomos -tema abordado por Campos y de Oliveira con ejemplos sobre México y Argentina-, se pasa al estudio de González y de Benavides del papel desempeñado por las organizaciones indígenas en la construcción de la agenda internacional sobre el cambio climático con propuestas de gobernanza ambiental alternativas a las políticas extractivistas y al nacionalismo energético. Sigue el ensayo de Chianese sobre la actividad de las organizaciones políticas indígenas que

---

25 Expresión propia del Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos Indígenas Rodolfo Stavenhagen y se remite al ensayo citado de José Aylwin.

26 Una primera versión de los ensayos publicados fue presentada durante el EMPI VII, o sea el VII Encuentro Multidisciplinar sobre Pueblos Indígenas, titulado *Pueblos indígenas y desigualdades: entre crecimiento y crisis socio-económicas*, organizado por los editores del presente volumen en la Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali de la Università degli Studi di Milano – Italia, el 12-13 de mayo de 2016. Para su publicación, los ensayos han sido objeto de revisión por pares.

27 Investigador en Filosofía Política y profesor de Análisis del lenguaje político y de Globalización del derecho y pluralismo jurídico en la Università degli Studi di Milano (Italia).

conforman la nueva “diplomacia indígena”, capaz de moverse e interactuar con las instituciones internacionales y los gobiernos construyendo discursos y propuestas de reforma que combinan argumentos del repertorio tradicional, categorías del lenguaje de las instituciones internacionales, y referencias políticas y simbólicas utilizables en la arena de la opinión pública global. Luego hay una investigación etnográfica sobre el tema de la formación de liderazgos indígenas con conocimientos y habilidades técnicas que les permiten ser reconocidos por organismos supranacionales y gestionar las políticas y los programas de desarrollo local, no sin repercusiones en términos de transformación de las formas del poder tradicional y de su ejercicio en las comunidades indígenas (tema propuesto en el ensayo de Castelnuovo Biraben y Boivin con referencia al contexto del noroeste argentino). Para terminar, se encuentra un análisis, propuesto por Casagrande, de las transformaciones de la práctica política mapuche y sus relaciones con la política chilena, que presta especial atención a la lucha por la tierra y las fluctuaciones de las relaciones entre el movimiento indígena y los partidos de izquierda.

La segunda Sección editada por Chiara Scardozzi<sup>28</sup> y titulada “Natural Resources/ Recursos Naturales” acoge los ensayos de Carolina Sánchez De Jaegher, Jessika Eichler, Malka San Lucas Ceballos, Margherita Scazza y Roberto Cammarata. El primer ensayo de Sánchez De Jaegher nos lleva a Chile y explora el lado ontológico y epistemológico de los conflictos ambientales, tomando como caso de estudio la resistencia Mapuche por la defensa del Río Pilmaiquen y de los espacios sagrados, contra un proyecto hidroeléctrico en el Sur de Chile; pasando a Bolivia, también Jessika Eichler y Efrén Cabrera Barrientos analizan las respuestas indígenas frente a ejemplos de explotación de los recursos mineros, en particular el caso de las cooperativas mineras chiquitanas de Lomerío, las cuales muestran uno de aquellos mecanismos de contestación que se establecieron hace poco en las tierras bajas del país. Siguen dos ensayos dedicados a Ecuador: San Lucas Ceballos analiza la relación entre explotación petrolera y derechos de pueblos indígenas concretamente en el Yasuní, el área protegida más grande del Ecuador continental y una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta, habitada por varios pueblos indígenas, incluidos pueblos en aislamiento voluntario (PAV); Scazza, en cambio, considera el impacto que la construcción de un proyecto hidráulico de gran escala (el Plan Hidráulico del Acueducto de Santa Elena-PHASE) ha tenido en las formas de vida de los pueblos indígenas de la península de Santa Elena. Cierra la sec-

---

28 Doctora en Antropología Cultural, Università di Roma “La Sapienza”, Departamento de Historia, Culturas, Religiones.

ción el texto de Cammarata que, considerando la “migración debida a los cambios climáticos”, analiza las luchas de los pueblos indígenas contra el acaparamiento de tierras y la explotación de sus territorios por parte de los Estados y de las empresas multinacionales, centrándose en los temas que más específicamente conciernen a las migraciones forzadas de los pueblos indígenas por razones económicas o ecológicas y en los contenidos y las formas de estas luchas, así como en su contribución innovadora al sector de los derechos humanos.

La tercera Sección con el título “Gender/Género”, a cura de Marzia Rosti, recoge los ensayos de María Teresa Ponte Inglesias y de Esther Gómez Campelo que nos pintan un cuadro de la situación de los derechos de las mujeres indígenas -respectivamente- desde la perspectiva más amplia de los derechos indígenas hasta ahora reconocidos a nivel internacional y regional y del acceso a la justicia en caso de violaciones y, más concretamente, con un análisis del caso de estudio que Bolivia representa habiendo ratificado en 2009 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y habiendo aprobado -siempre en 2009- una nueva Constitución que ha inaugurado un nuevo lenguaje jurídico basado en el respeto a los derechos fundamentales y la sensibilización hacia las políticas de género.

A pesar de las normas aprobadas a nivel internacional, regional y nacional, o sea las nuevas normas que Bolivia presentó en el marco teórico del Vivir Bien, las mujeres indígenas, que representan más del 50% de la población nativa distribuida en más de noventa países del mundo, entre los cuales nueve de América Latina<sup>29</sup>, son víctimas de diferentes formas de violencia y siguen viviendo tanto situaciones de marginación, discriminación y violencia, como la dificultad de acceso a la justicia para obtener una reparación por las violaciones sufridas, hecho que nos obliga a concluir que ellas siguen viviendo una discriminación por ser mujeres, por ser indígenas y por ser pobres. Parece correcto el camino iniciado para conseguir una completa y rotunda igualdad entre mujeres y hombres indígenas y no indígenas, pero hemos de reconocer que sigue siendo un camino largo.

Concluye el volumen la Sección, introducida por Alexandra Tomaselli<sup>30</sup> titulada “Education and Intellectual Property Rights/Educación y propiedad intelectual”, con dos ensayos sobre los temas citados, respectivamente tratados por Tommaso Piva y Riccardo Mazzola, ensayos que nos llevan fuera de América Latina, acercándonos a

---

29 CEPAL. Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe (2013): “Mujeres indígenas: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”. En línea en: [http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/1/49921/Fabiana-del-Popolo-Mujeres-Indigenas-CRM\\_XII.pdf](http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/1/49921/Fabiana-del-Popolo-Mujeres-Indigenas-CRM_XII.pdf).

30 Investigadora de Eurac Research, Bolzano (Italia), y Profesora a Contrato de la Universidad de Graz (Austria).

otra realidad mundial, o sea la de Australia. Este país ha adherido a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2009, pero no ha ratificado nunca el Convenio OIT 169. Ambos documentos dan indicaciones importantes acerca de los derechos indígenas que se analizan y discuten en esta sección, pero los autores ponen de relieve cómo el país del Pacífico ignora rotundamente los principios incluidos en la Declaración y que -por lo menos- debería servir de inspiración. Además, ambos estudiosos evidencian que tanto el derecho a la educación bilingüe e intercultural cuanto el derecho a la propiedad intelectual son conceptos con una matriz de cultura occidental y si por un lado sus reconocimiento e implementación mejorarían la realización de los derechos indígenas, por el otro aún hace falta incluir la visión propia de estos pueblos acerca de asuntos tan importantes, determinando de esta forma una situación de protección de los derechos indígenas, que es aún más carente.



## SECTION 1

# INDIGENOUS DIPLOMACY AND SELF-ORGANIZATION

## SECCIÓN 1

# DIPLOMACIA INDÍGENA Y AUTOORGANIZACIÓN





# Introducción Sección 1 - Diplomacia indígena y autoorganización

Roberto Cammarata



Al igual que todas las luchas por los derechos, también la que surge como “cuestión indígena” y que pronto asume las connotaciones de una verdadera “emergencia indígena” (no solo en América Latina), es ante todo una lucha política realizada por los sujetos excluidos y subordinados que buscan reconocimiento, inclusión y emancipación. Pero la lucha indígena se está convirtiendo en algo que es mucho más complejo y que cuestiona la ontología política y social en la que se basa la configuración económica e institucional del mundo contemporáneo.

Un movimiento de reivindicación que, desde la década de los 70 del siglo pasado (con una fuerte aceleración desde los últimos años de los 80) ha demostrado una capacidad de resistencia y al mismo tiempo de evolución y transformación que ha llamado la atención del debate público y académico en cuanto sujeto de innovación en dos esferas de la acción política y jurídica que caracterizaron mayormente la última parte del siglo XX y el comienzo del siglo XXI: la de la evolución de los derechos humanos y la transformación del Estado-nación moderno (y con él la misma concepción de ciudadanía).

El camino que condujo al reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es tal vez la innovación más avanzada y compleja que se ha podido observar en las últimas décadas en el campo de los derechos humanos. Al mismo tiempo, los cambios constitucionales que, a raíz del protagonismo asumido por el movimiento indígena, han caracterizado la última temporada de reformas en varios países de América Latina (empezando por los de la cordillera de los Andes), han dado forma a lo que hoy se reconoce como el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Un movimiento este último que llevó a la introducción de la noción de Estado plurinacional, intercultural y comunitario y de su forma institucional; al pleno reconocimiento de la pluralidad jurídica y judicial que nunca ha dejado de caracterizar estas poblaciones desde los tiempos de la conquista; a las concepciones innovadoras (pero también muy antiguas) de subjetividad jurídica y regulación de la relación hombre-naturaleza que han transformado en artículos constitucionales algunas de las piedras angulares de las cosmovisiones y filosofías políticas indígenas. En pocas palabras, lo que estamos viendo es el intento más fuerte y mejor estructurado para superar el periodo post-colonial a través de una refundación del pacto de ciudadanía entre las personas que viven esos territorios. La innovación legal que esta acción aporta, es de tal magnitud que parece el anuncio de una subversión de las dinámicas de acultura-

---

1 Cfr. BENGUA, José, *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de cultura económica, Santiago, Chile, 2000.

ción político-jurídica que han marcado la historia de las relaciones entre Europa y América Latina en los últimos cinco siglos.

Aunque los resultados obtenidos alcancen quizás lo que se consideraba impensable cuando empezó todo esto, está claro que el objetivo de una verdadera emancipación de los pueblos indígenas se encuentra al final de un camino aún largo y difícil, lleno de obstáculos, riesgos y contradicciones. Un camino que pasa ahora por el retorno del testigo al campo de la política. Habiendo logrado elaborar un nuevo marco legal (internacional, regional y, en algunos casos, nacional) capaz de permitir que los pueblos indígenas emerjan de la sombra de la exclusión y la discriminación *de jure*, el movimiento indígena se enfrenta ahora al desafío de construir, a través de la participación y la acción política en varios niveles, las condiciones de su emancipación *de facto*.

Todo esto no hubiera sido posible si los pueblos indígenas no hubieran sido capaces de transformar la que habría podido cristalizarse como una “utopía arcaica”<sup>2</sup> en un discurso dinámico sobre la identidad y los derechos que se sitúa plenamente en contemporaneidad, con sus desafíos y sus contradicciones.

Desde la autodeterminación hasta los derechos de propiedad intelectual, desde el cambio climático hasta los derechos sobre la tierra y el acceso a las nuevas tecnologías, los movimientos indígenas han demostrado que es posible pensar en políticas basadas también en la identidad colectiva como una herramienta para construir nuevas libertades, formas alternativas de justicia y concepciones avanzadas de democracia.

Un papel clave en este proceso lo desempeña la que podemos considerar a todos los efectos como la nueva diplomacia indígena. Los líderes indígenas que participan en cumbres y reuniones internacionales durante las cuales se trata la cuestión indígena desde diferentes perspectivas, hoy son una élite con gran capacidad diplomática y de gestión de las relaciones públicas y políticas. Su papel hoy es principalmente el de gestionar ese – como lo llama José Bengoa – “viaje de ida y vuelta” del discurso sobre la identidad, que parte de las comunidades indígenas hasta llegar a las arenas políticas y técnicas de la modernidad globalizada, para que los conocimientos tradicionales sean comprensibles y eficaces y construyan caminos y experiencias de auto-organización comunitaria.

La gran novedad y el enorme potencial de este proceso residen en el hecho de que “los recursos locales, [y] la sabiduría tradicional no siempre son útiles para la elaboración de este nuevo discurso acerca de la propia identidad grupal”. El nuevo discurso

---

2 Cfr. M. Vargas Llosa, *La Utopía Arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, México 1997.

debe ser antes de todo comprensible a todos los que desconozcan la cosmovisión en la que se funda y por lo tanto requiere el conocimiento por parte de aquellos que lo producen, o que se apoderan de él, “de sus claves culturales, de sus significados, de sus símbolos”. El liderazgo político indígena tuvo por tanto que refinar sus discursos de identidad, que cada vez se cruzan con otros discursos, re-elaborando sus propias categorías a la luz de la comparación con las de los otros, en un proceso de redefinición constante y mutua. Como bien argumenta José Bengoa, podemos decir que este nuevo discurso sobre las identidades tradicionales está construido para circular entre otras culturas, y está dirigido en particular a la cultura dominante. Es justo entre estas otras culturas que de alguna manera se “reprocesa” y “adquiere un lenguaje nuevo, diversas entonaciones e incluso cambia las prioridades como consecuencia de alianzas culturales”; el nuevo discurso luego regresa a la comunidad y es “asumido como ‘el nuevo discurso’ y muchas veces reemplaza incluso al discurso identitario tradicional”<sup>3</sup>.

Esta primera sección del volumen se enfoca precisamente en la formación y estrategias del liderazgo político-diplomático indígena, en la dinámica de la relación entre los actores locales y globales (o transnacionales) relacionados a la “cuestión indígena”, en las afinidades y distancias entre la filosofía y la propuesta política indígena y aquellas que caracterizaron y caracterizan la oferta política ambiental y progresista “occidental”.

El tema que emerge con mayor fuerza es la importancia de la organización política de los pueblos indígenas como una forma de ejercitar su derecho humano a la autodeterminación, que se cumple abriendo camino (en términos teóricos, políticos, institucionales y legales) a la descolonización, a la emancipación y a la liberación de algunas estructuras del Estado y de la economía (inter)nacional, que puedan ser alternativas de desarrollo viables basadas en un cambio radical del paradigma económico-político, que se funde en las ontologías políticas indígenas.

En lo que se acaba de mencionar se encuentran ejemplos, experiencias, caminos y actores de lo que los nativos quechuas llaman “sumak kawsay” y los aymara “suma qamaña”, que traducimos con “buen vivir” y que hoy arriba a nuevas orillas interesantes en numerosas elaboraciones teóricas no indígenas. Como esa propuesta por Fritjof Capra y Ugo Mattei, quienes identifican la necesidad global de una transición a un paradigma de “ecología del derecho”, que implica una descentralización masiva del poder político-normativo “a favor de las pequeñas comunidades en armonía con las leyes de

---

3 Cfr. BENGOA, José, *op. cit.*, p. 38-39 e 130.

la ecología<sup>4</sup>. Rutas complejas y llena de dificultades, trampas y peligros, que justo por eso merecen ser consideradas y analizadas en profundidad para desentrañar su potencial emancipatorio, así como sus riesgos y sus contradicciones.

Es precisamente esta la intención en la base de los escritos de estudiosos italianos y extranjeros que componen esta sección, quienes tratan diferentes temas relacionados en un sentido amplio con las actividades políticas en las que los pueblos indígenas están involucrados. Los macro-temas que les conciernen (de los efectos del cambio climático y la explotación de los recursos naturales, hasta las cuestiones relativas a las transformaciones institucionales y el desarrollo de espacios de autonomía y autodeterminación) protagonizan una nueva temporada en la escena internacional y en los diferentes contextos nacionales.

La sección se abre con el ensayo de Francesca Chianese sobre la actividad de las organizaciones políticas indígenas que configuran la nueva “diplomacia indígena”, corriente capaz de moverse e interactuar con las instituciones internacionales y los gobiernos construyendo discursos y propuestas de reforma que combinan argumentos del repertorio tradicional, categorías del lenguaje de las instituciones internacionales, y referencias políticas y simbólicas utilizables en la arena de la opinión pública global. El ensayo siguiente, escrito por Olivia Casagrande, propone un análisis de las transformaciones de la práctica política mapuche y sus relaciones con la política chilena, que presta especial atención a la lucha por la tierra y las fluctuaciones de las relaciones entre el movimiento indígena y los partidos de izquierda.

Sigue en la sección un análisis abordado por Alexia Campos y Erysson Faustino de Oliveira, acerca de algunas experiencias de autonomía política en México y Argentina hechas posibles por la auto-organización, la lucha por las reformas constitucionales y el reconocimiento de las regiones y municipios autónomos. A seguir, encontramos el estudio de Nidia Catherine González y Fabian Benavides acerca del papel desempeñado por las organizaciones indígenas en la construcción de la agenda internacional sobre el cambio climático con propuestas de gobernanza ambiental alternativas a las políticas extractivistas y al nacionalismo energético.

Para terminar, Natalia Castelnuovo Biraben y Mauricio F. Boivin nos proponen una investigación etnográfica que, con referencia al contexto del noroeste argentino, aborda el tema de la formación de liderazgos indígenas con conocimientos y habilidades técnicas que les permiten ser reconocidos por parte de organismos supranacionales y

---

4 CAPRA, Fritjof, MATTEI, Ugo, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, Arezzo, 2017 p. 233.

gestionar las políticas y los programas de desarrollo local, no sin repercusiones en términos de transformación de las formas del poder tradicional y de su ejercicio en las comunidades indígenas.





# Indigenous Diplomacy and the Reform of the Dominant Socioeconomic Paradigm<sup>1</sup>

Maria Francesca Chianese<sup>2</sup>

- 
- <sup>1</sup> The reflections contained in this paper are part of my PhD research on “I Popoli Indigeni della Bolivia, lo Stato e gli Organismi Internazionali” (in English: Indigenous Peoples of Bolivia, the State and the International Bodies). The fieldwork took place between the Permanent Forum of Indigenous Peoples of the UN and Bolivia in the years 2008-2011.
  - <sup>2</sup> Maria Francesca Chianese (francescachianese@hotmail.com) is a freelance anthropologist and researcher. She is specialized in indigenous peoples' issues and migration. In 2004, she graduated in Anthropology from the University of Rome “La Sapienza”; in October 2007, she obtained a Master in Anthropology and Development at the London School of Economics; and in September 2013, she was awarded the PhD in Ethnology and Ethno-anthropology at the University of Rome “La Sapienza”. From 2005 to 2008, she worked for several NGOs in Italy and abroad. Since 2008, she has been engaged as a consultant at the International Fund for Agricultural Development (IFAD) and joined the work of Carlos Mamani Condori (Member of the Permanent Forum on Indigenous Issues [UNPFII]). Since 2013, she has worked for various associations related to migration and migrants and analyses of the migration phenomena.



## Abstract

The recent socioeconomic and climate crises constitute a threat to the livelihoods of indigenous peoples; however, they also are interpreted by indigenous leaders as key to adopting a radical reform of the dominant paradigm. Proposals for reform are presented in the international arena, which allows contact between international organizations, governments, and indigenous peoples. A key player in this arena is 'indigenous diplomacy', a form of aggregation of indigenous political organizations which manage multiple discourses by using both an indigenous traditional and cultural repertoire in conjunction with models of development to create new concepts and symbols. Indigenous leaders represent their peoples as examples of 'another world', whose practices can be used to build an alternative development model that exemplifies the limits of the Western concept of development and the worth of indigenous cultural heritage and environmental management.

*Keywords:* indigenous peoples, indigenous peoples' international movement, economic and environmental crises, new developmental paradigm, indigenous diplomacy.

### 1. Crisis or opportunity?

The socioeconomic and climate crisis in recent years disproportionately affects the poorest and most marginalised communities living in vulnerable regions; among them indigenous peoples, whose livelihoods depend on natural resources. The current economic crisis leads to a decrease in indigenous peoples' economic opportunities due to changes in markets, food and price crises, supply chain infrastructure, and contraction in world trade which exemplifies the dependence of the economic and development models on foreign trade and the capitalist paradigm; while climate change consequences, such as higher temperatures, wildlife extinction, rising sea levels, droughts, floods, and heat-related diseases further aggravate indigenous peoples situations and their economic losses.

During the last several decades, coinciding with the emergence of the environmental crisis and, more recently, the economic recession, the Western model of development is being challenged by many voices; from environmental and leftist movements of the world's civil society to intellectuals and 'enlightened' economists. The environmental and economic crisis, making evident both the limits and the mistakes of the

Western development model, represents an opportunity for those who want to change the dominant paradigm, as it opens the door to new and alternative models. At this juncture, indigenous peoples offer their values and practices as a solution to the global crisis.

Poverty is understood by indigenous peoples in terms of powerlessness and vulnerability linked to: systemic discrimination, social and ecological inequalities and injustice, processes of impoverishment caused by dispossession of their ancestral lands, loss of control over their natural resources and indigenous knowledge, forced assimilation into the mainstream society and integration in the market economy, and exclusion and lack of access to decision-making at all levels<sup>3</sup>. Indigenous peoples conceptualize their situation as impoverishment, which needs to be addressed through restitution and redress through the recognition of their rights. Mainstream development is regarded as one of the root causes of their problems, and indigenous peoples have challenged the intergovernmental organizations, the United Nations and its specialized agencies, programmes and funds as bearers and think tanks of the dominant development framework seen as the cause of poverty for most indigenous peoples<sup>4</sup>. They have not only challenged the dominant paradigm, but have also oriented their idea of development in two ways: either by entering the existing paradigm and modifying it, or by proposing a substantial reform of the existing paradigm.

This paper will describe the emergence of the international indigenous peoples' movement and its connection to the global arena to then analyse the current push toward the reform of the dominant economic and developmental paradigm.

## 2. The internationalization of the indigenous 'question'

During the last few decades, the development agenda has shifted toward participatory ways to manage development projects. Considering the failure of both the state-led and market-led projects of the preceding decades, the focus has moved toward participatory development as a way to empower local populations, strengthen

---

3 Cariño, Joji (2005): "Indigenous Peoples, Human Rights and Poverty", *Indigenous Perspectives*, Vol. 7, No. 1, pp. 28-46.

4 Tauli Corpus, Victoria (2005): In Larger Freedom: The Challenge of Partnerships from Indigenous Peoples' Perspectives, presented at the 58th Annual DPI/NGO Conference, United Nations, New York, 7-9 Sept. 2005.

accountability, and have cost-effective services<sup>5</sup>. The goal of many development agencies thus has become to “build more effective partnerships between the ‘donor’ and ‘the beneficiaries’, and between the Governments and the people to improve the chances of success of the operations of development. [...] ‘Participation’, ‘self-sufficiency’, ‘dialogue’ and ‘development from below’, have become keywords”<sup>6</sup>.

In the realm of environment and resource management, a similar attempt has taken the form of the community-based natural resource management, which has sought to escape to the ‘tragedy of the common’<sup>7</sup> through collective management of resources<sup>8</sup>. At the same time, the Brundtland Commission report, titled “Our Common Future”, has defined the environmental crisis as a global issue and found its solution in ‘sustainable development’, a term which quickly became universal<sup>9</sup>. The environmental crisis thus has assumed a unifying and interconnected character, and the ‘common future’ of the earth has begun to be conceived as a universal concern. This shift has been strengthened by the emergence of indigenous knowledge as an instrument for more successful development interventions that interested the development sector starting in the 1990s<sup>10</sup>.

At the same time, the international arena has experienced a growth in the presence and voice of social movements and non-governmental organizations (NGOs), which work as a “linkage between local mobilizations and international social movements”<sup>11</sup>. Using Tilly’s concept of social movements as collective challenges and social solidarities which work to sustain interactions with elites, opponents, and authorities<sup>12</sup>, NGOs—a particular expression of civil society engagement—have emerged in many countries and have started the difficult task of redefining cultural and ethnic identi-

---

5 See CHAMBERS, Robert (1997): *Whose reality counts? Putting the first last*, Intermediate Technology Publications, London, and WIGNARAJA, Ponna. *et al.* (1991): *Participatory development: learning from South Asia*, Karachi, Oxford, Oxford University Press.

6 Marsden, David (1994): “Indigenous management and the management of indigenous knowledge” in WRIGHT Susan *Anthropology of Organizations*, Routledge, London, pp.33-54: 35, 46.

7 Hardin, Garrett (1968): “The Tragedy of the Commons”, *Science*, Vol. 162, No. 3859, pp. 1243-1248.

8 See OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

9 Garcia, Percy and Vredenburg, Harrie (2003): “Collaboration Between Corporations, Nongovernmental Organizations, and Indigenous Communities in Latin America”, *Journal of Petroleum Technology*, Vol. 55 No. 6 pp. 36-40.

10 See Sillitoe, Paul (1998). “The Development of Indigenous Knowledge: A New Applied Anthropology”, *Current Anthropology*, Vol. 39, No. 2, pp. 223-252; SILLITOE, Paul, BICKER, Alan and POTTIER, Johan (2002): *Participating in development approaches to indigenous knowledge*, London, Routledge.

11 ROTHAM, Franklin D. and OLIVER, Pamela E. (1999): “From Local to Global: The Anti-Dam Movement in Southern Brazil, 1979-1992”, *Mobilization: An International Quarterly*, Vol. 4, No. 1, pp. 41-47.

12 TILLY, Charles (1978): *From mobilization to Revolution*, McGrawhill, Reading, USA.

ties<sup>13</sup>. In Ramos' words, NGOs "have come into existence as an attempt on the part of civil society to minimize the effects of predation on peoples and resources [...] they exist to pressure governments to obey the laws that protect the most fragile segments of national societies"<sup>14</sup>. As Zhouri points out: "the international NGOs activism in the 1980s was crucial in terms of giving visibility to national and regional movements"<sup>15</sup>. The process headed by these NGOs is a form of counter-hegemonic globalization<sup>16</sup>, ridden by counter-hegemonic movements that use the aphorism 'think globally act locally' in reverse: they think locally (trying to solve problems that occur at the local level) but act globally (building transnational networks and campaigns that use transnational policy levers for making improvements at the local level).

Since the late 1970s, the changes in the development approach and the emergence of the counter-hegemonic movement have been interlinked with the growth of indigenous issues within the United Nations. Starting from the 1950s, when the International Labour Organization adopted Convention No. 107 (Convention concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries) reformed into Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries in 1989, the opening of the United Nations to indigenous peoples did not merely coincide with activism of indigenous peoples, but also has strengthened and, in certain instances, has helped to create indigenous identities<sup>17</sup>. This opening has led to the establishment of the Working Group on Indigenous Populations in 1982, the International Year of the World's Indigenous People in 1994, the First and the Second International Decades of the World's Indigenous People (1995-2004 and 2005-2015), the Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII or Permanent Forum) in 2000, the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples in 2001, the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples in 2006, and finally the adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007. The period before the establishment of the

---

13 Escobar, Arturo (1998): "Whose knowledge, whose nature? Biodiversity conservation and the political ecology of social movements", *Journal of Political Ecology*, Vol. 5, pp. 53-82; PEDLOWSKI, Marcos Antonio (1997): *An Emerging Partnership in Regional Economic Development: Non Governmental Organizations (NGOs), Local State and the World Bank. A Case Study of Planaflo, Rondônia, Brazil*, Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.

14 Ramos, Alcida (1994): "The hyperreal Indian", *Critique of Anthropology*, Vol. 14, No. 2, pp. 153-171, p.169.

15 Zhouri, Andréa (2004): "Global-Local Amazon Politics Conflicting Paradigms in the Rainforest Campaign", *Theory, Culture and Society*, Vol. 21, No. 2, pp. 68 - 89, p.71.

16 Evans, Peter (2000): "Fighting marginalization with transnational networks: counter-hegemonic globalization", *Contemporary Sociology*, Vol. 29, No. 1, pp. 230-241.

17 Stamatopoulou, Elsa (1994): "Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic", *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 1, pp. 58-81.

Permanent Forum and the adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples can be seen as the inception of the relationship between indigenous peoples and the United Nations; the period which follows is of consolidation, in which the Permanent Forum plays an important role in encouraging more organic inclusion of indigenous issues within the United Nations (UN) system.

### 3. The formation of ‘indigenous diplomacy’

The rise of indigenous movements coincided with the emergence of new principles of decentralized and plural participation made possible by globalization and which allowed for new bargaining spaces and empowering tools for indigenous peoples<sup>18</sup>. Furthermore, globalization also permitted the construction of those international links that allowed indigenous peoples to engage with international agencies to achieve economic and political rights which had previously been denied them by local and national governments. In this sense, therefore, advocacy groups and networks of associations—highly helpful for indigenous demands—can be regarded as examples of a non-economic consequence of globalization<sup>19</sup>.

The last few decades have seen indigenous movements worldwide successfully interacting with international organisations, ‘jumping’ the national level<sup>20</sup> and increasingly linking their rights and their battles to the developmental discourse and projects. As a result, the ‘global’ and the ‘local’ became increasingly interconnected<sup>21</sup> and indigenous activism soon took the form of a trans-national cultural political movement involved in a number of battles on a number of fronts. Often, this movement was linked to the emergence of the aforementioned environmental sensitivity and took the form

---

18 Yashar, Deborah (1998): “Contesting citizenship: indigenous movements and democracy in Latin America”, *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1 pp. 23-42; Yashar, Deborah (1999): “Democracy, indigenous movements and the postliberal challenge in Latin America”, *World Politics*, Vol. 52, No. 1, pp. 76-104; Postero, Nancy (2006): Review to, “Contesting citizenship in Latin America, the rise of indigenous movements and the postliberal challenge”, *POLAR*, Vol. 29, No. 2, pp. 323-327; WARREN, Kay B. and JACKSON, Jean E. (2002): *Introduction to Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, University of Texas Press, Texas.

19 Kunitz, Stephen (2000): “Globalization, States, and the Health of Indigenous Peoples”, *American Journal of Public Health*, Vol. 90, No. 10, pp. 1531-1539.

20 Lucero, Juan Antonio (2006): “Representing ,real Indians. The challenges of Indigenous Authenticity and Strategic Constructivism in Ecuador and Bolivia”, *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 2, pp. 31-56.

21 Mato, Daniel (2000): “Transnational networking and the social production of representations of identities by indigenous peoples’ organizations of Latin America”, *International Sociology*, Vol. 15, No. 2, pp. 343-360. Varese, Stefano (1991): “Think Locally, Act Globally”, *NACLA Reports of the Americas*, Vol. XXV, No. 3, pp.13-17.



of what Green calls 'eco-ethno-political linkage'<sup>22</sup> which created an inseparable connection between ecology and ethnicity that originated from trans-national indigenous activism: "in an age of ecological disaster and emerging models of sustainable development, the concepts of biological and cultural diversity [...] have powerfully come to the fore"<sup>23</sup>. Indigenous people themselves were increasingly concerned with the 'protection' of the territory and the notion of 'sustainable development' was perfectly suited to indigenous movements and gave them the ideal international language necessary to channel their political and economic claims in a way which was intelligible to international players<sup>24</sup>. Therefore, due to the widespread (global) fear of environmental disaster, the knowledge and practices of indigenous people became precious commodities and their way of being highly esteemed. Indigenous peoples, conversely, 'used' this attention to channel their demands in the guise of environmental conservation claims and development language. In Conklin and Graham's words, "the language of environmentalism offered Indian activism a way to communicate and legitimate native claims to land and resources in terms that outsiders could comprehend. With cultural survival re-framed as an environmental issue, [...] Indians gained powerful new allies"<sup>25</sup>.

The link with the international arena has been used by indigenous movements to strengthen their position, defend their rights, and spread awareness about their issues. The international indigenous movement has made an impact in the way in which state violations toward indigenous people are now being interpreted by international law<sup>26</sup>. Indigenous peoples have been appealing to Western NGOs and international bodies for help in their relationship with the State "recognizing that insulated resistance was insufficient, the Indians mobilized outside pressure by capturing the imagination of the Northern NGOs"<sup>27</sup>. The shift toward participatory developed implied that new actors, especially NGOs, were used by the development institutions as tools to better imple-

---

22 Green, Shane (2006): "Getting over the Andes: the geo-eco-politics of indigenous movements in Peru's twenty-first century Inca empire", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 327-354, p.330.

23 Muehlebach, Andrea (2001): "Making place at the United Nations: indigenous cultural politics at the U.N. working group on indigenous populations", *Cultural Anthropology*, Vol. 16, No. 3, pp. 415-448, p.418, 419.

24 *Ibid.*

25 Conklin, Beth A. and Graham, Laura (1995): "The shifting middle ground: Amazonian Indians and eco-politics", *American Anthropologist*, Vol. 97, No. 4, pp. 695-710, p. 699.

26 Muehlebach, Andrea (2001): "Making place at the United Nations: indigenous cultural politics at the U.N. working group on indigenous populations", *Cultural Anthropology*, Vol. 16, No. 3, pp. 415-448; Muehlebach, Andrea (2003): "What self in self-determination? Notes from the frontiers of transnational indigenous activism", *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Vol. 10, No. 2, pp. 241-268, p.261.

27 Egan, Kristina (1996): "Forging New Alliances in Ecuador's Amazon", *SAIS Review*, Vol. 16 No. 2, pp. 123-142, p.140; Varese, Stefano (1996): "The Ethnopolitics of Indian Resistance in Latin America", *Latin American Perspectives*, Vol. 23, No. 2, pp. 58-71.

ment projects and, in parallel, that local communities were trained and ‘strengthened’ (empowered) to manage projects given to them in a perspective of ‘development from below’<sup>28</sup>.

Thus, while indigenous issues were growing in importance and visibility within the UN, the participation of indigenous leaders in the work and at the decision-making tables of the UN system taught these ‘diplomats’ to ‘use’ and interact with the system to pursue the requests and interests of the groups they represented. Meanwhile, international NGOs focused on the training of indigenous leaders<sup>29</sup>, preparing them to the task of ‘diplomats’. The ‘indigenous diplomacy’ was thus born thanks to the work that NGOs, churches, and academics held with local communities, making it possible for representatives of these indigenous communities to establish the first contacts with the international arena and training them to efficiently and effectively interact with development actors. Those who submit the demands of indigenous peoples in international arenas, in dialogue with the agents of development, are leaders and representatives of indigenous and local communities trained thanks to the contact with these same agents and programs.

The dialogue and the creation of links and bridges that the ‘indigenous diplomacy’ embodies is made possible by globalization, which opens new perspectives for indigenous movements that capture the potential of the opening of new spaces to give international visibility to local demands and conditions using new forms of regional associations and creating organizations that work in conjunction through local, national, and international levels by functioning as bridges. The ‘indigenous diplomacy’ thus constitutes a key dimension in the process of exchange and contact between local and global. The ‘diplomats’ translate and re-shape the global agenda of development and human rights to adapt it to local contexts and reproduce local demands in the language and the principles of development and human rights. To do this, they have to translate top-down and vice versa: they have to reshape transnational ideas into local terms and at the same time, reinterpret local ideas and demands into the language of national and international human rights<sup>30</sup>. In addition, they must use “a strategic multilingualism speaking the international language of indigenous rights with govern-

---

28 POSTERO, Nancy (2009): *Ahora Somos Ciudadanos*, Muela del Diablo, La Paz, Bolivia.

29 LAVAUD, Jean Pierre (2009): Introduction to ALVIZURI Verushka, *La construcción de la aymaridad. Una historia de la etnicidad en Bolivia (1952-2006)*, Editorial El País, Madrid.

30 Engle Merry, Sally (2006): “Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle”, *American Anthropologist*, Vol. 108, No. 1, pp. 38–51.

ments and NGOs while they relate to those who they represent in a different and locally situated language”<sup>31</sup>.

This contact between indigenous leaders and developmental actors provokes processes of consciousness and awareness of the indigenous social self; thus, self-awareness can be conceived as a process of absorption, adaptation, and construction. Indigenous leaders appropriate the bargaining and dialogue spaces opened by globalization as well as the language and imagery of development to build bridges and common agendas with other indigenous peoples and the agents of international cooperation. Local issues are proposed in the language of human rights because, in response to the awareness of the violation of their rights and the discrimination suffered, human rights become the preferential terrain of indigenous demands and claims.

#### 4. New concepts and practices

Using their traditional and cultural repertoire in conjunction with the ‘expectations’ and models of Western culture acquired through contact with international organizations and agents, indigenous peoples are creating new concepts, practices, and symbols. These are the result of the interaction itself because, even if they are determined by requests that originate from the local sphere, it is the international level (conceived as an arena in which representatives of indigenous peoples are inserted and play a crucial creative role) that creates concepts and ‘labels’ which then branch off to the national and local levels. The arena of encounter becomes a place in which the defence of cultural diversity is reaffirmed. The culture is presented not as a static force but as transformed and transforming, and the local and indigenous is defended as an opposition instrument against modernizing development and as a basis for the collective construction of alternatives<sup>32</sup>.

Among the new spaces opened within the international arena, the Permanent Forum on Indigenous Issues is particularly relevant in its integrating of indigenous peoples and their representatives into the structure of the UN and marking the first time that representatives of states and non-state actors have been accorded parity in a permanent representative body within the UN organization. Also, it allows a range of in-

---

31 Canessa, Andrew (2006): “Todos somos indigenas: towards a language of national political identity”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No. 2, pp. 242-263, pp. 242 and 243.

32 ESCOBAR, Arturo (1995): *Encountering Development*, Princeton University Press, Princeton, p. 226.

indigenous peoples to bring their voices directly to the UN system as indigenous peoples and provides an arena for indigenous peoples to engage in conversations with high-level representatives of the UN and other intergovernmental organizations, civil society organizations, and Member States. Furthermore, it enables indigenous peoples to meet and network with one another for cultural exchange and sharing of ideas for addressing diverse concerns and aspirations<sup>33</sup>.

In this regard, the Forum is an arena, an “interactive and policy concept” that expresses the “real conflicts that occur around common interests between social actors who interact”<sup>34</sup>. The arena of encounter between international agents, indigenous peoples, and the Nation States is characteristic of what Conklin and Graham define as ‘middle ground’<sup>35</sup>. The authors take the concept from Richard White, who stated “different people change and adjust their differences through what can be defined as a creative process of, often contrived, incomprehension. People try to convince others, different from them, through what they perceive to be the values and practices of others, often misinterpreting and distorting both the values and the practices of those with whom they are in contact; but through these interpretations new meanings are born and with them new practices: the common meanings and practices of the middle-ground”<sup>36</sup>.

Observing the work of the UNPFII’s sessions, it becomes apparent how universal attributes, such as human rights, have become compatible with a pragmatic cultural relativism that understands specific cultural differences as the products of activities that mediate universal human capacities (that can be interpreted as the grounds of the universal principles of justice, equity, or reciprocity) to contextually varying circumstances<sup>37</sup>. Indigenous movements appeal to those universal principles, grounding their claims in the international debate and the process of human rights and defining the debate in new ways according to their specific and particular needs and moving toward the recognition of the “right to difference”, which is becoming a trans-cultural basis for indigenous demands in the arena of development and human rights. From their Western

---

33 MCKEON, Nora and KALAFATIC, Carol (2009): *Strengthening Dialogue: UN Experience with Small Farmer Organizations and Indigenous Peoples*, United Nations, New York and Geneva.

34 OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre (2005) : *Anthropology and Development. Understanding Contemporary Social Change*, Zed Books, London, New York, p. 109.

35 Conklin, Beth A. and Graham, Laura (1995): “The shifting middle ground: Amazonian Indians and eco-politics”, *American Anthropologist*, Vol. 97, No. 4, pp. 695–710.

36 WHITE, Richard (1991): *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*, Cambridge University Press, Cambridge, p. X (Introduction).

37 Turner, Terence (1997): “Human Rights, Human Difference: Anthropology’s Contribution to an Emancipatory Cultural Politics”, *Journal of Anthropological Research*, Vol. 53, No. 3, pp. 273-291, p. 278.

origins, human rights have been in recent decades developed into a system that is international and universal, with pluralist developments<sup>38</sup>. Human rights have become 'universalized' as values subject to interpretation, negotiation, and accommodation. They have become 'culture'<sup>39</sup>.

The incorporation of new concepts and techniques becomes an important instrument in the self-reflection of indigenous peoples, helps them in the "construction of their contemporary identity"<sup>40</sup>, and "expresses creative engagement with the global world in which the Indians now find themselves"<sup>41</sup>. Channelling their demands in the development and human rights guises, they are attempting to gain control of their way of living. This process of meaning and concept creation has led to the creation of the new paradigm proposed by indigenous leaders. As a result of the union between indigenous traditions and development's models and practices, the new paradigm is presented during meetings with their transnational partners and in those international arenas that contributed to the formation of indigenous diplomacy.

## 5. Developmental reform and new development paradigm

Indigenous peoples demand to be part of development programs and processes so that they can determine their progress; thus, ensuring the respect of their rights. In parallel, representatives and indigenous organizations promote a more radical reform of the dominant development model, a reform that proposes indigenous' values and practices of sustainable resource use and life in harmony, reciprocity, and sustainability with the environment as an alternative to the dominant paradigm. The former proposal pushes for the implementation of the internationally recognized indigenous peoples' rights; the latter proposal pushes toward the recognition of the rights of the

---

38 Messer, Ellen (1997): "Pluralist Approaches to Human Rights", *Journal of Anthropological Research*, Vol. 53, No. 3, pp. 293-317.

39 Preis, Ann-Belinda (1996): "Human Rights as Cultural Practice: An Anthropological Critique", *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 2, pp. 286-315, p.290.

40 Ginsburg, Faye (1991): "Indigenous media: Faustian contract or global village?", *Cultural Anthropology*, Vol. 6, No. 1, pp. 92-112, p.99: see also Conklin, Beth (1997): "Body Paint, Feathers, and VCRs: Aesthetics and Authenticity in Amazonian Activism", *American Ethnologist*, Vol. 24, No. 4, pp. 711-737.

41 Graham, Laura (2002): "How should an Indian speak? Amazonian Indians and the symbolic politics of language in the global public sphere", in WARREN, Kay B. and JACKSON, Jean: *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, University of Texas Press, Texas, pp. 188-212.

Mother Earth and adoption of the teachings of indigenous peoples living in harmony with the earth.

The first perspective provides for the establishment of practices that allow the inclusion of indigenous views within the dominant development paradigm through both the active participation of indigenous representatives in the international decision-making processes and the development of practices and perspectives that respect indigenous conception and aspirations with regard to their own development. To do so, indigenous peoples express the need for indicators of poverty that are not built around income and framed in a market economy because these parameters, being non-indigenous, can neither capture nor adequately reflect poverty as perceived by indigenous peoples. Development projects designed to reduce poverty should therefore start from indicators of poverty defined by indigenous peoples. In addition, poverty reduction is not considered a technocratic exercise but involves the entirety of indigenous life and the indigenous peoples' holistic worldview, which includes the ethical dimension<sup>42</sup>.

Embracing this tendency, Victoria Tauli Corpuz<sup>43</sup> links climate change to the development issue, arguing that climate change is “the ultimate proof of how unsustainable the dominant model of development is and the strongest argument on why we should radically change the system of consumption and production”<sup>44</sup>. Linking the consequences of the dominant development model, including climate change, to development projects and programs that do not respect indigenous peoples and their beliefs and customs, Tauli Corpuz also argues that “as stewards of biological diversity and culture of the world and with our ecological knowledge and traditional ways of life, we can significantly contribute to the design and implementation of mitigation and adaptation measures more appropriate and sustainable”<sup>45</sup>. She also emphasizes the need to integrate (mainstream) indigenous issues into development practices and discourse as has been done in the past with gender and to create indices related to indigenous peo-

---

42 Tauli Corpuz, Victoria (2005): “Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals”, *Indigenous Perspectives*, Vol. VII, No. 1, pp. 8-27.

43 Indigenous leader, former President of the UNPFII and current Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples.

44 Opening speech, UNPFII 7th session, 2008. Document collected during fieldwork at the Forum and on file with author.

45 Opening speech, UNPFII 9th session, 2010. Document collected during fieldwork at the Forum and on file with author.

ples, similar to what was done for the human development index created to balance the gross domestic product index in developmental assessment<sup>46</sup>.

The concepts and practices of development would therefore be in contrast with indigenous peoples in that they 'erode' their lifestyles, cultures, and worldviews; development should therefore act in accordance with indigenous culture and identity, it should be 'indigenized'. Keywords and concepts in this perspective of 'indigenization' of development include: the holistic approach; free, prior and informed consent (FPIC); and the human rights-based approach as mechanisms and procedures which ensure development pursues the needs and aspirations of indigenous peoples and ensures their full participation and rights. The formulas used to promote this inclusion combine the UN keywords and jargon and indigenous rights discourse.

In response to the technical and apolitical proposals of the UN, indigenous representatives appropriate the technical language to mould it according to their needs and create keywords that convey concepts and practices that consider their needs and aspirations. Indigenous peoples express the need for a holistic, non-sectoral and embedded approach to their development<sup>47</sup>. The holistic approach reflects evolving indigenous culture, economy, and natural resource management, and self-determined development; it is identified as a means to put indigenous peoples at the helm of their development as conceived in their own terms and includes the protection of their rights and allows them to live their lives according to their cultural values.

In the late 1990s, the UN system started to integrate human rights in its development work and humanitarian and peace operations. In 2003, the various UN bodies, agencies, and programmes reached a "Common Understanding of a Human Rights-Based Approach to Development"<sup>48</sup>. It integrates the norms, standards, and principles of the international human rights system into the plans, policies, and processes of development. Indigenous peoples have repeatedly stated in various forums that this is the approach which best approximates their perspective of how development should take place in their midst. This approach takes full consideration of the demands and parameters expressed concerning indigenous peoples' perception of poverty and development. The human rights based approach to development is identified as a key

---

46 Speech given in occasion of the UNPFII 9th session, 2010. Document collected during fieldwork at the Forum and on file with author.

47 Tauli Corpuz, Victoria (2005): "In Larger Freedom: The Challenge of Partnerships from Indigenous Peoples' Perspectives, presented at the 58th Annual DPI/NGO Conference", United Nations, New York, 7-9 Sept. 2005.

48 UN Practitioners' Portal on Human Rights Based Approaches to Programming, "Common Understanding of a Human Rights-Based Approach to Development". Retrieved from: <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>.

framework for equal partnerships and for development to become meaningful to indigenous peoples<sup>49</sup>.

Another key point on which indigenous representatives are working to integrate the issues of indigenous peoples in the UN practices and language is the elaboration of the concept and procedure of FPIC. This concept exemplifies the transition from consultation to more democratic and inclusive means of engagement with indigenous peoples. Participation should be viewed as a means to foster critical consciousness and decision-making capacities as the basis for active citizenship. FPIC is the right to participate in decision-making in matters that would affect their rights, through representatives chosen by themselves, in accordance with their own procedures<sup>50</sup>. Indigenous peoples push toward the recognition of FPIC as a basic and necessary principle of participation and recognition of their rights.

Other views expressed by the representatives of indigenous peoples during my fieldwork insist on the need to find alternatives to the dominant paradigm along the lines of a 'radical reform' meant as an alternative to the dominant system that causes environmental and social damages to indigenous peoples. Indigenous representatives propose a reform (a developmental revolution) that is based on the adoption of indigenous practices and concepts related to the environment; development; and the balance between man, nature, and society. Presenting their peoples as examples of 'a different world' whose traditions can be used to build a new and alternative development model, these positions offer a 'return' to the balance between man and nature through life in harmony, reciprocity, and sustainability with the environment as opposed to the Western model based on the market and the capitalist exploitation of resources.

Carlos Mamani Condori<sup>51</sup> argues that: "the issue [of development] is an excellent opportunity for indigenous peoples, governments, the UN system and civil society to discuss the meaning of the term development with the addition of culture and identity which is expressed by indigenous peoples as *vivir bien/buen vivir* and as the recovery of their patterns of life: these concepts are different from the current development models"<sup>52</sup>. Miguel Palacín of the Andean Coordinator of Indigenous Organizations (*Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas*, CAOI) expresses his critique of the domi-

---

49 *Ibid.*

50 Errico, Stefania (2007): "The Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Overview", *Human Rights Law Review*, Vol. 7 No. 4, pp. 741–755, p. 751 and 752.

51 Indigenous representative and former President of the Permanent Forum.

52 Opening speech, UNPFII 9th session, 2010. The theme of the session was: "Development with culture and identity". Document collected during fieldwork at the Forum and on file with author.



nant paradigm, calling *vivir bien/buen vivir* the “best alternative to the development meant as the over-exploitation of nature that led to the current crisis, a crisis which shall be borne by those who have caused it [...] Western thought is in crisis and the alternative comes from indigenous peoples”. The new paradigm, a lifestyle of harmony with nature and among men, is explicitly presented as an oppositional alternative to the Western model; that is, the indigenous paradigm of *buen vivir*, to ‘live good’ as opposed to the Western model’s idea to ‘live better’ through development.

The critique of capitalism explicit in the new paradigm calls on the will to “forge a new system that restores harmony with nature and among men [and] propose to the peoples of the world the recovery, value and enhancement of the ancestral skills, knowledge and practices of indigenous peoples affirmed in their ways of living and in the proposal of the *vivir bien*”. The Andean indigenous people push toward: “the recovery, worth and strengthening of our civilizations, identities, cultures and world views [...] for the construction of new ways of life alternative to the current development system; the redemption and strengthening of the way we live and the proposal of the indigenous peoples of the *vivir bien* [...] to deal with the crisis of the model”<sup>53</sup>.

In an expression of this trend, many indigenous representatives from the Andes and Bolivia, basing their proposal on concepts and demands that the movements and organizations in Latin America have carried out for decades, present ‘the modernity of tradition’ as the basis of the new development paradigm that exemplifies both the limits of the Western concept of well-being, the general critique of the West, and the cultural and environmental value of indigenous peoples. The new paradigm consists of the rehabilitation of the subaltern indigenous knowledge, and the symbols on which it is based are: respect and life in harmony with the *Pachamama* (Mother Earth); the *vivir bien/buen vivir* (*suma q’amaña* in Aymara, i.e., *suma* is fullness, good and *q’amaña* is to live, to coexist) as a lifestyle that includes harmony between man and nature, as well as the respect, recognition, and development the traditional practices, cultural traditions, and indigenous knowledge; and the return to an indigenous economy, including the development of traditional crops and the traditional livestock and fisheries systems. The colloquially known *Pachamamismo* (the new paradigm) then consists in the recovery and strengthening of the traditional way of living of indigenous peoples (“our

---

53 “Acuerdos de los Pueblos” World Conference on Climate Change and Mother Earth’s rights, Cochabamba – Bolivia, 22nd of April 2010; “Declaracion de los pueblos indigenas del Mundo”, World Conference on Climate Change and Mother Earth’s rights, Cochabamba – Bolivia, 22nd of April 2010.

past is our future”), elevated to the status of a role model to be exported and adopted by other peoples and countries.

The *Pachamamismo* consists in the balance between man and nature presented as a “systemic and ecological conception of reality and cosmic not anthropocentric ethics, which does not separate man from nature” and this paradigm would be the “key of how humanity can curb global warming” and the “only path left to us to preserve life on the planet”, life that otherwise “the principles and paradigms of Western civilization will continue to destroy”. The *Pachamamismo* is therefore “the opposite of Western civilization that lives of the earth and on the earth” while indigenous peoples “live with and for the earth” in a symbiotic way and in harmony, ‘continuity’, ‘interdependence’ and ‘complementarity’ with it”<sup>54</sup>.

As the first indigenous President of the world, Evo Morales presents the *Pachamamismo* as a diplomatic protocol of the indigenous peoples he rules. During a speech at the UNPFII, Evo Morales noted both the symbols of *Pachamamismo* and a critique of the West (the ‘white’). The President condemned the “10 sins of capitalism” and offered the “10 commandments to save the planet, humanity and life”. These sins and related commandments are: abandonment of the capitalist system and fuel consumption, renunciation of war, construction of a world without imperialism or colonialism (including through the democratization of the UN Security Council), democratization of access to water recognized as a human right, development of clean energy, respect for Mother Earth, ensured access to basic services for all, reduction of the consumption of natural resources, promotion of the diversity of cultures and economies, and to live well (*vivir bien*) not to live better (*vivir mejor*). During the speech, Morales pointed out that the respect for the *Pachamama* is a practice and a world view of indigenous peoples and that it is understood and presented as an alternative to the Western conception of development that seeks to ‘live better’<sup>55</sup>.

Felix Cardenas<sup>56</sup> also presented the new paradigm at the UNPFII by reading two letters to his children in a distant future (2099). In the first letter, he describes the doomsday scenario that will be created if the current paradigm does not change; in the second letter, he narrates the harmonious and idyllic life arising from the adoption of new practices and perspectives, those of the new paradigm. Clavero and Mammani

54 ESCOBAR, Filomeno (2008): *De la Revolución al Pachakuti*, Editorial Garza Azul, La Paz, Bolivia, pp. 184, 185, and 297.

55 Speech by Evo Morales in 2008 for the opening ceremony of the UNPFII. Document collected during fieldwork at the Forum and on file with author.

56 Former Vice Minister on Decolonization of the Plurinational State of Bolivia. Speech given at the UNPFII 8th session.

Condori<sup>57</sup> analyse, in a report commissioned by the Permanent Forum<sup>58</sup>, the Andean root of the concept and argue that the relationship between the Andean *ayllu* and the Earth is a relationship of belongingness for which the Earth is mother and is sacred. The study makes it clear that the relationship between the indigenous peoples of the Andes and *Pachamama* is channelled into the *buen vivir* meant as “standards of conduct through respect for the law” of the Mother Earth and that the traditional authorities are responsible for these laws which are “the path that you must learn and follow”, in parallel to the *thaki*, the traditional Andean cargo system. The concept of *qamiri* expresses the fulfilment of the path in compliance with the rights of Mother Earth in that it expresses “an individual and a collective quality resulting from the fulfilment of the law, which accounts of the status of a full life in relation with nature and with the different faces of Mother Earth”<sup>59</sup>. The study ends with a chapter that describes the developments within the UN of a conception of nature that goes beyond sustainable development, for which nature is not to be safeguarded in itself but for its ‘utility’ toward a conception that sees nature as something of equal value as human beings.

## 6. The modernity of a negotiated tradition

The *Pachamamismo* characterizes some representatives of the current indigenous movement who recount it with mystical and religious purism, a purism that inverts the relationship of the West with the environment and presents indigenous peoples as an “ecological ideal living in harmony with nature”<sup>60</sup>. The traditional character of the *Pachamamismo*, defined as ancestral mysticism, is controversial, being the maternal essence of *Pachamama* typical of the Mariolatry spread by the Catholic Church in the countryside<sup>61</sup>, an issue that is also emphasized by some indigenous intellectuals who see it as a Western invention and a romantic and stereotyped vision of the indigenous worldview. The ‘invented’ character of *Pachamamismo* is also proposed by Albó, who<sup>62</sup> talks about the *Pachasofia* as a faith-based philosophy, spread by missionaries, that in-

---

57 Former members of the Permanent Forum.

58 “Estudio sobre la necesidad de reconocer y respetar los derechos de la Madre Tierra”, UN Doc. E/C.19/2010/14.

59 *Ibid.*

60 ARNOLD, D. Y. ed. (2009): Serie de investigaciones: identidades regionales de Bolivia, Editorial Altiplano – Unir, La Paz, p. 596.

61 *Ibid.*, p. 316

62 Personal conversation, Jesus de Machaca, Bolivia 2010.

indigenous people have taken on as their own. Even the study of Mamani Condori and Clavero on the Rights of Mother Earth seems to unwittingly support to this reading because the texts used as the basis to describe the relationship between the indigenous peoples and Mother Earth are studies of missionaries and of analysts of the colony; it is thus fair to question the influence that these same missionaries had on the indigenous peoples and how the texts may have been affected by the perspectives of the authors, namely the Catholic Mariolatry transferred to the indigenous practices that the authors observed.

The *Pachamamismo* appears to be an ‘invented tradition’; however, what makes it interesting in this author’s eyes is the symbolic value and use that the indigenous movement makes of it. The *Pachamamismo* takes on the characteristics of an instrumental appropriation by indigenous representatives of concepts and practices that define themselves in contrast to the West, but also capture the attention and imagination of areas of that same West they oppose, areas that see in the *Pachamamismo* a critical alternative to their failed ways of life and development. The *Pachamamismo* is thus a conceptual tool ‘good to think about’ for the West.

Even more interesting is the process of self-reflection and instrumental use of indigenous peoples’ own identities and traditions, which appear to be a manipulation of their traditional ‘repertoire’. It helps to bear in mind that indigenous identity is not rigid and bounded but “is socially constructed and reconstructed in a permanent process of dialectic negotiation”<sup>63</sup>. Thus, the invention is the product of contact with the external world and shows the “extreme political adaptability and high degree of plasticity in political discourse” of indigenous peoples<sup>64</sup> who deploy it in their interaction with the external world<sup>65</sup>. The stress placed on the return to tradition (the modernity of tradition) as a way to define themselves in contrast to the West highlights the fact that “the social distinctness and political status of indigenous peoples within national societies are based on cultural difference [...] a criterion which is open-ended: it implies that people have a right not only to the different identities they have produced for themselves in the past, but also to those they might produce in the future. It points, as such, not to a concept of culture in terms of inert and historical structures composed of essentialized traits or canons, but to the active historical process of creating cultural

---

63 Varese (1996), *op.cit.*, p. 64.

64 *Ibid.*, p. 123.

65 Warren and Jackson (2002), *op.cit.*

(and social and linguistic) meanings, identities, and forms”<sup>66</sup>. Therefore, the new paradigm is a new way in which indigenous peoples create their identity in relation to the international arena and a means to plan their future as a valuable, and exportable, alternative to the dominant paradigm; an alternative that is the product of the merging of indigenous aspirations and developmental concepts and practices.

## 7. Conclusion

As we have seen briefly, the incorporation of new concepts and techniques is an important instrument in the self-reflection of indigenous peoples. In this vein, the new paradigm is a way in which indigenous peoples create their identity in relation to the international arena and an alternative to the dominant paradigm, the *Pachamamismo* is the product of the merging of indigenous aspirations and developmental concepts and practices. In opposition to the current developmental paradigm, ‘the modernity of tradition’ exemplifies the limits of the Western concept of well-being, the general critique of the West, and the cultural and environmental value of indigenous peoples. Therefore, the *Pachamamismo* speaks to, and captures the attention and imagination of, areas of the West that see in it a critical alternative to their failed ways of life and development.

Therefore, although the *Pachamamismo* is proposed as a radical reform of development, the very new paradigm is the result of the relationship between leaders and indigenous representatives and the actors of the international arena, and thus is rooted in the wake of the claims of the transnational indigenous movement, as well as in the history of the development itself, understood as an approach that changes over time also according to contact and dialogue with the indigenous movement. The new paradigm, therefore, while opposed to the dominant models, is not a denial of development, being in a sense an evolution of the developmental approach itself, but is a re-thinking of the assumptions of development itself from the perspective of important actors on the international scene.

It is therefore vital that native struggles should be considered just as they are: original, sometimes contradictory, expressions of the political struggles of indigenous peoples in their search for political, cultural, economic, and social rights; struggles

---

66 Turner, Terence (1997): “Human Rights, Human Difference: Anthropology’s Contribution to an Emancipatory Cultural Politics”, *Journal of Anthropological Research*, Vol. 53, No. 3, pp. 273-291, pp. 285-287.

that take place at multiple levels, connecting the local to the global and the national, involving multiple actors to create concepts and practices that are the result of negotiation and mutual appropriation of languages and symbols. The *Pachamamismo* can be conceived as a form of self-reflection and re-appropriation of ancestral elements to design their own future and their own culture bent for political purposes and to claim rights, it is therefore not just rhetoric (or invention), but also a concept useful for self-reflection for indigenous peoples and for the West; an ideal and conceptual tool that needs to be implemented and to become programmatic.



# The Mapuche Political Struggle: Partial Connections, Misunderstandings and New Strategies

Olivia Casagrande<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Olivia Casagrande (oliviacasagrande@gmail.com) is currently a Marie Curie Research Fellow at the School of Social Sciences of the University of Manchester. She holds a PhD in Historical and Anthropological Sciences at the University of Verona (Doctor Europaeus). Since 2006, she has been doing fieldwork with indigenous Mapuche in Chile and Europe. Her research interests range from political violence and memory and trauma to anthropology of the space and urban anthropology. Since 2014, she has collaborated with *Latitude Platform for Urban Research and Design* (Bruxelles). Among her publications: *Il tempo spezzato. Etnografia di una famiglia mapuche fra golpe ed esilio*, Milano, Unicopli, 2015; "Do you see what I mean? Following the lines of telling through drawing and place", *Tsantsa*, Vol. 20, pp. 150-160, 2015.





## Abstract

The struggles for the land in the south of Chile during the 1960s and 1970s saw an alliance between some Mapuche communities and the Chilean left. Yet, after the coup of 1973, and especially since the 1990s, the indigenous movement took a decisive distance from Chilean politics, making a claim for autonomy and auto-determination. What were the misunderstandings between the Mapuche and the Chilean left, and how did the indigenous movement re-organize, incorporating cultural and traditional elements within their political struggle? Based in extended periods of fieldwork in the south of Chile, this paper addresses these issues, investigating the transformation of the Mapuche practice of politics and the relationship with Chilean politics.

*Keywords:* Mapuche, land struggles, partial connections, politics.

## 1. Introduction

In a photograph published in the newspaper *El Diario Austral de Temuco* on 6 December 1970 (figure 1), one sees the entrance to the *predio Tres Hijuelas*. Today, that same place looks quite different (figure 2). It has changed just as the owners of the land, the fence, and the trees have changed. And yet, it has not changed so much after all: the land was occupied during the 1970s, then expropriated by the State in favour of small local farmers, then given back to the previous owners in 1973, and finally divided and sold within the circle of big landowners in the Temuco province. The moment pictured in the photograph represents a brief parenthesis: a group of indigenous Mapuche and *campesinos* suddenly owners of the land in which they used to be labour workers. Not something that could have lasted for long.

In the photograph, some aspects are quite noticeable. The person dressed in white and visible only from the back is probably a journalist, standing out from the people dressed in dark colors on the other side of the fence: the *campesinos* and Mapuche, whose gazes seem to be concentrated on the journalist and the person to which he is talking. What strikes my attention is their posture, in contrast with the force and fierceness of the slogans. They seem to be caught in suspension, holding their breath, surprised to find themselves on the other side of the fence: the hanging arms, the standing legs. As if waiting, in an unsteady way. But I am probably just influenced by what I know happened afterward.

The banners call for the observer's attention: the slogans still clearly readable on the wrecked paper of the newspaper, more visible than the faces of the people. "Tierra o muerte venceremos"; one of the sayings of the time. On the left side of the photograph, "los pobres bienvenidos, los ricos a la mierda" clearly establishes the roles in play: on the one side the rich, on the other side the poor, in a contraposition essential for the dynamics of that struggle, as we will see. Che Guevara is at the centre of the image, his face more recognizable than that of anybody else, next to the name of Lautaro -the name given to the *Asentamiento* (settlement)- one of the most famous Mapuche heroes fighting against the Spanish in 1500<sup>2</sup>. These two figures, both falling somewhere between myth and history, could be considered a visual representation of what was happening at the time, which I would like to analyse here: the "partial" encounter between the Chilean radical left and some Mapuche communities in the struggle for the land; the misunderstandings characterizing that encounter that are still alive today and that contribute to the forms and strategies of the contemporary Mapuche movement<sup>3</sup>.

In the 1960s and 1970s, alliances between indigenous communities and the radical left took place in different countries throughout Latin America. In Chile, in the frame of "class struggles", the indigenous society was included in the generic category of *campesinos* and some Mapuche communities participated to land occupations (*tomas de tierra*) during the years of the Agrarian Reform. A few years later, with the military coup of 1973, they were among the thousands of victims of political repression, along with left parties, social movements, and labour workers. Even if other forms of alliance and collaboration had already taken place before and—quite less so, I must say—took place again afterward, the same kind of strong, shared struggle has not happened in the same way ever since.

During the 1990s, after the transition to democracy, the rising Mapuche movement decisively distanced itself from Chilean politics, moving forward with discourses and practices of autonomy and auto-determination. The deep and violent rupture provoked by the military regime made evident the already-existing fragility of the alliance between the Chilean left and the Mapuche communities in the Cautín territory. Listening

---

2 Lautaro fought and won against the Spanish in 1500, thanks to his ability to learn the enemies' strategies and adopt their own weapons. A key figure for the Mapuche discourse of independence, he has also been appropriated by Chileans in different contexts.

3 During the years of land struggles, my analysis makes explicit reference to the MIR and its relationship with some Mapuche communities. After the 1990s, I refer to the *Concertación*, whose policy is at the core of the frustration of many Mapuche after the return to democracy. However, an analysis of the relationships between the Mapuche society and different sectors of the Chilean left could provide a broader picture of the present-day situation.

to the stories and memories of those years, tensions and misunderstandings emerge, the same way something was calling my attention in the telling contrast between the face of Che Guevara and the mute expressions of the Mapuche in the photograph of the occupation of *Tres Hijuelas*.

As part of a broader research for my PhD in 2012, this article particularly draws on interviews with Mapuche leaders and participants in the land struggles of the 1970s and with indigenous activists of the Mapuche contemporary movement<sup>4</sup>. During fieldwork, I decided to combine participant observation and ethnography with biographical methods, collecting life histories and lingering on people's lived experiences. I felt that to understand Mapuche political practice, I needed to look at politics as constituted by projects representing "the thick subjective background effects of a life as it has been lived", providing the context of moral choices and actions<sup>5</sup>. My central interest was to engage with indigenous struggles as dynamics generated by ontological conflicts, considering political organizing as processes of pursuing indigenous people's own "life projects"<sup>6</sup>. Moving from personal histories and memories as well as from the deep historical and cultural roots of the Mapuche movement in the south of Chile, this paper analyses the Mapuche political practice and its distance from Western politics, in a conflict between different political ontologies that can have between them only "partial connections".

---

4 I started developing these reflections in Casagrande, Olivia (2015): "La politica es winka, la historia es mapuche. Aleanze, conflitti e trasformazioni all'interno della pratica politica mapuche", *Etnoantropologia*, Vol. 3, No. 2, pp. 77-91. My extended work in Chile and with Mapuche exiles in Europe has provided a fundamental background to the analysis presented here; see CASAGRANDE, Olivia (2014): "Porqué yo siento un dolor". Storia di una famiglia Mapuche tra politica, esilio, memoria, PhD Thesis, University of Verona, Italy. The interviews concerning the 1970s are part of my PhD research (University of Verona, 2011-2014); the interviews with present-day leaders of the Mapuche movement are part of my Master's research (Ca' Foscari University of Venice, 2007-2009). All fieldwork has been mainly in the South of Chile, where the majority of the Mapuche rural communities are settled. Mentioning my interlocutors either by their first name or with the complete surname respects their individual will and request.

5 POVINELLI, Elizabeth A. (2001): *Economics of Abandonment. Social Belonging and Endurance in Late Liberalism*. Duke University Press, Durham & London, p.6. See also: Behar, Ruth (1990): "Rage and Redemption", *Feminist Studies*, Vol. 16, No. 2, pp. 223-258; JACKSON, Michael (2002): *Politics of Storytelling. Violence, transgression and intersubjectivity*. Museum Tusulanum Press, Copenhagen; Wade, Peter (2005): "Rethinking "Mestizaje": Ideology and Lived Experience", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, No. 2, pp. 239-257. Although focusing on subjectivities and lived experiences gives space to particular points of view and personal histories, the broader context has always proved fundamental, being part of the analysis presented here.

6 BLASER, Mario (2010): *Storytelling Globalization from the Chaco and beyond*. Duke University Press, Durham & London, p. 2.

## 2. 'Something striking': Juana and the minister, 2008

Similar to Roland Barthes' concept of *punctum*, moments of surprise arising from something grabbing our attention often guide our attempt to understand<sup>7</sup>; such as it happened for the above-mentioned photograph when I found it in a Chilean newspaper, and such as it happened, in a completely different context, as I listened to Elizabeth, a Mapuche activist, tell me about a meeting between Juana, a Mapuche leader, and the Chilean minister of infrastructures, in which they discussed the construction of a road that would cut the territory of Juana's community in two:

"The minister said: "But Juana, we offered another piece of land to you... if you move, we give you all the land... we give you *more* land than you have! Why won't you accept?" [and Juana said:] "No! I was born there. Look, I... kill me, instead, and bury me there! Underneath your road! But I am not going anywhere, nor my people are going anywhere! We will always defend our land!" "And – she said – and finally, *winka* – she [Juana] told the minister – who told you that I would have sold the land? The land is not for selling! The land is for the ones who fight, who earn it! To them I give land, but I never said I would have sold the land. Would you like me to constrain you to sell your home?"<sup>8</sup>.

At the centre of the scene, while using the same word and referring to the same material object—"the land"—Juana and the minister imply completely different things, almost opposite to one another. For the minister, one piece of land or another is the same. It is impossible for him to understand Juana's obstinate refusal of a proposal that, in monetary terms, should be more than tempting: that is, one for *more* land than that which was currently owned by the community. For Juana, the matter is neither economical nor monetary: the land is not an anonymous space to be used and occupied. It is the ancient territory for which other Mapuche had fought before her, the place where her ancestors were buried, and where she herself would be buried someday. The land is a place of life as well as a place of rest for the dead; it is home.

These discrepancies may be expected: the deep relationship with the land of many indigenous people is well-known and often taken for granted. Yet, what is at stake in

---

7 BARTHES, Roland (1980): *La camera chiara*. Torino, Einaudi.

8 Interview with Elizabeth, December 2008. *Winka* is the Mapudungun term for "stranger", "non Mapuche". It mainly has a negative connotation.

this argument is interesting in at least two interconnected ways: first, Juana is implicitly referring to the Mapuche concept for land, *mapu*<sup>9</sup>; second, Juana is making reference to Mapuche political history (“the land is for the ones who fight”), characterized by the claim for land.

As this dialogue shows, Mapuche politics is deeply entangled with a spatiality that includes different layers. Just like indigenous identity, constantly redefined through the relationship with an Other, the Mapuche territory is constructed by an ongoing dynamic of imposition and re-appropriation of different geographies. The claim for land that has been at the core of Mapuche politics for decades and even centuries, can only be understood in reference to the indigenous landscape as it includes spiritual, historical, social, and emotional dimensions as underlined by the Mapuche concept of *mapu*, which is only poorly translated to “land”.

As I will analyse in more detail below, at the core of this partial translation stands what Viveiros de Castro defined as “uncontrolled equivocation”: a misunderstanding that is generated not by the existence of different points of view concerning the world but from a lack of recognition of the existence of distinct worlds. It is a “communicative disjuncture”, taking place based on the fact that the interlocutors are not talking about the same thing, but they do not know it<sup>10</sup>. What is at stake here, as the dialogue between Juana and the minister clearly shows, is a conflict between different “cosmopolitics”, revealing a tension between worlds that can have between them only partial connections<sup>11</sup>.

Despite moments of alliances and exchanges, I believe that this “partiality” has always been part of the relationship between Chileans and Mapuche, in past and present

---

9 The Mapuche term *mapu* is often simply transposed into the Spanish “tierra” or “territorio”, an incomplete translation of a much more complex concept. The best approximation to its multiple meanings is probably proposed by the Mapuche scholars Pablo Marimán, Sergio Caniuqueo, José Millalén, Rodrigo Levil: “espacio material e inmaterial donde se manifiestan las diversas dimensiones de la vida mapuche” (*material and immaterial space where different dimensions of Mapuche life manifest themselves*). MARIMAN, Pablo et. al. (2006): *Escucha Winka! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. LOM, Santiago de Chile, p. 275.

10 Viveiros De Castro, Eduardo (2004): “Perspectival Anthropology and the Method of Controlled Equivocation”, *Tipiti, Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*, Vol. 2, No. 1, pp. 3-22.

11 De La Cadena, Marisol (2010): “Indigenous Cosmopolitics in the Andes. Conceptual Reflections beyond Politics”, *Cultural Anthropology*, Vol. 25, No. 2, pp. 334–370. These dynamics have been highlighted in recent debates concerning indigenous Latin America, moving from the work of Bruno Latour, who analyses the “modern constitution” and the delimitation of different spheres in a dualistic way: politics and science; nature and culture; and, consequently, “us”, that used to make these distinctions, and “them”. LATOUR, Bruno (1993): *We Have Never Been Modern*. Harvard University Press, Cambridge. These series of binominal differentiations, as stated by Marisol de la Cadena, do not correspond to the conceptualizations developed within indigenous worlds, whose political practices often “exceeds the terms” of Western politics (De La Cadena, *op.cit.* this note). See also: Blaser, Mario (2009): “The Threat of the Yrmo: The Political Ontology of a Sustainable Hunting Program”, *American Anthropologist*, Vol. 111, No. 1, pp. 10-20; Bonifacio, Valentina (2013): “Meeting the Generals: A Political Ontology Analysis of the Paraguayan Maskoy Struggle for Land”, *Anthropologica*, Vol. 55, pp. 385-398. In my analysis, I make reference to that proposed by De La Cadena for the *quechua* term *ally* in the context of the struggles for the land in Peru during the 1970s.

history. What today is too easily called the “Mapuche conflict” dates back many centuries, in a shared yet confrontational history with first the Spanish and then the Chileans. In fact, the misunderstanding between Juana and the minister has deep historical roots. It represents -not only symbolically but also quite concretely- the violent relationship between Mapuche and Chileans. This does not mean that they did not also have, over years and decades, contacts and exchanges in various forms: in the south of Chile, indigenous participation in national politics dates back to the beginning of the nineteenth century, with a number of Mapuche becoming deputies and ministers (for example, Venancio Coñuepán Huenchual or Rosendo Huenumán García). Nevertheless, as we will see in this article, even when one of alliance, the relationship with the Other (a conqueror Other), has been characterized by the sort of misunderstanding Viveiros de Castro is referring to: discrepancies between distinct worlds. What I state here is that these contacts and exchanges, even in their best moments, have more often than not implied some sort of distance, lack, and even violence. As Elizabeth Povinelli underlines, for the Western world, indigenous otherness has to be “commensurable” in some ways. When it is not, it is simply refused<sup>12</sup>.

The moments in which these dynamics acquire particular density stand as important milestones for the successive decades and centuries, acting as what the historian Steve Stern calls “knots of memory”<sup>13</sup>. One of the most important and well-known of these “knots” dates back to the end of the 1800s, when the Mapuche lost a territory that had been independent for the previous three centuries after the arrival of the Spanish in 1500. In what has been grotesquely named “Pacificación de la Araucanía”, the Chilean army invaded the indigenous territory in the south, completing the unification of the recently born Chilean Republic. The surviving Mapuche were set into reservations (*reducciones*) and the Mapuche society was forced to settle in reduced spaces and to convert from semi-nomadic cattle raisers to small farmers (*campesinos*)<sup>14</sup>. The expansion of extended agricultural estates began in the same period, further eroding every year the already-narrowed indigenous territory. This violent process deeply

---

12 Povinelli, Elizabeth A. (2001): “Radical Worlds: The Anthropology of Incommensurability and Inconceivability”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 30, pp. 319-334.

13 Stern, Steve J. (2000): “De la memoria suelta a la memoria emblemática: hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico (Chile, 1973-1998)”, in GARCÉS, Mario et. al (eds.), *Memoria para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX*. LOM, Santiago de Chile, pp. 11-34.

14 See: BENGÓA, José (2008): *Historia de el Pueblo Mapuche*. LOM, Santiago de Chile.

marked the Mapuche society, constituting an essential milestone of indigenous history and of contemporary political discourse. Another moment that could, in my opinion, be considered as a “knot of memory”, even if it is still characterized by a certain amount of silence around the subject, is the participation of some Mapuche communities in the struggle for land at the end of the 1960s, and especially during the Allende years (1970-1973), that will be analysed in the following section.

### 3. The land at stake: the Luchas campesinas, 1970

Today, the spaces where the “Luchas campesinas” took place more than 40 years ago are only oat fields. No one, without knowing the story, could even imagine what happened there. There is no memorial to remember the many people who died there, no sign to remind the living that those places have been *Asentamientos* and *Cooperativas*. No one sees anything now other than cultivated land, except for the people who lived through that time.

José Luís, a youngster in the early 1970s, joined part of his family in the fight for the land. His eyes could see what mine could not, reading the landscape as an open book. He guided me, following invisible traces and narrating what happened in the *Asentamiento* Lautaro. His voice led me through places and events, and his old pick up drove me to talk to the people who were in the fight once upon a time. We sat in their kitchens or in their yards and listened to their stories: the land was always the protagonist. Often, their eyes would wander throughout the landscape, looking for what had come before. Many of them talked at length about their childhood memories, lingering on images of parents and grandparents going to the *Juzgados de Indios* to claim their rights over land. Despite remembering their *compañeros* (the members of the MIR [*Movimiento de Izquierda Revolucionaria*]) with great affection most of the time, I sensed a sort of distance from that world, although not always explicitly mentioned. As someone told me: “[the Marxist-leninist approach] couldn’t enter my head, it did not have any *place* in me”<sup>15</sup>. It is precisely that sensation of gap that guides my analysis and is at the core of the next sections.

---

15 Interview with Rafael Jr. Railaf Zúñiga, engaged in the contemporary Mapuche movement and Rafael Railaf Caniu.



The photograph of the Asentamiento Lautaro is a telling representation of what was happening in the south of Chile in the early 1970s. Lautaro and Che Guevera, *campesinos* and Mapuche, under the same flag: the struggle for the land. The political and social turmoil exploding in numerous land occupations in the rural areas was undoubtedly connected to what was happening in the country as a whole, especially after the election of Salvador Allende (in 1970). The rural uprising was part of a decisive strategy brought forward by most radical sectors of the Chilean left, aspiring to intensify the process of Agrarian Reform that had begun a few years before<sup>16</sup>. The expropriations taken forward by the socialist State were judged too slow and insufficient for a real change in the conditions of poverty and marginality suffered by the rural population. Already during the decade of the 1960s, groups of left-wing activists had joined the rural sector surrounding Temuco, in what in their intentions constituted the “awakening of the masses”.

Among the rural population, the indigenous communities were in a particularly difficult situation, with extreme lack of land due to the occupation not only of their ancient territory, but also of portions of the reservations by recent settlers and big landowners. In the atmosphere of social turmoil of the time, many within indigenous rural reality saw in the “class struggle” a way to recover their land and choose to join forces with left activists. As underlined by the anthropologist Roberto Morales, within many Mapuche communities, the leftist struggle was seen as a possible solution for a demand of land that dated back to the first period after the institution of the reservations<sup>17</sup>. Moreover, the 1960s represented a peculiar moment of transition for the Mapuche society: the first generation living inside the reservations was gone, and with them many spiritual and traditional authorities. During the social turmoil of the Agrarian Reform, this moment of crisis contributed to the opening of a space for alliance with the Chilean left<sup>18</sup>.

---

16 During this period, the Agrarian Reform was applied in many countries throughout Latin America. In Chile, the reforming process began with the Alessandri government (1958-1964), was taken forward by Eduardo Frei, and culminated in the Allende government with the promulgation of law 17.450 of 10 July 1971. See: CORREA, Martín, MOLINA, Rodrigo, and YANEZ, Nancy (2005): *La Reforma agraria y las tierras Mapuche*. Chile 1962-1975. LOM, Santiago de Chile.

17 Morales, Roberto (1999): “Cultura Mapuche y Represión en Dictadura”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, Vol. 3, pp. 81-108. During my research, many affirmed that their participation in that struggle was due to the need for land and especially the *right to land* in the framework of an act of *recovery* more than adherence to left-wing ideology. While these affirmations could be influenced by the present-day situation, the historical memory of the usurpation of the Independent Mapuche territory is still alive in many families and communities. For a more detailed exploration of the topic, see Casagrande *op.cit.*, note 4, in particular chapter I.

18 MALLON, Florencia (2004): *La sangre del Copihue. La comunidad Mapuche Nicolás Ailio y el Estado chileno 1906-2001*. LOM, Santiago de Chile, p. 222.

For the specific context I am analysing here, it is interesting to consider the MCR (*Movimiento Campesino Revolucionario*), born from the alliance between the MIR and some Mapuche communities of the rural sector surrounding Temuco. The MCR entered the public arena shortly after the elections on 4 September 1970; although its birth can be dated back to a few years before, when some Chilean left activists, mostly university students, made their first contacts with local indigenous communities<sup>19</sup>. Rafael Railaf Caniu's recollection of his first meeting with the MIR speaks of the kind of dialogue that was brought into being; although they were coming from different positions, there was a common action and the successive alliance:

So they told me: "on the second Sunday, would you like to participate to a meeting?". [...] "I, I will come and see", I said. I went. And I liked the talking. There were 18 students, most of them from the MIR. [...] [My friend] Chulín told them, the women, everyone told them, how their land was stolen, all these things... I had everything clear, I did not have any reason to ask any question. But they, they [the students] asked questions. [...] First I went one night, then the second night I stayed until dawn discussing with them. [...] and it was so much that the students caught me. They told me: "look Rafael, we will work together". Sure, I told them, no problem. And it was not during the night anymore, it was in plain daylight. We went from home to home, we invited people to the meetings, and then they gathered and we were 30, 40, 50<sup>20</sup>.

In Rafael's account, the reference to the loss of land is central. It is a deeply felt history; an essential part of his point of view. It is precisely coming from this embodied history that the alliance with the left activists in the struggle for land became possible. Moreover, at the beginning, indigenous history was taken into consideration. It also was clearly present in the kind of actions taken forward: the "*corridas de cerco*", consisting of moving the fences (*cercos*) marking the land belonging to each Mapuche community (the small portion of land that was given them by the Chilean State with the crea-

---

19 Mapuche working outside rural communities—mainly in factories or mines—and already in contact with party members usually mediated the arrival of Chilean militants. For an analysis of the relationships between Chilean politics and the Mapuche world, see SAMANIEGO, Augusto, and RUIZ, Carlo (2007): *Mentalidades y políticas winka: pueblo mapuche, entre golpe y golpe (de Ibáñez a Pinochet)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid. For a history of MIR, see NARANJO Pedro, AHUMADA Mauricio, GAECES, Mario, and PINTO, Julio, eds. (2004): *Miguel Enríquez y el proyecto revolucionario en Chile. Discursos y documentos de el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR*. LOM, Santiago de Chile.

20 Interview with Rafael Railaf Caniu, January 2012. One of the indigenous leaders of MCR, arrested in 1975 and exiled after two years in prison, Rafael still lives in the Netherlands with his family.

tion of the reservation system) back to where they were before the process of usurpation by big landowners. A simple gesture, for which the memory of the oldest ones was essential. In those first years, it was clear how indigenous identity played a key role in the process of land recovery.

Yet, after Allende's electoral victory and with the radicalization of land occupations, the idea of a common "lucha campesina" became stronger -as the very name MCR highlights, chosen right after the elections- insisting on the idea of "re-distribution" of land owned by big agricultural estates and based on concepts of class struggle and social justice. The idea of "recovering" a usurped territory, belonging to the indigenous world, slipped away into the background. One of the slogans of the time: "la tierra para quien la trabaja" (the land for the ones who work it) clearly expresses these aspects, anchoring land claims and occupations to a precise political vision, connected to other political struggles throughout the continent<sup>21</sup>.

In this context, as it happened in many other Latin American countries, the peculiarity of indigenous history gradually disappeared. Moving from the *corridos* to the *tomas* (proper land occupation), the Mapuche themselves "moved" from the status of indigenous to the status of *campesinos*, such as they were perceived by the left activists. As stated by Samaniego and Ruiz in their analysis of the discourses of the MIR, while the reference to the "Mapuche" as such was initially present, with time, the adopted language changed, assimilating them with the broader group of *campesinos*<sup>22</sup>. The cultural, social, and political characteristics of their world were set aside, silently surviving in spaces of the indigenous communities where Chilean activists rarely had any access<sup>23</sup>. Nevertheless, the alliance continued on this basis. The need for land was strong, and like many other times in their history, the Mapuche saw a possibility of fighting by joining forces. The features of this alliance are clearly outlined by Félix:

---

21 Obviously, with *campesinos* a certain sharing of everyday life existed, especially considering that the Mapuche, after being forced into reservations, became small farmers themselves. Although it is beyond this article's purview, it is worth mentioning that the *campesino* concept of "tierra" also differs from other classes and especially from the logics of capitalist economy (e.g. the owners of big land estates), an interesting topic to be addressed on its own as well as in comparison with the Mapuche concept of *mapu*. For an analysis of Chilean peasants, see TINSMAN Heidi (2009): *La tierra para el que la trabaja: genero, sexualidad y movimiento campesino en la Reforma Agraria Chilena*, LOM, Santiago de Chile; PINTO Julio and SALAZAR Gabriel (1999): *Historia contemporánea de Chile II: actores, identidades, movimientos*. LOM, Santiago de Chile. See also the classic works: SCOTT, James. (1976): *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Princeton University Press, Princeton; HANN, Chris (1985): *A Village without Solidarity: Polish peasants in years of Crisis*. Yale University Press, New Haven.

22 Samaniego and Ruiz, *op.cit.*, note 19, pp. 388-389.

23 Interview with Rosa Zuñiga Isla, Rafael Jr. Railaf Zuñiga, José Luís, and Chello. As many interviewees told me, indigenous ceremonies were still celebrated, but not inside the *Asentamientos*, where nevertheless many Mapuche lived. The spaces of indigeneity were still the *comunidades*, where few Chileans had access, and even less had the possibility to participate in *nguillatunes* (the most important Mapuche fertility ritual) or other celebrations. For a further exploration of these topics, see Casagrande, *op.cit.* note 4. See also Mallon, *op.cit.* note 18.

I tell you, we met with the trade unions, that trade unions were of the *winka pobres* [...]. Because when a land was occupied, there were both Mapuche and *winka*, so we spoke with them [...]: “here have to stay the ones who work, the Mapuche and the *winka*, because you are not opposite to us, you are *compañeros* of work, you are not enemies, you are brothers yet ‘class brothers’ because both of us are exploited, the *winka pobre*, the Mapuche *pobre*, [both] exploited”... And who was the opposite? The landowner, the one who had the money. That was the opposite. But the *winka pobre*, the Mapuche *pobre* were ‘class brothers’<sup>24</sup>.

The heart of Félix’s account is represented by the expressions “*winka pobre*” and “hermanos de clase”. The last sentence is particularly meaningful, clearly picturing the actors in play and the connections between them: “the opposite” is the landowner, while the Mapuche term *winka* loses its negative connotation of invader or stranger. It seems to acquire a different meaning, thanks to the adjective “pobre”, that puts it on a level of similarity with the Mapuche. It is this affinity that renders the alliance possible. Being marginal and being poor becomes a shared condition, shaping the common struggle based on the ideological principle—proposed by the MIR and re-appropriated by Félix—of class struggle. The use of the expression “hermanos de clase” is equally meaningful. The term recalls the Mapuche word *peñi*, the common way with which male Mapuche address each other<sup>25</sup>. In this case, the word is applied to the *winka*, in a context in which “being brothers” is mediated by a common political struggle, moving again from the idea of class introduced by the presence of left activists. Yet, it is remarkable that Félix uses the Spanish word, and not the Mapuche *peñi*: it reminds us that something is missing.

Félix’s expressions indicate a tension inherent in the alliance itself; a difficult balance between distance and proximity. If on the one side the axis of the contraposition had shifted—not the *winka* anymore but the rich landowner—on the other side something is inevitably left out: the density of the linguistic, social, and cultural aspects inherent to the word *peñi*. In the assimilation of the indigenous to the *campesinos* within the concept of class struggle, much was left in the shadows: the parental relationships connecting different communities; the economical exchanges that were part of the Mapuche culture sanctioning solidarity and reciprocity; the celebration of traditional

---

24 Interview with Félix Huentelaf, December 2012. An indigenous leader of MCR, Félix was arrested shortly after the coup in 1973. After some time in prison, he went back to his community, where he still lives. His brother Moisés was killed during one land occupation in 1972.

25 *Peñi* is the Mapudungun term for “brother”, used by a male speaker to address another male speaker.

ceremonies. The more the struggle went forward, the less indigenous peculiarities were visible, becoming “almost clandestine”<sup>26</sup>.

#### 4. ‘Partial Connections’ and the contemporary Mapuche movement

Rafael’s and Félix’s words require us to consider the roots of the relationship between Mapuche and Chilean politics. Shifting attention to the long run, Mapuche participation in Chilean politics is nothing new. Foerster and Montecino noticed that a political dialogue—not an easy one—with the dominant State characterized the Mapuche survival strategies from the beginning of the forced relegation at its margins, right after the defeat by the Chilean army at the end of 1800<sup>27</sup>. Nevertheless, participating in the national political arena, as analysed in the previous paragraph, had often meant leaving something out. The same militants of the MIR recognize how they did not see the cultural and traditional aspects of the Mapuche world:

“Había una relación fuerte entre miristas y mapuche. Pero no comprendimos que los mapuche eran mapuche. Producto de nuestra condición de chilenos, y al mismo tiempo con una ideología marxista-leninista-guevarista-maoísta artesanal, no fuimos capaces de comprender una realidad mucho mas densa, mas rica y compleja. Con consignas y banderas externas, mantuvimos una visión donde los miristas éramos la única vanguardia. [...]no logramos comprender que los mapuche eran y son mapuche y que no solo eran una clase social o un grupo de

---

26 Mallon, *op.cit.*, note 18, pp. 118-119. A few indigenous elements “infiltrated” the political atmosphere of the time, for example, the use of Mapudungun in addressing the crowd during some meetings. It is important to underline how Mapuche culture and tradition remained alive, although in the background, representing a fundamental means for surviving after the military coup.

27 FOERSTER, Rolf and MONTECINO, Sonia (1988): *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*. Ceam ediciones, Santiago de Chile. Alliance was an important political practice for the Mapuche society, both for the internal organization, based on permanent (e.g. marriages) or contingent alliances (e.g. ceremonies celebrations) and for the relationship with the external world. Key examples are the numerous parliaments (*Parlamentos*) with the Spanish until 1800 (Bengoa, *op.cit.*, note 14).

clases sociales, sino que eran y son un pueblo, con una historia, con una espiritualidad, con un lenguaje. Pero eso no entraba en la lógica que teníamos”<sup>28</sup>.

What José Peralta is affirming goes straight to the core of the present article: despite the common struggle and a strong relationship, the *Miristas* did not quite *understand* the Mapuche. They did not recognize them as such, with all the complexities of their world. The *misunderstanding* is precisely that: not seeing an Other in his own otherness. Instead, an articulated indigenous society was squeezed into a one-dimensional characteristic—which simply corresponded to their (forcedly acquired) subsistence system—that of being small farmers.

With the military coup of 1973, this partial alliance was brutally interrupted, along with the land occupations. The faces and words seen in the photograph were wiped out at once. The occupied or expropriated lands were given back to their previous owners. In rural areas, the repression was cruel, adding racial hatred to political violence and seeking vengeance for the previous occupations<sup>29</sup>. Many Chilean activists were arrested or disappeared; some hid in cities, where they had a minimal support network. Indigenous communities were suddenly left to themselves, and the Mapuche could only withdraw from an external world as hostile as they had known during the *Pacificación*. The communities put into practice well-known social and cultural customs, retreating among themselves in an attempt to defend themselves from the terrible violence of the militaries. An attitude corresponding to what the historian José Bengoa calls “cultural resistance”<sup>30</sup>.

The cruelty of the dictatorship’s political violence and its consequences certainly played an important role in creating distance from Chilean politics, contributing to a diffidence temporarily suspended during the years of common struggle. Nevertheless, the partiality of the previous alliance—made of the same fabric as the misunderstand-

---

28 CARVAJAL, Andrés and PERALTA, José, eds. (2006): *A Desalambrar. Historias de mapuches y chilenos en la lucha por la tierra*. Editorial Ayun, Santiago de Chile, pp. 87-88. The translation in English of the quotation would read as follows: “There was a strong relationship between *miristas* and mapuche. However, we did not understand that the mapuche were mapuche. This was due to our condition of ‘Chileans’ as well as to a marxist-leninist-guevarista-maoist ‘handmade’ ideology. We were not able to comprehend such as dense, rich and complex reality. We were convinced that we—the *miristas*—were the true vanguard with our external slogans and flags. [...] we were not able to understand that the mapuche were and are mapuche, and that they are not simply a social class or a group of social classes, but they were and are a people, with their history, their spirituality, [and] their language. But this type of understanding did not match the logic behind our thoughts [at that time]”. I had similar conversations with Chilean activists of the MIR, for example, Belto Alarcón.

29 See MORALES, *op.cit.*, note 17; PEREZ, Pao, BACIC, Roberta, and DURAN, Teresa (2001): *Muerte y desaparición forzada en la Araucanía. Una aproximación étnica*. Universidad Católica de Temuco, Temuco.

30 Bengoa, *op.cit.*, note 14. See also Morales, *op.cit.*, note 17.

ing between Juana and the minister—was an essential thread in the articulated tissue of the Chilean–Mapuche relationship, as we will see in what follows.

The Mapuche movement began to re-organize around 1978, in full dictatorship, with the first and cautious underground organizations, especially after the regime promulgated a law for the division of indigenous communities into private properties. With a complex history that is not possible to analyse here in full, the Mapuche movement of recent decades presents several aspects that are important to consider, marking the distance from the Chilean left and politics. The transition to democracy deepened this fracture not only because of the growing claim of autonomy and self-determination, but also due to the delusion of a large part of the indigenous society toward the democratic government’s policies<sup>31</sup>.

Before the elections in 1990, Patricio Aylwin, leader of the coalition “Concertación de Partidos para la Democracia”, established a deal with delegates of Mapuche organizations, known as the *Acuerdo de Nueva Imperial*, foreseeing a series of measures in favour of the indigenous society in exchange for their electoral support. Among other things: the creation of a new Indigenous Law; the constitutional recognition of the indigenous as peoples; the preservation of their territory and the ratification of the Convention of the International Labour Organization (ILO Convention 169). Nevertheless, after the elections were won, the *Acuerdo* was only partially respected, an emblematic example of the ratification of Convention 169 of the ILO lasting many years and becoming effective only in 2008. The consequent frustration was worsened by the political economy moved forward by democratic governments after the end of the dictatorship. Following the path Pinochet introduced, an opening of the country to foreign investments involved the south in selling land to companies dedicated to planting pines and eucalyptus, further contributing to the erosion of indigenous territory. These kinds of economic policies exacerbated the conflict, especially after the well-known Ralco case, leading to the “radicalization” of the Mapuche protest<sup>32</sup>.

---

31 Even though the Mapuche movement acquired more visibility particularly during the 1990s, its redefinition probably began with the experience of the *Centros Culturales - Ad Mapu*, the first organization during the dictatorship (see, for example: MARIMAN et. al., *op.cit.*, note 9). Alliances with Chilean parties or deputies still exist, yet a general diffidence can be observed today, especially by the most decisive communities and organizations making claims for indigenous autonomy. These dynamics have to be considered within the broader context of Latin America. See, for example: BENGUA, José (2000): *La Emergencia Indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

32 The construction of the electric dam Ralco by the Spanish company ENDESA was strongly opposed by local Mapuche communities, who refused to be relocated elsewhere as proposed by the government. It is important to at least mention that since the beginning of 2000, the Anti-terrorism Law created by Pinochet in 1980 has been applied to many indigenous activists, leading to their imprisonment. See MELLA, Eduardo (2007): *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*. LOM, Santiago de Chile.

At the same time, new possibilities of interconnectivity and alliances were explored, leading to the building of important networks. Since the 1980s, many indigenous peoples were working for the opening of institutional spaces of participation within international forums (e.g. the European Parliament in Brussels, the UN in Geneva and New York), building links between indigenous groups as well as with NGOs and other organisations<sup>33</sup>. While representing a “powerful response” to the new dynamics of marginalization and social conflicts produced by neoliberal globalization, this renovated “emergence” of the indigenous struggle marks a shift from the class struggles in which they were previously involved, to the “fight for recognition”<sup>34</sup>. In this context and especially around 1998, indigenous protest in the south of Chile took new forms and energy. On the one side, the indigenous communities again acted through land claims and occupations; on the other side, they incorporated important elements previously left aside. Cultural and spiritual aspects emerged with renewed force, together with the claim for land—now clearly addressed as “ancestral territory” within indigenous discourses. Contemporary actions of protest often included the realization of traditional ceremonies in occupied lands, as well as the seeding of native plants, coming from concepts such as autonomy, self-determination, and territorial control. While at the core of mobilizations there is, again, the land, the claim is slightly different: not re-distribution anymore, within the logic of class struggle, but *recovery* of usurped territory. This re-appropriation acquires a meaning that contemporarily touches political, social, cultural, and spiritual aspects. Accents are on the claim for a difference, on the right to practice a particular culture, language, and history, as Juana’s words opening this essay clearly show: not just “tierra” but *mapu*, with all the undertones attached to the word.

Yet, again, incorporating spiritual and natural elements into the practice of politics is not really “new” to the Mapuche. Although it acquired a more explicit status, it has always been present in the continuity between spheres commonly considered separated in the Western concept of politics. As it emerges in Fabien Le Bonniec’s analysis of

---

33 For a critical discussion of the “internationalization of indigenism”, see, for example NIEZEN, Ronald (2003): *The Origins of Indigenism*. University of California Press, Berkley. Still seldom addressed, the Mapuche transnational network is a fundamental strategy of this indigenous movement. See, for example: Salazar, Juan Francisco (2003): “Articulating an Activists Imaginary: Internet as a Counter-Public Sphere in the Mapuche Movement 1997/2002”. *Media International Australia, incorporating Culture and Policy*, No. 107, 19-30).

34 Boccara, Guillame (2006): “The brighter side of the indigenous renaissance”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Débats*. Retrieved from: <http://nuevomundo.revues.org/2405>. I cannot enter this debate in this article, but the shift from “redistribution” to “recognition” is extensively analysed by Nancy Frazer. See, *inter alia*: Frazer, Nancy (2000): “Rethinking Recognition”, *New Left Review*, May-June, No. 3, pp. 107-120; Frazer, Nancy (1998), “From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a “post-socialist” age”, in WILLETT, Cynthia (ed.), *Theorizing multiculturalism: a guide to the current debate*, John Wiley & Sons, Malden, Massachusetts, pp. 19-49.



the speech by a Mapuche leader in the Toltén Parliament in 1867 -which mentions that Mapuche were provided with sacred snakes' protection and therefore refused the one of the White men in exchange for allowing them access into indigenous territories- cosmological references within what would be considered a "political context" have long been part of Mapuche political practice. The presence of these elements, marking a distance from Chilean politics, implies the existence of a different concept of what "politics" is altogether. What is at stake here, and what the contemporary Mapuche movement is putting forward, is a different political ontology<sup>35</sup>.

## 5. Conclusion: 'Be Other'

*"Be other so that we will not ossify,  
but be in such a way that we are not undone,  
that is make yourself doable to us"*<sup>36</sup>.

As has emerged throughout the article, Mapuche political practice shows a complex tension toward the Other. The relationship with alterity has a dialectical connotation, in a constant negotiation of proximity and distance that opens up a space for misunderstanding, as the partial translation of *mapu/tierra* clearly shows.

Yet, what does this tell us? What do these aspects require to be re-thought?

As stated in recent years by many authors working with Latin American indigenous peoples, what is needed is to re-think the concept of politics, often uncritically applied to contemporary indigenous movements, whose political practice "exceeds" the terms of Western politics through a re-proposition of aspects pertaining to what would be defined as a "different sphere" (e.g., the realization of traditional ceremonies in contexts of political activism), fading the distinction between politics and nature, politics and the sacred<sup>37</sup>. Yet, it is the same today as it was in the 1970s, indigenous claims need to be constrained into Western forms of struggle to be taken into consideration.

---

35 Le Bonniec, Fabien (2009): "Reconstrucción de la territorialidad mapuche en el Chile contemporáneo. Un acercamiento necesario desde la historia y la etnografía", in CALBUCURA, Jorge and LE BONNIEC, Fabian (2009) (eds): *Territorio y territorialidad en contexto post-colonial. Estado de Chile - Nación Mapuche*. E-book, Nuke Mapuförlaget, pp. 44-79. Retrieved from: <http://www.mapuche.info/mapuint/calbucura090500.pdf>.

36 Povinelli, Elizabeth A. (2001), *op.cit.*, note 12, p. 329.

37 De La Cadena, *op.cit.*, note 11.

A brief reference to indigenous people's participation in international contexts and forums could help clarify this point. While indigenous people have “draw[n] from their collective memories and consciousness to create new global Indigenous political actors”, those indigenous actors entering the transnational political arena have long since adapted their discourses and practices to other frameworks (first of all, the language of human rights). Engaging with difference to make their voices heard, they have undertaken a complex process of translation, bridging different realities. A process that not only requires the construction of an international and intercultural dialogue with dominant narratives, but also implies tensions and frictions between different worlds, what Escárcega refers to as “paradigm wars”<sup>38</sup>. This dynamic is not only restricted to international contexts, but also is put into play every time indigenous activists enter any Western political arena. As happened in the 1960s and 1970s in the south of Chile, they adapt their languages, concepts, and practices, putting other aspects (generally considered folkloristic or, at best, “cultural”) aside. For their claims to be recognized as legitimate, they mimetically adopt elements of otherness in a process of translation that puts aside what is considered “unacceptable” in Western politics<sup>39</sup>.

Even if it began with a common struggle for the land, the meaning of this alliance was only partially shared: based on the same material object, it was this very element that caused a misunderstanding due to the a “partial translation” of the indigenous concept of *mapu* into the Spanish word “tierra”. In an ongoing negotiation at both the levels of practices and of meanings, as Rafael's and Félix narrations remind us, Juana's rebellion was precisely against the loss of her world, obscured in the translation.

---

38 Escarcega, Sylvia: (2013): “The Global Indigenous Movement and Paradigm Wars. International Activism, Network Building, and Transformative Politics”, in JURIS, Jeffrey S., KHASNABISH, Alex, (eds.), *Insurgent Encounters. Transnational Activism, Ethnography, and the Political*. Duke University Press, Durham & London, 129-150, p. 146.

39 De La Cadena, *op.cit.*, note 11, p. 349. A strategy connected to mimetic practices observed in many indigenous contexts -for alterity is something to be appropriated in order to be mastered- since the well-known analysis of Amerindian dualism. LEVI-STRAUSS, Claude (1993): *Storia di Lince. Il mito dei gemelli e le radici etiche del dualismo amerindiano*. Einaudi, Torino. For further important reflections see: Viveiros De Castro, Eduardo (1998): “Cosmological deixis and Amerindian perspectivism”, *Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 8, No. 2, pp. 347-365; TAUSSIG, Michael (1993): *Mimesis and Alterity*. Routledge, New York and London; Overing, Johanna (1996): “Who is the Mightiest of Them All? Jaguar and Conquistador in Pairoa Images of Alterity and Identity”, in ARNOLD, James A. (ed.), *Monsters Trickster and Sacred Cows: Animal Tales and American identities*. University Press of Virginia, Charlottesville & London, pp. 50-79. For the Mapuche context, see Boccara, Guillaume (1999): “Etnogenesis mapuche: Resistencia y reestructuración entre los Indígenas del Centro-Sur de Chile (Siglos XVI-XVIII)”, *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 79, No. 3, pp. 425-461, p. 437.



Figure 1: "The Lautaro settlement after the land occupation of Tres Hijuelas".  
Source: Diario Austral de Temuco, 4th of September 1970 [on file with author].



Figure 2: "The Lautaro settlement in 2012".  
Source: Author Olivia Casagrande's private collection.



# Organización política de los pueblos indígenas de América Latina como ejercicio de libre determinación: experiencias autonómicas para la descolonización en México y Argentina

Alexia Campos<sup>1</sup>

Erysson Faustino de Oliveira<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Alexia Campos (ale.vcl@hotmail.com), abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Actualmente es Directora de Enlace Institucional del Consejo Provincial de Asuntos Indígenas (CPAI) de la provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Erysson Faustino de Oliveira (erfnt94@gmail.com), licenciado en Gestión de Políticas Públicas por la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. Actualmente es investigador independiente y realiza estudios sobre políticas públicas y pueblos indígenas.



## Resumen

La autonomía (ejercicio del derecho humano a la libre determinación) pasó a la escena como derecho protagónico en las construcciones políticas de los pueblos y en sus respectivas demandas: según las realidades y contextos, historias y relaciones de poder, los pueblos indígenas fueron amasándola y problematizándola, presentándose en la praxis experiencias de autonomía a nivel comunal, municipal y regional. En este sentido, analizaremos una experiencia de organización política indígena en el México de los '90 cuyo objetivo central fue lograr una reforma constitucional que reconozca las regiones y municipios autónomos. Asimismo, reflexionaremos sobre el nacimiento de una organización indígena en la Argentina actual frente a los atropellos del Estado nacional y provincial. En un mundo cada vez más complejo, los/as indígenas se organizan reinventando sus lógicas y maneras de relacionarse con los detentadores históricos del poder, defendiendo su cosmovisión, moviéndose para exterminar los mantos de la indiferencia.

*Palabras clave:* Organización política, libre determinación, pueblos indígenas, descolonización, América Latina, derechos humanos.

## 1. Introducción

Luego del quiebre y ruptura del paradigma de integración/asimilación que primó durante el siglo XX alrededor de los pueblos indígenas, surge en el mundo el paradigma pluralista establecido por el Convenio 169 de la OIT, cuya principal columna es el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. En virtud de eso, en toda nuestra Latinoamérica fueron modificándose los reclamos, intereses, posiciones y luchas de los pueblos, permitiendo la eclosión de decenas de organizaciones que comenzaron a (re)plantearse su relación con los Estados.

Los casos pragmáticos que presentaremos a continuación dejan en evidencia que los pueblos indígenas de América Latina siguen organizándose políticamente ante el avasallamiento y opresión llevada a cabo por el Estado y el modelo macroeconómico extractivo en curso. Pese a las diferencias de época, latitudes, coyunturas, historias y demandas, una cantidad significativa de pueblos indígenas de nuestro continente deciden construir su estrategia política basada en el pleno ejercicio de la libre determinación y autonomía de sus pueblos. Lejos de perderse sin rumbo, han logrado superar las



trabas impuestas por las ideas, espacios, sujetos, estructuras dominantes para presentar la disputa de poder en los escenarios de la cultura occidental.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la autonomía como proceso social reflexionando acerca de las experiencias de organización política indígena en nuestra América. En el primer párrafo problematizaremos la autonomía de los pueblos indígenas como un derecho humano que poseen en su calidad de pueblos que conforman la comunidad humana, reflexionando que, la autonomía en América Latina se presenta como práctica regional. A modo de ejemplo, presentaremos casos de Guatemala y Perú.

En el segundo párrafo analizaremos un proceso de organización política surgido en el México de la última década del siglo pasado, en miras a lograr una reforma legislativa a través de un método plenamente horizontal y democrático en respeto a la cosmovisión de los pueblos. La autonomía se hace praxis a través de la toma de decisiones y estrategias que se reinventan constantemente con el fin de disputarle poder al Estado.

En los días actuales, la reciente experiencia de autogobierno de los pueblos indígenas *Qom, Pilagá, Wichi y Nivaclé* de la provincia de Formosa, Argentina, nace como consecuencia del silencio e invisibilización a la que son llevados con el fin de ocupar y usurpar los territorios ancestrales. La libre determinación se presenta como la decisión legítima, política y combativa de organizarse en base a planes de lucha colectivos ante el avasallamiento de los poderes estatales (párrafo 3).

En cuanto a la metodología utilizada, nos basamos en trabajo de campo y, principalmente, en experiencias en militancia y activismo político. El caso de Argentina lo trabajamos por ser acompañantes de los indígenas en el proceso del autogobierno, participando de reuniones, asambleas y marchas, es decir, en el intento de sumar esfuerzos colectivos. En lo que atañe a México, el trabajo e interés también surge de haber estado en territorio y haber compartido momentos con parte de los líderes y lideresas de dicho proceso. Nos guiaron las entrevistas con ellos, sumado a la bibliografía por ellos facilitada. Elegimos ambos casos, además, por ser dos procesos construidos en décadas correlativas, en tiempos contemporáneos, divididos por la línea invisible del cambio de milenio. Queda claro que la imaginación de los pueblos en la reinención de su autonomía y organización política es una realidad actual.

Los pueblos indígenas de América Latina interpelan a sus respectivos Estados con un objetivo común: ejercer su libre determinación como pueblos y sujetos políticos, de manera que puedan disputar y construir poder con el fin de descolonizarse, emanciparse y liberarse.

## 2. América Latina: la autonomía como práctica regional

Los pueblos indígenas de nuestro continente se fueron empoderando cada vez más durante el siglo XX, resurgiendo del ocultamiento al cual fueron llevados a través de la historia oficial (y sus responsables). El activismo llegó a un punto tal que hasta muchas ciencias e investigadores sociales pusieron su ojo e interés en la causa indígena. Prueba de esto significan las Jornadas de discusión y reflexión que reunió a antropólogos/as en Barbados en 1971 y 1977, las cuales dieron como resultados las famosas Declaraciones de Barbados I y Barbados II.

Los paradigmas y objetivos de lucha fueron mutando a lo largo de las décadas: así, a partir de la década del 1940 en adelante se empiezan a visualizar luchas basadas en reclamos sobre el reconocimiento a la diversidad cultural de los estados: el derecho de los pueblos a ejercer sus costumbres, cosmovisión y cultura (derecho a su lengua propia, a sus rituales y danzas, a sus trajes y ropas tradicionales, es decir, a su identidad misma). Aún, no figura en el escenario el planteo sobre el poder como algo de primer orden: el análisis de las relaciones de poder y dominación; el derecho de los pueblos a regirse por su propio sistema político; a elegir sus propias autoridades; a implantar y ejercer su propio sistema de justicia.

Es recién en los años '70 que comienza a generarse un giro en los reclamos de los pueblos indígenas de Latinoamérica. La noticia del surgimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (ICCPR, por su sigla en inglés)<sup>3</sup>, trae como acontecimiento relevante la aparición de la categoría "pueblo". Dicho concepto reestructurará todas las ideas y concepciones existentes hasta el momento, teniendo vigencia hasta nuestros días. En esta sintonía, James Anaya, ex Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas afirma:

"Al pertenecer a los "pueblos", el derecho de libre determinación [...] [es un] derecho colectivo [...]. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluido el derecho de libre determinación, son derechos humanos que les corresponden a ellos y a sus miembros de acuerdo con sus propios vínculos de comunidad. La afirmación de la libre determinación como un derecho humano tiene implicaciones importantes. En primer lugar, la libre determinación es un derecho inherente a los propios seres humanos, aunque en forma colectiva como "pueblos"

---

3 Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución N° 2.200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor en 26 de Marzo de 1976.

en el sentido más amplio del término. En segundo lugar, como todos los derechos humanos, la libre determinación se deriva de concepciones comunes sobre la naturaleza esencial de los seres humanos y, por tanto, es aplicable universalmente y por igual a todos los segmentos de la humanidad. [...] Entendida como un derecho humano, la idea esencial de la libre determinación es que los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho”<sup>4</sup>.

Desde otra mirada, el antropólogo mexicano López y Rivas, sostiene que “el potencial socio-político de estas identidades radica [...] en su capacidad de transformación histórica, en su aptitud para transformarse sin renunciar a la identidad contrastante que las sustenta”<sup>5</sup>.

Producto de años de colonización y de la llegada a una madurez política, se construye en el seno de los pueblos un (re)planteo a las estructuras de poder y a los sistemas políticos occidentales que imponían/imponen sus reglas de juego. Al figurar en escena el concepto de pueblo, apropiándose, se deriva en la pérdida de legitimidad (tanto fuera como dentro de las comunidades) de la idea de “étnias”. Se supera dicho concepto al auto concebirse como pueblos, lo que transforma la discusión y las consecuentes demandas en un giro radical por visualizarse como sujetos políticos. Tal como queda plasmado en el instrumento internacional ICCPR, los pueblos poseen el derecho humano a la autodeterminación, por lo que los indígenas se convierten en sujetos históricos, protagonistas políticos y constructores de su propio presente y futuro, considerando que “[...] el problema indígena constituye un fenómeno socio-político que no puede reducirse a lo cultural”<sup>6</sup>.

Desde entonces comienza a actuar el derecho a la libre determinación, como un bastión y bandera plenamente política porque, finalmente, la raíz de este derecho se asienta en la discusión sobre la propiedad de las tierras/territorios y su carácter comunitario: la libre determinación tenía y tiene un sustento territorial, ya que no se puede hablar de comunidad y, por ende, ni de pueblo y/o nación sin un suelo firme, una base física donde trabaje como causa/consecuencia de su propia cosmovisión. Por lo tanto,

---

4 Anaya, James (2010): “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración” en CHARTERS Claire y STAVENHAGEN Rodolfo (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, IWGIA, Copenhague, Dinamarca, pp. 194-209, p.197.

5 LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto (2014): *Autonomía de los Pueblos Indios y Zapatismo en México*. Ocean Sur, China, p. 15.

6 *Ivi*, p. 19.

“La autonomía [...] requiere de la creación de una jurisdicción étnica indígena (o multiétnica) legalmente reconocida como parte del orden administrativo y político estatal, en cuyo interior se establecen autoridades propias [...] en donde los pueblos indígenas ejercen el derecho a la autodeterminación”<sup>7</sup>.

De esta manera, el paradigma de la autonomía como un ejercicio político, como una reivindicación histórico-política, se convierte en el principal medio y fin de los pueblos en lucha. López y Rivas argumenta que

“Las autonomías [...] son procesos de resistencia en los cuales etnias, pueblos y naciones soterradas o negadas recuperan o fortalecen su identidad mediante la reivindicación de su cultura, el ejercicio de derechos colectivos y el establecimiento de estructuras político-administrativas con ámbitos y competencias propios”<sup>8</sup>.

Al presentarse las relaciones sociales de las cuales son parte, como relaciones de dominación y opresión, y, en consecuencia, la posterior necesidad de disputar poder para acabar con esta lógica, eclosionan numerosas organizaciones indígenas que reivindican y reclaman su derecho a regirse por su propia cosmovisión, exigiendo a los distintos sujetos que juegan y se mueven en el campo político a que reconozcan su capacidad de poder elegir el cauce de sus vidas y ejercer su libre determinación, bandera que comenzaron a izar hace unos años y que continúa en ascenso buscando los aires de descolonización, emancipación y libertad que la hagan flamear.

Los planteos y reflexiones de los pueblos indígenas alrededor de su derecho humano a la autodeterminación no fue un hecho aislado suscripto a un radio específico y a unas fronteras determinadas. En todos los países de América Latina surgen ejemplos pragmáticos de autonomías luego de un cambio de paradigma al auto reconocerse como sujetos transformadores de su realidad.

Como surge de las letras previas, el cambio de paradigma desembocó en la gestación y nacimiento de organizaciones políticas a lo largo de todo el continente que ponían en cuestionamiento el sistema político, económico y social vigente, al mismo tiempo que reclamaban espacios de poder. Para Burguete Cal y Mayor

---

7 González, Miguel (2010): “Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina” en González Miguel, Burguete Cal y Mayor Araceli, Ortiz- T. Pablo (eds.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO, Ecuador, 2010, pp. 35-62, p. 38.

8 LÓPEZ Y RIVAS, G., *op.cit.*, p. 6.

“Desde los años 70 comienza a configurarse una agenda indígena desde el seno de los propios pueblos y sus organizaciones. Esas pusieron en el centro el cuestionamiento al paradigma de la nación mestiza, así como a las políticas asimilacionistas/integracionistas que lo viabilizaban. [...] La emergencia indígena se alimenta por ese nuevo pensamiento que se sostiene sobre un nuevo tipo de actor sociopolítico: las organizaciones indígenas”<sup>9</sup>.

A modo de ejemplo, en la década de 1980 surge en Ecuador la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), los pueblos de la costa atlántica nicaragüense logran el reconocimiento a sus autonomías regionales<sup>10</sup>, en Guatemala comienza un proceso de mayanización que puso sobre el escenario de discusión al orden vigente y a los orígenes de la nación misma. En este sentido,

“[...] desde las luchas indígenas, la propuesta autonómica ha sido asumida [...] de dos maneras: la autonomía como fin; es decir, como régimen autonómico, como ocurre en Nicaragua, Colombia, o como parte constitutiva de la organización del (nuevo) Estado multinacional, como ocurre hoy día en Bolivia y Ecuador. Y, la autonomía como proceso; [...] luchas en gramática automática, de pueblos y organizaciones que despliegan estrategias para ganar mayores espacios de libertad de control de territorio, de control cultural y de autogobierno, entre otros”<sup>11</sup>.

Bien sabemos que en casi todos los Estados existen construcciones políticas indígenas: el Comité de los 48 Cantones de Totonicapán, en Guatemala; la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las cuencas cocacolerías del Perú (CONPACCP); la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), y, en ese mismo país, la corriente indianista representada entre otros, por el Movimiento Indio Tupak Katari (MI-

---

9 Burguete Cal y Mayor, Araceli (2010): “Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina” en González Miguel, Burguete Cal y Mayor Araceli, Ortiz- T. Pablo (eds.), *op. cit.*, pp. 63-94, p. 76.

10 Las Autonomías Regionales fueron establecidas a través del “Estatuto de Autonomía”: “Las regiones cubren alrededor del 50% del territorio nacional, en donde vive alrededor del 12% de la población del país. El Estatuto creó 2 Consejos Regionales, uno en cada una de las dos regiones autónomas (Norte y Sur), que se conforman de una manera multiétnica y en los que están representados los 6 grupos que habitan la Costa” (GONZÁLEZ, M., *op.cit.*, p. 51).

11 BURGUETE CAL Y MAYOR, A., *op.cit.*, p. 65.

TKA)<sup>12</sup>; el Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, en Ecuador; la Guardia Indígena del Cauca y el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta, en Colombia; la Policía Comunitaria de Guerrero, en México; la Comarca Indígena Kuna de Madungandi, en Panamá<sup>13</sup>; la YATAMA, Yapti Tasba Masraka Nani (descendientes de la madre tierra en miskito), principal organización político indígena de Nicaragua, así como, la Confederación Mapuche de Neuquén, en la Argentina.

Claro está que la enumeración no es taxativa. Con distintas tonalidades y colores, cada experiencia encara su construcción política subordinada a su coyuntura y contexto social, a la historia de su pueblo y comunidad y, sobre todo, a la historia del cuerpo social y país donde habita. Los ejemplos plasmados en Guatemala y Perú representan destacables ejercicios de organización política en torno a distintas demandas y necesidades.

En Guatemala, por ejemplo, el genocidio<sup>14</sup> llevado a cabo contra el pueblo maya logra silenciar por unos años el activismo que se venía gestando. Sin embargo, entrada la etapa democrática en dicho país y como consecuencia del proceso de paz (1994-1996) surgen una serie de organizaciones políticas mayas con el fin de equilibrar las relaciones de poder e intereses en dicha coyuntura con respecto a otros actores políticos (partidos políticos, movimientos sociales de izquierda, ONGs). Nace la Coordinadora de Organizaciones del pueblo maya de Guatemala (COPMAGUA<sup>15</sup>) la cual significó una organización política que permitió influir y desembocar en los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

Actualmente, los pueblos mayas han construido otra mirada alrededor de su interrelación al Estado. Ya no conciben a sus organizaciones políticas como espacios que van contra éste, sino que, construyen poder desde el mismo: “la política maya” deja de hacerse en las organizaciones y empieza a hacerse desde el estado guatemalteco, en

---

12 Esta corriente se distancia y diferencia de la estrategia y concepción política del actual proyecto de gobierno (MAS). El indianismo-katarismo “apuesta por una transformación social e histórica del Estado y de la sociedad, incluso con la destrucción del actual estado catalogado de colonial, racista, dependiente y pobre definido sobre varios mecanismos de lucha social y estrategias culturales y políticas”. Mamani Ramírez, Pablo (2008): “Bolivia: posibilidades históricas de la autodeterminación indígena o reforma criolla” en García Serrano, Fernando, *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, FLACSO, Ecuador, pp. 87-104, p. 91.

13 La figura de la Comarca constituye un ejemplo de autonomía territorial reconocida en la Constitución Política de Panamá.

14 COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO – CEH (1999): “Guatemala, Memoria del Silencio. Informe presentado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico”, Guatemala.

15 Compuesta por la Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM) que reúne a 86 organizaciones; la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG); el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG); la Unión del Pueblo Maya; y el Consejo Maya Tekum Umam.

forma de políticas públicas”<sup>16</sup>. El surgimiento en el 2005 de la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE) la cual reúne una serie de instituciones de distinto carácter, desde defensorías y fiscalías hasta la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG) y la Secretaría de la Paz (SEPAZ). La CIIE no posee personería jurídica, lo que la convierte en un espacio menos institucionalizado y en mayor concordancia con la cosmovisión indígena.

En Perú, las Rondas Campesinas de Cajamarca constituyen la praxis misma de la autonomía. Los pueblos encontraron la forma de administrar justicia frente a la ausencia, ineficacia, ineficiencia e ineffectividad de la justicia convencional. Confirmando y poniendo en funcionamiento su propia identidad, generaron un dispositivo que rechaza la discriminación a la que son llevados por el mundo occidental el que utiliza lenguas, reglas y prácticas totalmente ajenas a ellos, convirtiéndose, el aparato judicial, la mayor de las veces en el espacio colonizador y racista por excelencia.

“Las rondas, como movimiento social de base [...] están cargadas de muchos símbolos que las diferencian de la policía, de una justicia estatal o de una estructura política [...]: la vestimenta rondera (poncho, sombrero o gorro), el uso de la coca y armas blancas (látigos o machetes) que están presentes en la vigilancia nocturna, en los debates y en los juicios organizados por los actores”<sup>17</sup>.

En un ejercicio de libre determinación comenzaron a llevar a cabo una “justicia rondera” donde los que deciden y desarrollan la investigación provienen de la misma clase social de los que son juzgados; donde el proceso y debate se hace en espacios plenamente transparentes y horizontales: la comunidad reunida en asamblea escucha los hechos, las opiniones de todos los intervinientes, los intereses y defensa de las partes. “Las sanciones son [...] decididas teniendo en cuenta la situación de cada uno de los inculcados, evaluando sus posibilidades pecuniarias, su edad, la composición de su familia, sus antecedentes personales, su colaboración con la ronda y la efectividad de la pena”<sup>18</sup>.

De esta manera, se pone en discusión la idea de que existe una sola mirada, una sola verdad, una sola manera de administrar justicia, demostrando una efectividad

---

16 Bastos, Santiago (2008): “La normalización multicultural en la Guatemala neoliberal post conflicto” en García Serrano, Fernando, *op. cit.*, pp. 27-45, p. 35.

17 Piccoli, Emmanuelle (2008): “El pluralismo jurídico y político a partir del caso de las rondas campesinas de Cajamarca” en GARCIA SERRANO, Fernando, *op. cit.*, pp. 247-268, p. 249.

18 *Ivi*, p. 252.

mucho mayor que la justicia occidental y dejando en evidencia la plena y virtuosa existencia del pluralismo jurídico. Esto hizo que el estado peruano reconozca y por lo tanto legitime esta manera de resolver los conflictos.

Los casos de Guatemala y Perú plasmados en esta sección nos sirven de ejemplo para solidificar y clarificar cómo, los ejercicios autonómicos desarrollados en América Latina son una práctica regional. Lejos de ser hechos aislados, se respira en la región organización, luego del quiebre de paradigma asimilacionista. Los numerosos y diversos pueblos indígenas se conciben como sujetos políticos capaces de definir y decidir el curso de sus vidas comunitarias y colectivas.

Frente a las diversas realidades geográficas y de historias, cada pueblo, cada país, cada región y cada comunidad concibe sus procesos de autonomía de forma diferente. La libre determinación de los pueblos puede tomar distintas aristas y colores según las demandas, necesidades y atropellos a sus derechos. Cada pueblo y comunidad se organizará teniendo como eje la respuesta ante determinado problema o situación en base a su derecho humano a la libre determinación. Así lo sostiene Anaya:

“La sustancia del derecho de libre determinación, a diferencia de las compensaciones que pudieran derivarse de las violaciones de este derecho, es el derecho de todos los pueblos a controlar sus propios destinos en condiciones de igualdad”<sup>19</sup>.

Así, algunos pueblos destinarán sus esfuerzos en construir su propia jurisdicción indígena ante, por ejemplo, los elevados casos de violencia; otro pueblo, podrá concebir su lucha y proceso organizativo en torno a la recuperación de su propia lengua y a la consecuente problematización sobre la colonización del lenguaje (con todo lo que eso representa); otras comunidades visualizarán su organización en la batalla contra la colonización cultural, reivindicando sus ropas, danzas y comidas tradicionales.

En los apartados siguientes analizaremos, dos casos puntuales y prácticos de organización de distintas épocas y hemisferios: 4 pueblos indígenas de Argentina se proponen la conformación de una organización política desde donde reclamar, y, los pueblos de México presentan la batalla en las instituciones de poder occidentales (poder legislativo y municipios). El concepto de autonomía será desarmado con el único objetivo de “bajarlo” de la nebulosa de la teoría e impregnarle territorio.

---

19 ANAYA, James, *op. cit.*, p. 200.



### 3. La autonomía como proceso: luchas por una reforma legislativa con cosmovisión indígena en México de los noventa

En el México de ayer y de hoy, la densidad demográfica indígena es de gran magnitud y trascendencia, lo que los convierte en una sólida parcela poblacional<sup>20</sup>. A su vez, se hablan más de 60 lenguas, las cuales representan la diversidad cultural y de pueblos que confluyen y cohabitan el estado mexicano. A estos datos objetivos se suma que, las estadísticas oficiales dejan al descubierto que los pueblos indígenas de México sufren de forma contundente la discriminación, marginación y opresión por parte del estado (más que otros grupos sociales o minorías)<sup>21</sup>.

Es decir que, como elementos objetivos, poseemos una gran cantidad de población indígena con condiciones de vida que rozan la pobreza y, la mayor de las veces, la miseria, lo que nos sitúa en una realidad paradigmática: pese a constituir poblaciones mayoritarias con protagonismo en la escena cultural, demográfica e histórica, entre otras, son tratados y convertidos en minorías por el Estado y los detentadores del poder, a través de las condiciones socioeconómicas, políticas, culturales y educativas a los que son subordinados, y, principalmente, a través de la exclusión de los pueblos indígenas de los espacios de poder estatales.

Como toda hegemonía produce su contra hegemonía, y como desde la década del 70 los pueblos indígenas habían abandonado toda la corriente y paradigma campesinista (auto identificándose como indígenas y constituyéndose como sujetos políticos), comienzan a cambiar los aires. En la coyuntura de fines de los 80, con el advenimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), empieza a generarse no sólo en México, sino en toda la región latinoamericana, Políticas de Reconocimiento, en cual, casi todos los Estado-naciones a través de mecanismos de reformas constitucionales, incorporan y reconocen la preexistencia de los pueblos indígenas<sup>22</sup>. Como consecuencia, estos comienzan a relacionarse de otras maneras con los cuerpos

---

20 Según la base de datos del XIII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el año 2010 la población indígena estimada en México ascendía a 18.1 millones de personas, lo que representa un 15,4% de la población total del país. Disponible en: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014): "La pobreza en la población indígena de México 2012". México, DF: CONEVAL, 2014.

21 Un ejemplo de esta afirmación es el nivel de instrucción alcanzado por la población hablante de lengua indígena de 15 años, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2000, de un total de 4.524.795 menores, el 31.7% carece de instrucción y el 30.7% posee primaria incompleta; sólo el 8.9% posee título secundario y el 2.7% tiene algún año aprobado en educación superior.

22 Además se reconocen otros derechos fundamentales: derecho a disponer de sus territorios ancestrales y a la propiedad comunitaria de los mismos, el derecho a una educación bilingüe, entre otros.

normativos, partidos políticos y sistema electoral. Conciben la lucha política en el terreno occidental, con las reglas y normas impuestas por este, visualizando así su construcción política a través de la lucha institucional. Demandan el reconocimiento jurídico a su autodeterminación y el ejercicio del mismo a través de la construcción y reivindicación de autonomías.

A raíz de este proceso, se llega al año del festejo del “Quinto Centenario” de otra manera: el Consejo Mexicano 500 años de Resistencia (heredero del clima político que se venía gestando desde el levantamiento indígena de 1990 en Ecuador<sup>23</sup>), viene a producir un golpe a la historia oficial teniendo como objetivo un contra festejo. Se quiso hacer hincapié en la idea de resistencia, reafirmando la perdurabilidad y vigencia cultural, lingüística y territorial de los pueblos, teniendo como objetivo político instalar en la agenda del imaginario social y del estado la noción de un estado pluriétnico, basado en la diversidad cultural.

En México, históricamente los pueblos indígenas han ocupado espacios dentro de los partidos políticos tradicionales, principalmente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que les ha permitido, a veces con más intensidad y a veces con menos, que el juego político tenga “representación indígena”. En esta época, el principal campo de batalla de los pueblos indígenas de México será el Congreso de la Unión (Parlamento). Lograrán, luego de una alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la incorporación indígena al Congreso. En la apertura de la Legislatura LVI (período 1994-1996) los pueblos logran mover las fichas del juego para generar el surgimiento de la Convención Nacional Electoral. La misma se plantea como horizonte, independizar a los indígenas del país de las ataduras al sistema partidista, logrando que se configure una plataforma donde, participar, no demandaba pertenecer estructuralmente a ningún partido, sino que, estos “invitaban” a los miembros de los pueblos a ser candidatos. También, bajo la órbita de la Convención Nacional Electoral nace el “Manifiesto a la Nación-Propuesta de 13 organizaciones indias”, donde se viene a plantear el establecimiento de un Régimen de Autonomía a nivel nacional.

En este sentido, el sujeto indígena, político, visualiza su capacidad transformadora en base a su condición de vulnerabilidad histórica y estructural, a su defensa y ejercicio de su cosmovisión en contrapartida del sistema occidental y en base a poder decidir cómo actuar. Los ejercicios de la imaginación y la puesta en práctica de los resultados

---

23 Los indígenas de Ecuador protagonizaron un levantamiento indígena haciendo propios “Los 16 puntos” de la propuesta elaborada por la CONAIE, la cual reivindicaba derechos humanos de los pueblos. Los indígenas tomaron 9 de las 10 capitales provinciales, bloqueando carreteras y produciendo el desabastecimiento de las ciudades.

en miras a disputar poder, los transforma en sujetos empoderados, “capaces de...”, plenamente autónomos.

Como todo empoderamiento representa una suerte de aprendizaje, ambición y superación, en 1995, luego de la implosión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), surge, a nuestro entender, la experiencia más interesante de organización política indígena de aquellos años. La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), se proyecta como un espacio plural cuyo fin último es la creación de las Regiones Autónomas de México. La influencia que significó el Régimen de Autonomías de Nicaragua creado en 1987, hizo que los pueblos indígenas de México partan de esa experiencia para replicar el mismo objetivo moldeándolo a su propia coyuntura e historia. Se plantean como estrategia política la generación de consensos para lograr una reforma legislativa. Así lo relata el líder de dicho proceso y diputado por el PRD, Margarito Ruiz:

“[...] entre los indígenas sí es posible ponernos de acuerdo cuando no hay intereses extraños en medio de nuestros diálogos. [...] quedó la convicción de que era necesario construir una propuesta común desde la palabra y la unidad indígena, más allá de las filiaciones políticas y de las posturas ideológicas”<sup>24</sup>.

La ANIPA presentaba el objetivo de modificar tres artículos constitucionales: primero, la creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas (artículo 115); segundo, la modificación en la composición de los integrantes del Congreso, de manera que los miembros de las Regiones ingresen (artículo 53); y por último, dotar de facultades al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de federación, estados y municipios en materia de Regiones Pluriétnicas. Es decir que lo que se buscaba finalmente era la independencia a los partidos políticos tradicionales. Los pueblos indígenas ya no querían depender de los mismos, sino que, tenían en mente la creación de una circunscripción propia donde la cosmovisión indígena esté representada en un cuerpo indígena de diputados. Se establecía así “la piedra angular de la autonomía: reconocer y ampliar funciones y atribuciones a los pueblos indígenas sin perder su vinculación nacional”<sup>25</sup>.

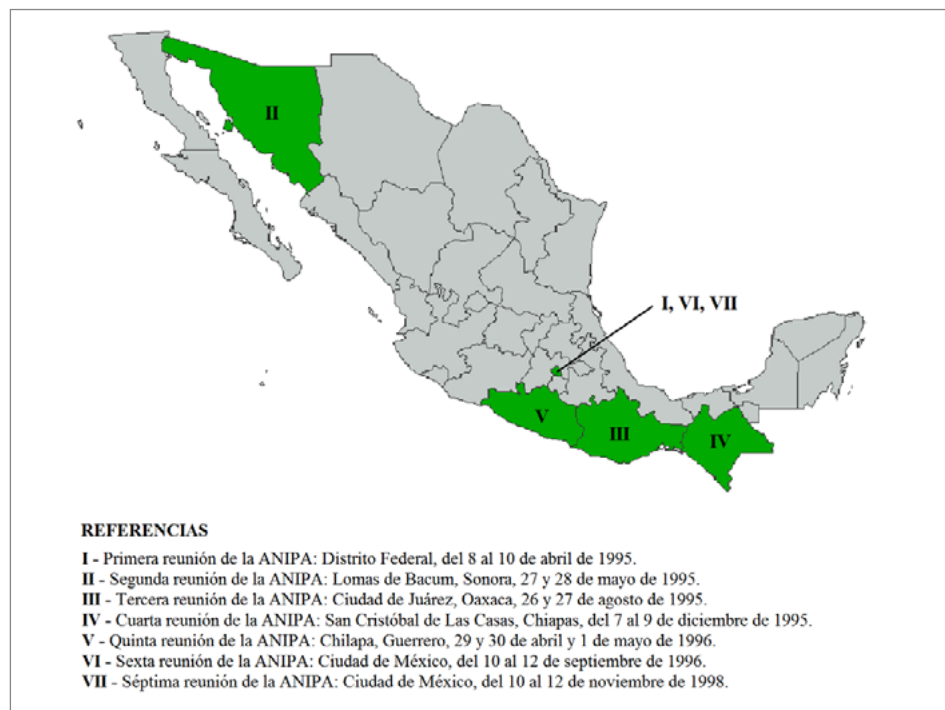
---

24 Ruiz Hernández, Margarito (1999): “La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional” en Burguete Cal y Mayor, Araceli (ed.), México: Experiencias de autonomía indígena, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Guatemala, pp. 21-53, p. 30.

25 LÓPEZ Y RIVAS, G., *op. cit.*, p. 94.

Se celebraron siete asambleas desde que surgió la ANIPA hasta su fin, en la cual cada instancia reunió centenas de líderes/as de distintas y diversas regiones de México. Se proponía la sistematización de una reforma legislativa, la cual iba a ser presentada por los indígenas que habían obtenido su banca en el Congreso, pero, lo interesante de esta experiencia, es que la misma tenía su elaboración en los territorios: los movimientos de base, los pueblos de todo México, se reunían en asamblea cada tantos meses a perfeccionar el proyecto final:

“en cada Asamblea, la versión a debate se iba modificando, incorporando en su reformulación los puntos más sensibles de la característica socioétnica de cada región sede. [...] la estrategia de trabajo fue que la sede de la Asamblea fuera itinerante. [...] se trasladó a la zona norte, después al sur, al sureste y al centro del país, imprimiéndole cada región su matiz específico”<sup>26</sup>.



MAPA 1 – Localidades sedes de las reuniones de la Asamblea Nacional Indígena Plural Por La Autonomía – ANIPA entre los años 1995 y 1998, en México.

Fuente: Elaboración propia.

26 RUIZ HERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, p. 35.

A lo largo de toda su existencia, la ANIPA fue modificando sus reclamos y objetivos, principalmente por estar atravesada por la coyuntura y agenda de esa época: todo giraba en torno a los Acuerdos de San Andrés<sup>27</sup> y, posteriormente, a la exigencia de su cumplimiento. Las organizaciones políticas indígenas hicieron de esta causa su bandera, restándole, muchas veces, militancia a sus espacios propios. Así es que, la I Asamblea trae como consecuencia ciertas modificaciones al proyecto inicial, entre las que destacamos:

“1) [...] La autonomía tendría un carácter regional, pluriétnico, democrático e incluyente [con] una base territorial, por lo que era necesario definir la jurisdicción de la autonomía. Se proponía la creación de un ‘cuarto piso’ (región autónoma) de la estructura territorial del país; 2) Reformas al artículo 4° constitucional que mandate el establecimiento del nuevo orden autonómico; 3) El Régimen autonómico funcionaría en 3 niveles de gobierno: la región autónoma, el municipio autónomo y la comunidad autónoma [...]”<sup>28</sup>.

Cabe resaltar que cada pueblo le daría la base que creería conveniente según sus intereses y necesidades, ejerciendo su derecho a la libre determinación. A medida que se fue avanzando, los reclamos fueron otros. Así, la tercer Asamblea incorporó la modificación al artículo 3° de la Constitución: “la educación indígena estaría en manos de los pueblos y tendría un carácter regional, que respondiera a las especificidades socioculturales de la región. Es responsabilidad del Estado establecer nuevas instituciones educativas adecuadas a la realidad de los pueblos”<sup>29</sup>.

La IV Asamblea trajo como resultado la Declaración de Jovel/Chiapas, en donde el movimiento indígena llamó a realizar acciones orientadas a la construcción de “autonomías de hecho”: “Llamamos a todos los hermanos indios del país a declararse y a

---

27 De acuerdo con el Centro de Documentación sobre el Zapatismo (CEDOZ, 2017), los acuerdos de San Andrés, firmados en 16 de febrero de 1996, son compromisos y propuestas conjuntas que el gobierno federal mexicano pactó con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado, culminando en un nuevo ordenamiento jurídico que contemplara el reconocimiento en la Constitución Política mexicana de los derechos de los pueblos indios, es decir, no sólo derechos individuales, de personas, sino derechos colectivos, de pueblos. Disponible en: <http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=400>.

28 RUIZ HERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, p. 36-37.

29 RUIZ HERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, p. 35. Cabe resaltar la diferencia cabal entre el movimiento indígena y el EZLN: el primero exigía el reconocimiento del estado en tanto que el segundo, sólo exige respeto. Un ejemplo de esto son las “escuelitas” zapatistas donde, los niños/as una vez concluidos sus estudios no reciben título alguno que convalide su instrucción, en virtud de la desvinculación de la organización a que el estado reconozca sus instancias de construcción política y prácticas resistencia.

constituirse, inmediatamente, de manera autónoma: ¡La autonomía no se demanda, se ejerce en los hechos!”<sup>30</sup>.

Ahora bien, ya en la VI Asamblea (septiembre del 1996), se produce un cambio de estrategia política: lograr el registro de la ANIPA como Agrupación Política Nacional (APN). El documento aprobado en la VII Asamblea menciona en uno de sus puntos: “Constituir al movimiento indígena en una gran fuerza que permita ganar visibilidad política para poder estar en condiciones de igualdad para establecer alianzas con otras fuerzas políticas y sociales del país”<sup>31</sup>. Consolidar una fuerza política a nivel nacional significaba un gran desafío y demuestra el vínculo que construían y que estaban dispuestos a construir con el aparato estatal: la disputa de poder era una decisión tomada, un ejercicio, una práctica, una estrategia política, cuyo fin último, siempre fue la libre determinación de los pueblos. Estos al concebirse como sujetos políticos se sienten capaces de ser ellos mismos los propios protagonistas de su historia, sujetos transformadores de su realidad.

Comenzando el año 1996, se produce un encuentro nacional indígena organizado por el EZLN. Confluyeron indígenas de varios pueblos de México (*zapotecos, náhuatl; tzotzil, mixteco*) y se planteó la conformación de una instancia que abarque un número mayor de organizaciones y prácticas políticas. Surge de esta manera el Congreso Nacional Indígena (CNI) cuya I Asamblea de desarrollará en *Malacachtepec Momoxco*, Milpa Alta el 20 de noviembre, con la intención de agrupar a todos los sectores que quedaban por fuera de la ANIPA (pueblos cuyas prioridades eran las demandas territoriales y culturales). Hasta el día de hoy, el CNI sigue reuniéndose y desarrollando sus encuentros de discusión, debate y toma de decisiones.

Como resultado de todo este proceso de organización política motor del derecho humano a la libre determinación que poseen como pueblos, en el año 2001 llegó la reforma constitucional. Los pueblos indígenas de México lograron lo que construyeron con perseverancia y horizontalidad, en un claro ejemplo de democracia plural y participativa. El segundo artículo de la Constitución Política mexicana establece en su punto VII:

“Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y

---

30 Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía-ANIPA (1995): “Declaración de Jovel”. *IV Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía*. San Cristóbal de Las Casas, México, 9 de diciembre de 1995.

31 Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía – ANIPA (1998): “Relatoría General”. *VII Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía*, Ciudad de México, México, 21 de noviembre de 1998.

regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”<sup>32</sup>.

Sin embargo, el mismo artículo

“inmediatamente después, enumera un catálogo de derechos culturales en el que les da trato de minorías étnicas; toda vez que no se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho con facultades, atribuciones y recursos que les permita desarrollarse como entidades políticas y culturales, y constituirse como partes del Estado mexicano; y no como receptores de políticas ‘de apoyo’, de corte asistencialista”<sup>33</sup>.

La ingeniería constitucional le permitió al estado mexicano tender una suerte de trampa legal: el artículo 115 de la constitución significa la otra cara de la moneda, una contradicción al artículo 2. Una especie de candado que obstruye la apertura de la puerta al régimen autonómico municipal<sup>34</sup>. Deja en manos del orden nacional la última palabra alrededor de un determinado conflicto entre ambas jurisdicciones. El régimen municipal pierde autonomía, capacidad de decisión.

Por otro lado,

“[...] la ‘autonomía’ aprobada reduce ésta al ámbito comunal y niega a las comunidades el carácter de entidad de derecho público; remite a las constituciones y leyes locales el ‘reconocimiento’ de los pueblos y comunidades indígenas, así como la facultad de establecer las ‘características’ de libre determinación [...]; restringe la aplicación de los sistemas normativos internos y las ‘prácticas jurídicas’ de los pueblos, que pasan a ser ‘costumbres’”<sup>35</sup>.

Se crea un lazo a la idea de una sola nación, eliminando de forma diplomática y silenciosa las posibilidades legales de construir un estado plurinacional, basado en la diversidad cultural y en la autonomía política y territorial. Toda la lucha histórica de

---

32 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

33 BURGUETE CAL Y MAYOR, A., *op.cit.*, p. 85.

34 Artículo 115 II. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado [...].

35 DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo (2002): *México diverso: El debate por la Autonomía*. SIGLO XXI, México, 2002, p. 163.

los pueblos indígenas de México quedó reducida al ámbito de la comunidad. La implementación de la norma que habilita el régimen de municipios autónomos carece de operatividad. La soberanía por la que lucharon los pueblos indígenas durante un largo, horizontal y democrático proceso de organización política, se hizo polvo mediante una trampa legal del Estado.

Nos encontramos ante la posibilidad de afirmar que, el caso mexicano desarrollado es un ejemplo de libre determinación en su máxima expresión. Teoría y praxis se consolidan en la decisión trascendental de los pueblos de México de disputar poder en los rincones y estructuras que le fueron negados histórica y sistemáticamente. Es un proceso de autonomía ambicioso, radical y democrático por varios motivos. En primer lugar, el anhelado sueño de conseguir la reforma legislativa tuvo un sustento territorial profundo que produjo sus grietas en las formas de construir políticamente, tanto fuera como dentro de los pueblos indígenas. El método que se plantea la ANIPA es el de ser una organización de base, donde el total de las decisiones y estrategias se toman en conjunto, en los territorios a lo largo y ancho de todo México. En este sentido, es una construcción política horizontal decidida por los propios miembros y representantes de los pueblos en base a la libertad y condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos/as, de participar en la vida política e institucional del Estado. El ex Relator de Naciones Unidas nos brinda un poco de luz al respecto:

“libre determinación significa que los pueblos tienen el derecho de participar con igualdad en la constitución y desarrollo del orden institucional gobernante bajo el que viven y, además, de que ese orden de gobierno sea uno en el que puedan vivir y desarrollarse libremente de manera continuada”<sup>36</sup>.

El proceso mexicano también constituye la praxis misma de la autonomía por contener en su génesis la intención política de hacer surgir jurisdicción indígena propia en base a límites geográficos específicos de la historia de sus territorios y saberes ancestrales. Al tener como objetivo la creación de Regiones indígenas eliminando todo límite fronterizo estatal y exigiendo el reconocimiento por parte de las instituciones estatales, legitiman mediante dicha decisión política la reivindicación de su cultura, tradiciones, historia y cosmovisión. A su vez, se trata de un ejercicio de autonomía por optar legítimamente mediante sus mecanismos de decisión, del objetivo de fermentar

---

36 ANAYA, James, *op. cit.*, p. 200.



nuevos espacios de gobierno, instituciones y estructuras propias de poder que articulen con los propios estamentos estatales: Región y Comunidad autónoma indígena.

Por todo lo anterior, el proceso mexicano de libre determinación -cuyo ejercicio es la autonomía- es un guía para el resto de los pueblos de la región: inunda de praxis el principio que solventa a los pueblos de poder elegir sus propios destinos.

#### 4. Los pueblos Qom, Pilagá, Wichi y Nivaclé: un ejercicio de autogobierno en la provincia de Formosa, Argentina

En Argentina, la situación de los pueblos originarios es bien distinta al resto de América Latina producto de un genocidio perpetuado por el Estado sumado a la llegada de miles de inmigrantes europeos a fines del siglo XIX y comienzos y durante el siglo XX. Las famosas “Campañas del desierto” (1833-1834/1878-1885) llevadas a cabo por autoridades del estado, significaron la ampliación de la frontera productiva y la incorporación de millones de hectáreas al territorio nacional que se estaba conformando. Estas acciones se realizaron a costa de la muerte, esclavitud, evangelización y apropiación de tierras a los verdaderos dueños de las mismas, los indígenas.

Estos acontecimientos ayudaron a conformar en el imaginario social y colectivo la idea de que todos somos hijos de dichas oleadas migratorias, negando la existencia de un “antes de”. La preexistencia de los 36 pueblos indígenas a la conformación del Estado argentino no se reconoce en los hechos, pese a que nuestra Constitución Política refleje lo contrario<sup>37</sup>. En virtud de esto, los pueblos indígenas tuvieron que lidiar desde el nacimiento del Estado-nación hasta hoy, con la indiferencia y discriminación por parte del cuerpo social y el aparato estatal en todas sus instancias y poderes. Esto explica que los intentos de organización política indígena de dicho país caminen a paso lento y con un número importante de problemáticas.

Al norte de Argentina limitando con el estado de Paraguay, en la provincia de Formosa, cohabitan y coexisten 4 pueblos indígenas: *Qom*, *Pilagá*, *Wichi* y *Nivaclé*, los cua-

---

37 Artículo 75 “Corresponde al Congreso: inc. 17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

les comparten el mismo pasado y presente conflictivo con respecto a los grandes terratenientes de la zona y el poder ejecutivo provincial. Históricamente fueron utilizados en la cosecha del algodón y el azúcar y su fuerza de trabajo fue y sigue siendo explotada, pagándoles salarios irrisorios por jornadas de más de 15 horas. A eso se le suma la escasez de políticas públicas que fortalezca los sistemas productivos y económicos indígenas (por medio del apoyo a las actividades agrícolas y ganaderas sostenibles, la producción de artesanías, etcétera) alineado a la falta de voluntad política para cubrir las falencias y necesidades de las poblaciones indígenas de dicha provincia.

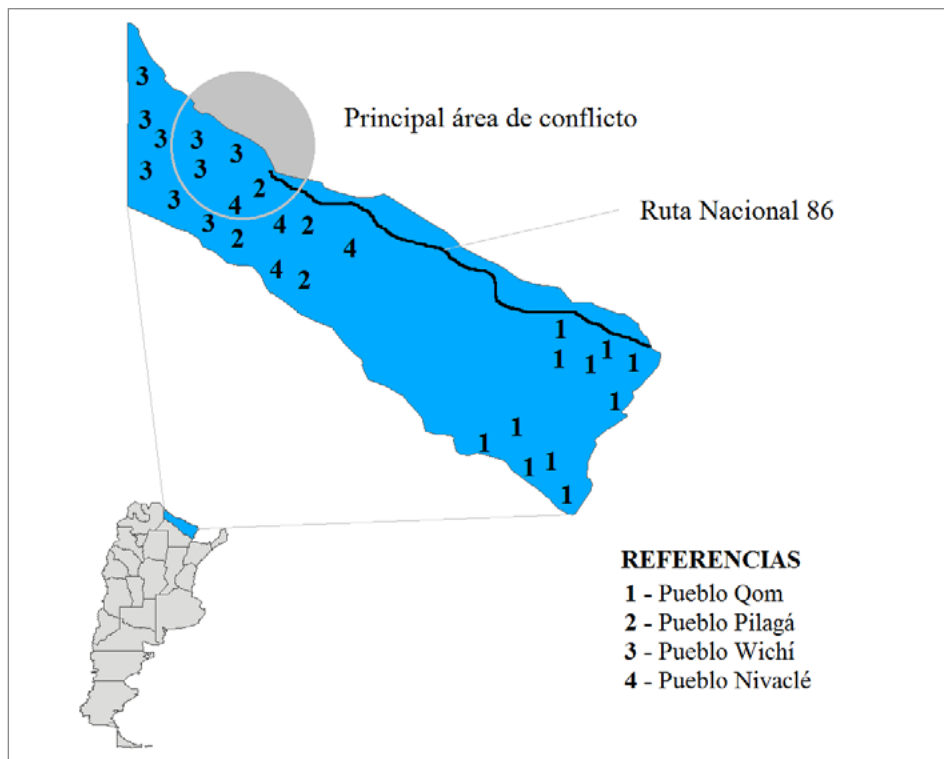
En el viraje de la última década, la persecución y hostigamiento a la comunidad *Qom Potae Napocna Navogoh* por parte del poder ejecutivo de Formosa se ha acentuado. En julio de 2010 miembros de la comunidad iniciaron un corte pacífico de la Ruta Nacional 86, denunciando las constantes amenazas realizadas por criollos que ocupan ilegalmente sus tierras y, sobretudo, el despojo de su territorio ancestral por la demarcación de Parques Nacionales y la construcción de la Universidad Nacional de Formosa (UNAF)<sup>38</sup>. Cabe aclarar que esta situación se desenvuelve en flagrante violación al derecho a ser consultados al respecto, de manera previa, libre e informada por tratarse de “medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”<sup>39</sup>. Luego de cuatro meses, los poco más de 30 miembros de la comunidad que se encontraban manifestándose pacíficamente, fueron reprimidos y desalojados por un operativo descomunal integrado por más de un centenar de miembros de las fuerzas policiales y de seguridad. Tal uso excesivo e irracional de la fuerza pública dejó como saldo varios indígenas heridos (entre los cuales hay niños, mujeres y ancianos) y un muerto<sup>40</sup>.

---

38 Según entrevista publicada con el líder indígena Félix Díaz, “La comunidad hace ya varios años que resiste la ocupación ilegal de sus tierras ancestrales, un territorio que comprende 5.187 Has. de las cuales solo pueden ocupar efectivamente 3.330 Has. reales”. En: *Viaje de Radio*. (6 de enero de 2015). Situación crítica en la Comunidad “La Primavera” Qom [Blog]. Recuperado de: [http://viajederadio.blogspot.com.br/2015/01/situacion-critica-en-comunidad-la\\_6.html](http://viajederadio.blogspot.com.br/2015/01/situacion-critica-en-comunidad-la_6.html).

39 Artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, el cual fue ratificado por Argentina el 3 de julio del 2000.

40 Conforme documento del Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2015, p.9), es relevante el rechazo por parte del Poder Judicial de Formosa a la solicitud de la Sra. Erma Peteñik (viuda del indígena asesinado Roberto López) de la posibilidad de constituirse como parte querellante en la causa penal que investiga los hechos acontecidos el día de la represión, en una decisión en la que se advierten criterios seriamente restrictivos de los derechos de la víctima en el acceso a la justicia (en el caso, de su familia). Disponible en: [http://cels.org.ar/common/documents/MC404-10-%2014%20de%20agosto%20de%202015%20\(1\).pdf](http://cels.org.ar/common/documents/MC404-10-%2014%20de%20agosto%20de%202015%20(1).pdf). A esta muerte, se suma la del indígena Mario López “atropellado” al día siguiente cuando se dirigía al lugar de los hechos con el fin de investigar lo acontecido.



MAPA 2 – Ubicación de los pueblos indígenas y principal área de conflicto en la provincia de Formosa, Argentina.

Fuente: Elaboración propia.

Paradójicamente, se inicia una persecución penal alrededor de los hechos acontecidos ese día, en donde, varios indígenas son acusados penalmente de “atentado a la autoridad a mano armada, lesiones graves y leves e instigación a cometer delitos”<sup>41</sup>. También, en el mismo día de la represión policial, son quemadas 17 casas de miembros de la comunidad, donde los principales sospechosos son las autoridades a cargo de la represión. Asimismo, la comunidad sufre la persecución de la justicia en otras causas, visto que los acusan de usurpación<sup>42</sup> de un predio ocupado por una familia criolla y por “robo de armas de fuego y abuso sexual simple”<sup>43</sup>.

41 Juzgado Criminal y Correccional n° 2 de Clorinda, Formosa. Expediente N° 1157/2010.

42 Juzgado Criminal y Correccional n° 2 de Clorinda, Formosa. Sanagachi, Clemente; Kisinakay Miguel; Sanagachi, Feliciano; Díaz Félix; Asijak Pablo y otros s/ Usurpación, Expediente N° 672/2011.

43 Juzgado Criminal y Correccional n° 2 de Clorinda, Formosa. Díaz, Félix s/ Robo; Fernández, Eugenio Eidem s/ Abuso sexual y robo, Expediente N° 742/2011.

Claro está que el hostigamiento y persecución a los pueblos indígenas de esta provincia constituye una práctica de Estado. El poder judicial en armonía con el ejecutivo desarrollan prácticas genocidas silenciosas, “invisible” a terceros (in)diferentes. Poco a poco, acción tras acción, a través de prácticas colonizadoras y racistas, el estado juega al silencio y aniquilamiento de los pueblos indígenas.

Ante este panorama gris, los indígenas de Formosa comenzaron prácticas asamblearias que los encontró tomando decisiones políticas de gran envergadura. En el mes posterior a la represión y desalojo, varios integrantes de la comunidad viajaron a Buenos Aires realizando un acampe en pleno centro porteño donde le exigían al ejecutivo nacional: justicia y esclarecimiento por la muerte de sus hermanos indígenas asesinados y, devolución de las tierras usurpadas por la provincia donde se tenía la intención de construir la universidad.

Comenzando el año 2011 se conforma una Mesa de Diálogo con el fin de acercar a las partes a una solución. Sin embargo, luego de poco más de 4 meses, los indígenas son desalojados por fuerzas de Gendarmería Nacional. En dicha Mesa se decide que la comunidad tendría que elegir a su/s autoridad/es correspondientes. Así es que, en mayo el gobierno insta a que se lleve a cabo elecciones donde Félix Díaz es elegido *Qarashé* (autoridad tradicional). Entretanto, las prácticas de persecución continúan en los meses posteriores, de modo que varios miembros de la comunidad son golpeados, amenazados y baleados con armas de fuego por parte de criollos de la zona.

Esto deja al estado argentino bajo responsabilidad internacional por incumplir la medida cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de abril de 2011, donde se insta al estado a tomar medidas “para garantizar la vida y la integridad física [de los miembros de la comunidad] contra posibles amenazas, agresiones u hostigamientos por miembros de la policía, de la fuerza pública u otros agentes estatales”<sup>44</sup>.

A medida que transcurrieron los meses la situación fue empeorando. Ante el panorama oscuro, la Corte Suprema de Justicia de la Nación suspendió el relevamiento territorial llevado a cabo por el gobierno nacional y provincial e hizo parte del mismo a la comunidad. El año 2015 comenzó con la aparición sin vida de un joven indígena de 17 años al costado de la ruta: el mismo era sobrino de una mujer hallada muerta unas semanas anteriores a este hecho a pocos metros de dicho lugar. La comunidad decide volver a cortar la Ruta Nacional 86 donde un auto particular intenta atropellar a varios in-

---

44 Medida Cautelar 404/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, de 21 de abril de 2011, a favor de los miembros de la comunidad indígena Qom Navogoh, “La Primavera”, en la provincia de Formosa, Argentina. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#inicio>.

dígenas. Amnistía Internacional le exige al Estado Nacional Argentino que haga cumplir la medida cautelar de la CIDH que vela por la integridad física de los indígenas. No hay respuestas. Frente al silencio del estado la comunidad decide trasladarse a Buenos Aires nuevamente, iniciando un acampe indígena en el mismo lugar que hace 4 años. Las exigencias son las mismas.

La propia realidad de sufrimientos, discriminación, asesinatos, racismo y persecución, los interpela “obligándolos” a unirse ante tanto atropello. Los miembros de la comunidad *Qom Potae Napocna Navogoh* convocan a la conformación de un encuentro asambleario: distintas comunidades de diferentes zonas de la provincia se hacen presentes. Los 4 pueblos indígenas auto convocados conforman la organización política QO.PI.WI.NI (representando las siglas de dichos pueblos: *Qom, Pilagá, Wichí y Nivaclé*). A partir de ahora, todos sus reclamos y actividades se encararán como sujeto político colectivo y organizado. Esta vez, el acampe llevado a cabo en una de las esquinas más transitadas de Argentina, se hace en nombre de dicha construcción política.

Los indígenas demuestran su capacidad de organizarse. Ejercitan su preciado derecho humano a la libre determinación que tienen como pueblos. Deciden por ellos mismos los cauces y estrategias a tomar ante el avasallamiento del estado a través de todas sus instancias, estructuras y recovecos: su auto búsqueda de respuestas, en si, ya es una práctica autonómica y de autogobierno. Los propios pueblos deciden sus representantes, sus autoridades, fecha y lugar en dónde se realizan las asambleas y las pautas de organización de las mismas, acciones y estrategias a tomar, objetivos de lucha, articulación con aliados.

En el mes de marzo de 2015, bajo la consigna “La tierra es nuestra vida”, los miembros de la organización política QO.PI.WI.NI realizaron una marcha junto a movimientos sociales y organismos de derechos humanos, donde se acercó a cada instancia máxima del estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) un pedido a que se los reciba y se les escuche sus reclamos y reivindicaciones. Tienen éxito en dos espacios de diálogo, manteniendo una reunión y encuentro con algunos miembros del poder legislativo y el secretario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ante el cambio de gobierno los indígenas, luego de diez meses de acampe en los cuales ningún miembro del ejecutivo del gobierno de Cristina Kirchner se dignó a recibirlos, regresan a Formosa como consecuencia de la promesa del recién electo presidente Mauricio Macri de comenzar una instancia de diálogo. A raíz de un Parlamento Indígena organizado por QO.PI.WI.NI en febrero de 2016, se conformó una “Mesa de Trabajo y Diálogo Político de Pueblos Indígenas de Argentina”, cuyos objetivos en el documento de nacimiento institucional plantea ser “un espacio de los pueblos para los

pueblos”. Además, tiene en miras funcionar de forma independiente y autárquica con respecto al estado, lo cual le permitiría ser una instancia de presión y fiscalización del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); cuenta con una partida presupuestaria asignada por el aparato estatal con reglas propias de funcionamiento y administración y, la conforman indígenas de varios pueblos del país.

Le exigen al ejecutivo nacional que institucionalice dicha Mesa a través de un Decreto de necesidad y urgencia. Ante el silencio del Estado, en el mes de marzo de 2016 estuvieron llevando a cabo un nuevo acampe, esta vez en el predio donde funciona la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Esta medida de fuerza hizo que el Secretario de dicho espacio, los reciba y se reúna con ellos/as para conciliar y llegar a un acuerdo: el ejecutivo firmó el compromiso de institucionalizar el reconocimiento de dicha Mesa, mandando el proyecto al Poder Legislativo, dando como resultado el Decreto Presidencial n° 672/2016 donde se reconoce e institucionaliza la Mesa conformada por los indígenas que buscan y auto construyen espacios de acercamiento, negociación y diálogo con el estado, al mismo tiempo que el referido decreto crea el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina.

Ante esta situación, se hizo praxis un debate antiguo entre los pueblos sobre el rol del Estado y su manera de relacionarse con él. El mundo indígena se fragmentó, entre los que creen estratégico interpelar al estado y sentarse a negociar y, los que sostienen que el estado es una “máquina de cooptar líderes, comprar voluntades y fragmentar la unidad de nuestros pueblos”<sup>45</sup>. Entrado el año 2017, la división de la organización a nivel nacional que tienen los pueblos de Argentina se profundiza cada vez más. Por un lado, se encuentran los indígenas que articulan con el estado y por el otro, un espacio que nuclea varios pueblos de todo el territorio, los cuales se autoconvocaron en un parlamento indígena que estableció como resultado “Organizar y promover la realización de PARLAMENTOS REGIONALES en las 5 regiones definidas a nivel país, para desde los territorios en lucha, potenciar los principios de autonomía y libredeterminación que nos corresponde como pueblos preexistentes”<sup>46</sup>.

Nuevamente, los pueblos indígenas (re)construyen su autonomía. Deciden por sí mismos qué hacer y cómo hacerlo según los peligros, atropellos y ausencias que le impone el propio Estado y otros actores. Eligen, a través de su cosmovisión y saberes

---

45 Nota de diario del Parlamento Autoconvocado de Pueblos Indígenas de Argentina celebrado los días 9 y 10 de marzo de 2016 en Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

46 Comunicado de prensa emitido por las organizaciones indígenas autoconvocadas, 11 de marzo de 2016. Los destacados son propios de los autores.

ancestrales, con cuáles organizaciones de derechos humanos y activistas aliarse para tramar la red de micro poder que haga de freno y contra peso. Construyen y reconstruyen sus demandas constantemente ante los cambios de aires y ciclos de la propia coyuntura regional/mundial.

## 5. Reflexiones finales

Creemos propicio afirmar que todo lo desarrollado en este trabajo puede retratar lo escrito por el especialista y activista a favor de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, “El progreso así conseguido en muchos países en el último cuarto de siglo más o menos se debe a varios factores, incluidas las luchas de los pueblos indígenas y sus organizaciones”<sup>47</sup>.

La pregunta e hilo conductor que nos ha guiado a lo largo del trabajo fue si la organización política de los pueblos indígenas es una forma de ejercitar su derecho humano a la autodeterminación. A la hora de construir y planear políticamente, los pueblos indígenas de América Latina visualizan la marginación histórica y estructural a la que fueron y son sometidos y, al rol del Estado en esta realidad. Basan sus reclamos en las condiciones socioeconómicas y políticas a la que son sometidos como pueblos con cosmovisiones no occidentales que ponen en jaque los patrones culturales vigentes.

En ese sentido, se organizan, articulan con otros actores y aliados, concientizan su rol de sujetos políticos que se les ha negado. Se conciben parte del juego político y la vida institucional, visualizando dicha participación o bien como una necesidad, estrategia y/o obligación a la que son llevados; o bien en el deber a la reparación y reconocimiento histórico que se les debe como pueblos originarios. Son los propios pueblos los sujetos que, a través de procesos de autonomía/resistencia, amasen el caldo de cultivo de dicha deuda histórica.

A partir de la organización política los pueblos indígenas mutan de ser objetos a sujetos: construyen autonomía. Se hacen independientes tanto individual como colectivamente. Como actores autónomos las subordinaciones se vuelven más débiles, se esfuman. Ejercen sus derechos de forma colectiva, decidiendo los propios miembros, representantes y autoridades qué hacer y cómo. Libre determinación es determinar qué hago con mi cuota de libertad dentro de una comunidad política en la que me muevo y

---

47 Stavenhagen, Rodolfo (2010): “Cómo hacer para que la Declaración sea efectiva” en CHARTERS Claire y STAVENHAGEN Rodolfo (eds.), *op. cit.*, pp. 374-395, p. 374.

convivo. Al unirse a través de la organización se hacen autónomos en cada asamblea, organización que fundan o y/o disputa de espacios que enfrentan. De esta manera, se liberan, se emancipan y se descolonizan.





# Liderazgos indígenas y programas de desarrollo en el noroeste Argentino\*

Natalia Castelnuovo Biraben<sup>1</sup>

Mauricio F. Boivin<sup>2</sup>

---

\* Un especial agradecimiento a Eduardo Soria, Roberto Mojica, Ernesto Quillo, Nicasio Carrizo, Ceferino Soria y José Toledo por su interés en reflexionar críticamente sobre las formas en qué las subjetividades indígenas son modeladas por las políticas de desarrollo y la búsqueda de alternativas a este modelo. Agradecemos también a otros miembros del Consejo de Caciques de los Siete Pueblos que en repetidas ocasiones colaboraron con nuestra investigación.

1 Natalia Castelnuovo Biraben (naticastelnuovo@gmail.com) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad de Buenos Aires. Es Doctora en Antropología Social por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Ciencias Antropológicas por la misma casa de estudios. Es investigadora Asistente del CONICET y desde hace más de 10 años viene desarrollando una investigación centrada en los pueblos indígenas del noroeste argentino en su relación con políticas de desarrollo y el estado.

2 Mauricio F. Boivin (boimau@gmail.com) FFyL-UBA. Mgter Social Anthropology (LSE). Ha realizado múltiples trabajos de consultoría en proyectos de desarrollo comunitario con poblaciones indígenas y de evaluación de impacto social. Ha publicado en libros y artículos distintas cuestiones sobre antropología y desarrollo, procesos de integración regional y transformaciones socio-económicas. En la actualidad investiga sobre las políticas de estado y desarrollo.



## Resumen

Una de las características de los programas de desarrollo de financiamiento internacional es su marcado interés por el fortalecimiento de las organizaciones y los liderazgos indígenas. En el presente trabajo nos proponemos analizar la formación de liderazgos indígenas en el marco de la implementación de programas de desarrollo llevados a cabo en el norte argentino durante la década del noventa. Desde un enfoque etnográfico, nos interesa dar cuenta de las lógicas y racionalidades sobre las que descansan este tipo de políticas de desarrollo con financiamiento internacional, priorizando liderazgos basados en capacidades técnicas por sobre liderazgos basados en capacidades de tipo tradicional o religioso.

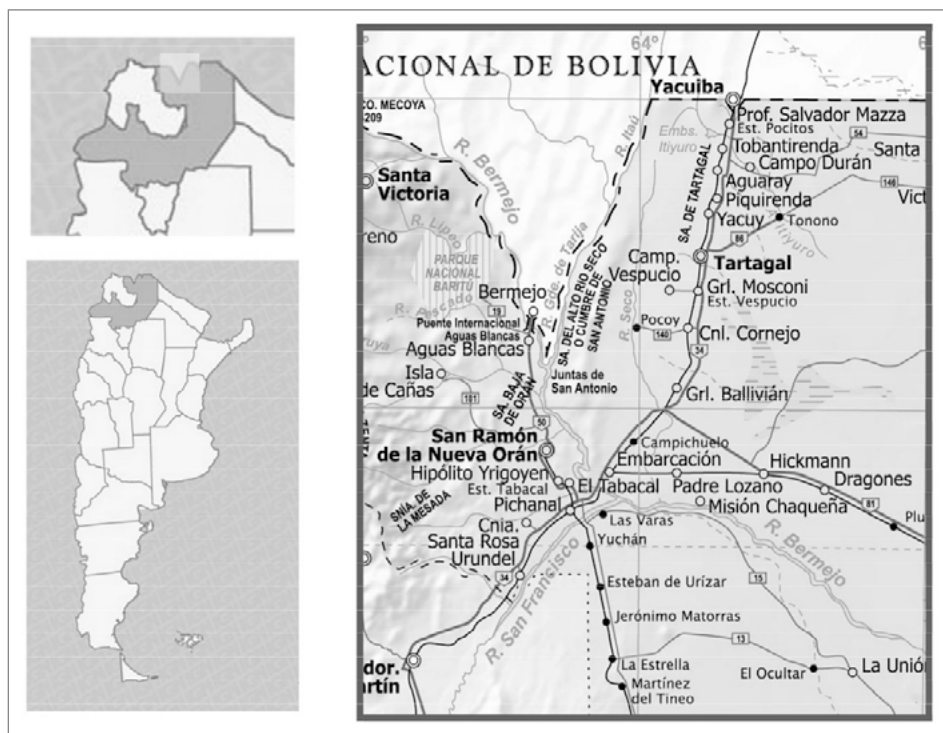
*Palabras clave:* liderazgos, pueblos indígenas, programas de desarrollo, noroeste argentino.

### 1. Introducción

Desde la apertura democrática en Argentina hasta 1994, el liderazgo indígena aparece expresando principalmente sus reivindicaciones en clave de demanda de derechos sociales y culturales, consolidándose el campo jurídico como el ámbito privilegiado para disputar reconocimientos y denunciar situaciones de explotación y dominación. La llegada al país a mediados de la década del '90 de programas y proyectos de desarrollo dirigidos a población indígena, y financiados por agencias de cooperación internacional, abre un nuevo escenario de expresión de las reivindicaciones indígenas y marca en este sentido un punto de clivaje con las anteriores prácticas de liderazgo. Especialmente porque estos programas – como nos proponemos mostrar a través del análisis de un caso en particular – hicieron de la producción de líderes técnicos (como también de la 'participación', el 'fortalecimiento', la 'organización') uno de sus *leitmotiv*. Atendiendo entonces a la especial relevancia que cobró para muchos de estos programas el 'fortalecimiento de líderes indígenas', nos preguntamos sobre los efectos que esto tiene sobre los actores locales. Y particularmente, nos interesa explorar en qué medida la construcción de estas nuevas subjetividades y categorías de 'líderes técnicos' genera o no desigualdades. ¿Cuánto hay de propuesta y cuánto de imposición en las relaciones que establecen los programas con las comunidades indígenas cuando se trata de la selección de ciertos líderes como interlocutores de sus programas? ¿De qué formas los

programas logran un control de la gestión de los mismos imponiendo, por ejemplo, criterios de selección de los líderes? Y, ¿qué supone que los líderes lleven adelante un programa?

Para abordar dichos interrogantes, analizamos documentación elaborada en el marco del programa el Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI)<sup>3</sup>. Centramos nuestra atención en cómo el programa se desarrolló en la provincia de Salta y más específicamente en el Departamento San Martín<sup>4</sup>.



MAPA 1 – Elaboración en base a mapa físico de la provincia de Salta del Instituto Geográfico Nacional, República Argentina, Proyección Cartográfica de Gauss

- 3 El CAPI formó parte del Programa de Atención a Grupos Vulnerables que surgió en el marco de un convenio suscrito en 1998 entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo. El programa tuvo como objetivo general “contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales de la población indígena para mejorar su calidad de vida a través de un modelo de gestión participativo, articulador de iniciativas comunitarias locales” (p. 6). El programa se desarrolló en la región del Chaco argentino, comprendiendo diferentes departamentos de cuatro provincias: Salta, Jujuy, Formosa y Chaco. (Para un análisis más detallado del programa, Ver CASTELNUOVO, Natalia, BOIVIN, Mauricio (2014): “Haciendo desarrollo a lo indígena”, *Hallazgos*, Año 11, N°21, pp. 157-176.
- 4 Tiene una superficie de 16.257 km<sup>2</sup> y limita al norte y al oeste con la República de Bolivia, al este con el Departamento Rivadavia y al sur con el Departamento de Orán

Tan fundamental como el trabajo con el material documental es el análisis de entrevistas etnográficas realizadas a líderes indígenas, que jugaron un papel central en su implementación, nucleándose en lo que en términos del programa se denominó la Organización de Apoyo (ODA). Esta organización de apoyo indígena fue la que asumió la articulación entre dos universos: el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financió la iniciativa y el de las comunidades indígenas destinatarias de los proyectos. Por medio del análisis de los distintos materiales, pretendemos poner de relieve de qué modo se fue construyendo y valorizando un liderazgo indígena de tipo técnico. Un liderazgo que se define por una gran capacidad para establecer consensos con distintos actores (especialmente al interior de la comunidad) y de llevar a cabo una ‘conversión pedagógica’, entendida como la práctica por medio de la cual se les inculca a los actores locales una serie de conocimientos, procedimientos y requisitos pautados desde el programa: tiempos, metas, objetivos, formas de organización, etc. En todo ello resulta central el andamiaje que los líderes tienen en términos de saberes técnicos y disposiciones cognitivas. Estas capacidades tendrán un lugar de peso en su construcción como líderes legítimos, autorizados ante la mirada de los funcionarios del programa. Ellos son, en definitiva, a quienes los líderes tendrán que convencer haciendo uso de sus conocimientos y entendimiento sobre la realidad indígena. Estos saberes no solo hacen a la construcción de su legitimidad como líderes sino que además, son significativos en función de posteriores negociaciones orientadas a reducir las diferencias y tensiones que surgen de la confrontación entre los tiempos, la racionalidad, las prácticas y las formas de organización pautados por el programa y los de la comunidad. De lo anteriormente señalado, surge la importancia que adquieren en estos liderazgos habilidades como la de ser intérprete y mediador, cualidades que sellarán su papel de agente transculturador.

Nuestro trabajo se enmarca en una línea de investigación centrada en problematizar la relación entre cultura y desarrollo<sup>5</sup> desde la perspectiva de “la antropología del

---

5 Rao y Walton sostienen que la retórica sobre cultura y desarrollo está dominada por dos posturas extremas: la hipermodernista y la crítica cultural al desarrollo. Estos autores desarrollan una posición intermedia, partiendo de una noción de cultura más dinámica, creativa y flexible. Ni rechazan la idea de que haya una cultura de desarrollo asociada a la corriente económica dominante que acarrea efectos, con frecuencia negativos, para los países más pobres ni tampoco descartan que la cultura llamada “tradicional” y la historia afecten la forma en la cual las sociedades se adaptan a los mercados. Esta postura intermedia intenta superar las limitaciones de la segunda postura que deja un reducido espacio para pensar constructivamente cómo integrar nociones de cambio económico y cultural en el diseño de acciones públicas. Sus críticas están dirigidas a la forma en que la perspectiva hipermodernista se representa la cultura de una forma estática, simplificando así el diagnóstico sobre el problema del desarrollo. Véase RAO, Vijayendra y WALTON, Michel, (eds.), (2004). *Culture and Public Action* California, Stanford University Press.

desarrollo”<sup>6</sup>. Partiendo de la noción de interfase<sup>7</sup> de Long, nos interesa comprender cuáles son los significados que el desarrollo adquiere para los sujetos y las comunidades locales<sup>8</sup>. Si bien en este trabajo no es nuestra intención reponer los debates que, en los últimos años, se vienen dando dentro de la antropología<sup>9</sup>, nos interesa recuperar algunos estudios y conceptualizaciones teóricas que consideramos contribuyen a comprender los modos en que los liderazgos y subjetividades indígenas aparecen modelados o resistiendo a las políticas de desarrollo. En relación a esto los estudios etnográficos han tendido a enfatizar de qué forma estas políticas producen sujetos de gobierno e instituciones y valores a través de los cuales gobernar, como analizó Blaser<sup>10</sup> en el caso de los Yshiro en Paraguay, o a subrayar las prácticas de resistencia que los indígenas despliegan disputando un protagonismo dentro de naciones multiculturales y en la construcción de una modernidad crítica, como describió Gow para el caso del Cauca en Colombia. Estas prácticas de negociación, readaptación y re-funcionalización indí-

- 
- 6 A diferencia de la antropología para el desarrollo, esta otra perspectiva prescribe el distanciamiento y la crítica radical del desarrollo institucionalizado. Desde este enfoque se realizaron numerosos estudios antropológicos que analizaron tanto el discurso y las prácticas de las instituciones de desarrollo como las percepciones y respuestas de las comunidades locales frente a dichas propuestas. ISLA, Alejandro y COLMEGNA, Paula. (2005). “Introducción. Política y cultura en las intervenciones de desarrollo”. En: ISLA, Alejandro y COLMEGNA, Paula, (Comps.), *Política y poder en los procesos de desarrollo*. Buenos Aires, Editorial de las Ciencias/FLACSO, pp. 1-37.
- 7 Por interfase el autor entiende “los puntos críticos de intersección entre múltiples vidas-mundos o dominios donde existen discontinuidades basadas en discrepancias de valores, intereses, conocimientos y poder”. Véase LONG, Norman, (2000), “Exploring local/global transformations”. En: ARCE, A. y LONG, Norman, (eds.), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring discourses, counter-tendencies and violence*. Londres and New York, Routledge, p. 198.
- 8 Si bien las políticas de desarrollo han tendido a imponer la idea de que la comunidad es una cultura con límites determinados y fijos; consideramos que esta idea debe ser puesta a prueba, en tanto entendemos que el significado del desarrollo se resuelve en una “comunidad global” formada por agentes posicionados de manera desigual en relaciones de poder. Véase LINS RIBEIRO, Gustavo (2006), “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”. *Serie Antropología*, no 383, Departamento de Antropología, Universidad de Brasilia.
- 9 Este debate recibió contribuciones de distintos trabajos etnográficos realizados en el cono sur. Véase SOUZA LIMA, Carlos y BARROSO HOFFMANN, María, (Org.), (2002), *Etnodesarrollo e políticas públicas bases para una nova política indigenista*, Contra CAPA-Laced, Rio de Janeiro. También ISLA, Alejandro y COLMEGNA, Paula, (Comps.), (2005), *Política y poder en los procesos de desarrollo*. Buenos Aires, Editorial de las Ciencias/FLACSO. OCCHIPINTI, Laura. (2005). *Acting on Faith: Religious Development Organizations in Northwest Argentina*. Lanham, MD: Lexington. CASTELNUOVO BIRABEN, Natalia, (2015), *Mujeres guaraníes y procesos de participación política en el noroeste argentino*. Buenos Aires: Antropofagia. POSTERO, Nancy (2007), *Now we are citizens. Indigenous politics in posmulticultural Bolivia*. California, Stanford University Press. GUSTAFSON, Bret. (2009), *New Languages of the State. Indigenous resurgence and the politics of knowledge in Bolivia*. Duke University Press.
- 10 BLASER, Mario (2010), *Storytelling Globalization from the Chaco and Beyond*. (New Ecologies for the Twenty-First Century), Duke University Press. Véase también los siguientes estudios que analizan la producción de ciudadanos indígenas aceptables/sujetos del neoliberalismo como uno de los efectos de las políticas de desarrollo y del multiculturalismo: LAZAR, Sian (2008). *El Alto, Rebel City: Self and Citizenship in Andean Bolivia*, Durham, Duke University Press. HALE, Charles (2006) 2006. *Más que un indio. Racial ambivalence and neoliberal multiculturalism in Guatemala*. A School of American Research Resident Scholar Book, Santa Fe, New México. MARTINEZ NOVO, Carmen (2009); *Repensando los movimientos indígenas*. FLACSO. Ministerio de Cultura. Ecuador. GARCÍA, María Elena (2005); *Making Indigenous Citizens. Identity, Development and Multicultural Activism in Peru*. California: Stanford University Press. YASHAR, Deborah (2005), *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.

gena que desafían y rechazan las definiciones aceptadas del desarrollo fueron denominadas por Gow como “contra desarrollo”<sup>11</sup>.

Para describir los modos en que los liderazgos indígenas están siendo modelados por las políticas de desarrollo, retomamos la noción “rendering technical”<sup>12</sup> de Murray Li. Por dicho concepto la autora entiende “un conjunto de prácticas relacionadas con representar el ámbito a ser gobernado como un campo inteligible con límites específicos y características particulares (...), definiendo barreras y logrando por medio de ello que se tornen visibles, juntando información sobre aquello que es incluido e ideando técnicas para movilizar las fuerzas y entidades así reveladas”. Si el desarrollo puede pensarse a la luz del concepto de modernización como un amplio paquete de medidas técnicas e institucionales orientadas a la transformación social tal como fue apuntado por Arce y Long (2010), la práctica de ‘volver técnico’ debe ser vista como un marcador y dispositivo central en tanto—como apuntó Murray Li— confirma *expertise* y es una barrera entre aquellos que están posicionados como confiables y los que no lo son, definiendo en este sentido quienes son capaces de diagnosticar deficiencias y definir políticas de desarrollo bajo un aparente discurso neutral sobre el “estar mejor”<sup>13</sup>.

## 2. Haciendo los primeros contactos: organizaciones indígenas y agencias de desarrollo

En Argentina el reconocimiento en materia de derechos culturales indígenas de mediados de los noventa vino de la mano, al igual que en otros países de América Latina, a la implementación de una serie de políticas de desarrollo que hicieron especial énfasis en el hecho de que su destinatario directo fuera la población indígena. Bajo la fórmula de “incorporar” y darle participación” a este sector las agencias de cooperación internacional aparecen modelando, construyendo las políticas de desarrollo para los pueblos indígenas argentinos. En el caso de agencias multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) esto se tradujo en un dis-

11 GOW, David. (2008). *Countering Development. Indigenous Modernity and the Moral Imagination*. Durham: Duke University Press.

12 MURRAY LI, Tania (2007). *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Duke University Press, p. 7.

13 El discurso sobre el “estar mejor” fue analizado por MURRAY LI, Tania (2007). *op.cit.* y OCCHIPINTI, Laura (2005). *op.cit.*



curso transnacionalizado impregnado de ideas sobre la “participación”, el desarrollo “cultural” y con “identidad”.

De los programas que se desarrollaron en Argentina<sup>14</sup>, nos interesa poner de relieve al Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), en tanto se trató de una institución destinada al tercer sector dentro de la cual se contempló un espacio para los pueblos indígenas, alentando su organización y participación en el desarrollo a través de su capacitación en la formulación de proyectos. Este programa que recibió financiamiento del Banco Mundial enmarcado en un fondo para el Desarrollo Institucional, fue percibido por muchos dirigentes indígenas del norte argentino que asistieron a las capacitaciones de “fortalecimiento de instituciones y comunidades indígenas” como el inicio de una nueva etapa marcada por un relacionamiento directo entre agentes de desarrollo internacional y los pueblos indígenas. Así fue al menos como vivió el Consejo de Caciques de los Siete Pueblos la oportunidad que se generó cuando en ocasión de una misión de una funcionaria del Banco Mundial con motivo del programa del CENOC, surgió la posibilidad de asistir a talleres sobre fortalecimiento de la sociedad civil, dirigidos a caciques y dirigentes. Una invitación que el Consejo agradeció en tanto no solo llevaba poco de constituida y consideraba que se podía beneficiar de los temas que allí se tratarían, sino que además su constitución como primera organización interétnica sumaba otras complejidades a su desarrollo. Como contenido de estas capacitaciones se trataron distintos aspectos vinculados con la “formulación” de proyectos y con la “organización” de los grupos interesados en llevar adelante este tipo de iniciativas. Al efecto que esto tuvo en las organizaciones se refirió uno de los integrantes del Consejo de Caciques que terminó asumiendo el rol de Coordinador del programa CAPI:

“Cuando llega el CAPI ya existía el Consejo pero no tenía personería jurídica y después teníamos que trabajar urgentemente, los jóvenes, para un poco llevar adelante lo que es la presentación de un estatuto de lo que es un Consejo de Caciques de los Siete Pueblos. Antes estaba, digamos, muy ligado que el Consejo de Caciques solo lo conformaban los caciques y no representantes indígenas. Y eso ayudó bastante, se trabajó muy bien, en serio. Y eso es lo que firmé: el convenio

---

14 Otras iniciativas fueron el Programa de Participación de Pueblos Indígenas, el Programa de Desarrollo Integral Ramón Lista y el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas y Protección de la Biodiversidad. Un desarrollo ampliado acerca de estos programas se encuentra en CASTELNUOVO, Natalia (2015): *Mujeres guaraníes y procesos de participación política en el noroeste argentino*, Antropofagia, Buenos Aires, pp. 13-17.

del Consejo de Caciques con el CAPI”<sup>15</sup> (Entrevista a dirigente del pueblo Guaraní, comunidad de Yacuy).

Contar con una personería jurídica, una cuenta bancaria y un estatuto –como recordó nuestro interlocutor– forman parte de los requisitos exigidos por los organismos de financiamiento para la implementación de un proyecto con plena autonomía por parte de las comunidades indígenas y sin la mediación de gobierno local, provincial o de ONGs confesionales o no. Así también, surgen nuevos discursos que empiezan a modelar las acciones de representantes y líderes indígenas. El CAPI no fue una excepción en este sentido. Orientado por el objetivo de “fortalecer la capacidad de gestión operativa de las organizaciones indígenas de base y de segundo nivel”<sup>16</sup>, el programa fue paralelamente valorizando un tipo de liderazgo técnico e imprimiendo modos en lo que éstos líderes debían actuar.

### 3. El CAPI: seleccionando, imponiendo liderazgos de tipo técnico

Es interesante que uno de los tópicos más enfatizados en el esquema institucional del Componente, para la elección de las potenciales organizaciones de apoyo tuviera precisamente que ver con su capacidad técnica<sup>17</sup>. Teniendo en cuenta que las ODAs eran las responsables de la promoción del Componente a nivel regional/provincial y local y que ello implicaba brindar “orientación, asistencia técnica” y capacitación” a las comunidades y organizaciones indígenas en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos, el Reglamento Operativo enfatizaba para su selección que las mismas [organizaciones de apoyo] deben “contar con *capacidad técnica* de promover programas de desarrollo humano y experiencia en capacitación en diseño y gerenciamiento de proyectos, en técnicas básicas de administración y en procesos dirigidos al fortalecimiento

---

15 Mantuvimos los nombres reales de nuestros entrevistados puesto que además de contar con su consentimiento, ellos entienden y vivencian estas instancias de diálogo como espacios de reflexión y de puesta en valor de sus propios conocimientos.

16 CAPI, (ATN-SF 5625 CAPI) Reglamento Operativo (1998), p. 4.

17 Otra condición para su elegibilidad fue que se tratase de una organización indígena de carácter regional o local, de una cooperativa o de una organización de productores indígenas, o de una organización comunitaria indígena sin fines de lucro y que contaran con personería jurídica constituida regularmente.

to de las comunidades indígenas”, siendo sumamente importantes los antecedentes de trabajo en la zona” [las cursivas son nuestras]<sup>18</sup>.

El Consejo de Caciques no era una institución que contara con trayectoria de trabajo en las comunidades de la zona. Sin embargo, sus integrantes poseían individualmente suficiente capital simbólico. Algunos contaban con una larga trayectoria como líderes tradicionales de sus pueblos; otros habían ejercido algún cargo político a nivel municipal y también estaban los que tenían una experiencia como funcionarios del estado municipal. Como colocó un dirigente de la comunidad Tapiete, Misión Tapiete:

“Mi experiencia era como dirigente que participaba mucho en los talleres. Nunca había trabajado todavía con un programa. Pero las experiencias que llevaba es que yo participaba mucho en los talleres, capacitaciones. Eso me llevó a participar en el programa CAPI. Los cursos trataban cuáles son los objetivos, las necesidades de las poblaciones y la legislación indígena. Tenía que estar sobre eso metido, sobre cuáles son las leyes que podían estar disponibles o conocer cuáles son el marco de las leyes que podían estar. La Ley 23.302 justamente que es Ley Nacional para el aborigen, después está la Ley 24.071 de acuerdo Convenio Internacional [aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes] y aquí en nuestra provincia de Salta estaba la Ley provincial que es Desarrollo de los Pueblos Indígenas Ley N° 7121. Y, bueno, todo eso era primero en conocimiento. Así que de acuerdo a eso mucha participación tenía yo. Esa vuelta yo era delegado de la comunidad”.

En cierto modo, fue esta sumatoria de experiencias en distintos ámbitos lo que legitimó que nucleados en el Consejo asumieran un papel como intermediarios entre el programa y las comunidades indígenas. Parte de su reconocimiento también derivaba del hecho de que se presentaba como una organización representada por líderes de todos los pueblos de la región. Y tan fundamental como lo anterior, era que muchos de estos líderes eran reconocidos en la región por una trayectoria de participación política vinculada a la reivindicación de derechos. Varios de ellos integraron las mesas de discusión en torno a las reformas de la Constitución Provincial (1986) y Nacional (1994). “Conocer la Constitución [nacional], el artículo 17 y qué quiere decir” –nos dijo uno de

---

18 CAPI, *doc. cit.*, p.228.

nuestros entrevistados – fue visto como un factor de diferenciación étnica. “Yo estudiaba [la Constitución]. Y las cosas que no sabía, agarraba uno de esos diccionarios burrero, como se dice, lo descifraba bien y ya hacía un borrador. Y estaba en la memoria mía, lo tenía yo. Y entonces hablaba con facilidad. Entonces, los hermanos decían ‘Este hermano sabe. Es una diferencia. Y cuando trabajamos con él está más capacitado que nosotros y no podemos dejarlo a un lado, entonces lo ponemos a él’”. De ahí que sus trayectorias de lucha por los derechos fueran tan valiosas como las otras cualidades, para consolidar la posición de autoridad de los líderes en relación a las comunidades y pueblos, una autoridad que hizo posible que establecieran distintos consensos con estos actores.

Desde la lógica del programa su elección como ODA dependía mucho menos de estos factores que de sus competencias técnicas y en definitiva de aquellos que debían promover las funciones que el programa había pautado para quienes se desempeñarían en un rol de coordinador y de promotores locales. Los ‘perfiles’ priorizados en la selección del personal que integraría las ODAs, son bastante ilustrativos en este sentido. Así, por ejemplo, del Coordinador local se esperaba en primer lugar que contara con “formación técnica” y que pudiera “acreditar su experiencia en la promoción y seguimiento de proyectos de desarrollo rural integral; que tuviera antecedentes de trabajo en comunidades indígenas en el área de su intervención; que contara con capacidad para identificar los requerimientos técnicos de capacitación y asistencia técnica a los proyectos; que poseyera experiencia en el desarrollo de una metodología participativa para el diseño de proyectos de desarrollo y, por último, que fuera preferentemente miembro de alguna comunidad indígena del área de su intervención<sup>19</sup>. En el caso de los promotores de campo la impronta de un saber “técnico” apareció bastante más matizada en la letra del programa, enfatizándose otras cualidades para su selección como el contar con un conocimiento profundo de la problemática indígena en el área de su intervención; poseer experiencia de participación en programas sociales en la zona; identificar a otras organizaciones y organismos desarrollando iniciativas en comunidades y ser miembro de alguna comunidad indígena en el área de su intervención. Los testimonios de los líderes indígenas entrevistados, sin embargo, ponen al descubierto que los conocimientos técnicos no solo fueron valorados en la definición de aquellos que resultaron seleccionados, sino que además uno de los efectos del programa fue

---

19 CAPI, *doc. cit.* p. 31.

precisamente la producción de un liderazgo de tipo técnico y con ello una puesta en valor de estos tipos de conocimientos por sobre otros.

#### 4. La producción de líderes indígenas ‘técnicos’

Si en algo coincidieron todos nuestros entrevistados fue en su percepción de que el programa había alentado la producción o la consolidación de líderes de tipo técnico, basado en conocimientos tales como la realización de diagnósticos, relevamientos, planificación de actividades, formulación de proyectos, además de las gestiones de tipo administrativo. En este sentido, es interesante como conocimientos y experiencias previamente adquiridos por los líderes y en otros ámbitos (por ejemplo, en capacitaciones dentro y fuera del país) son puestos en valor en el marco de programa. Esto fue al menos lo que ocurrió con uno de los promotores que decidió recuperar material de un “cursillo” al que asistió en Bolivia y donde parte de los contenidos giraron en torno a la realización de “diagnósticos” y relevamientos. Las cartillas y materiales de difusión del curso fueron redescubiertos a la luz del programa, generando las condiciones adecuadas como para que los integrantes de la ODA se preguntaran: “¿Cómo podemos hacer una cartilla, [a partir de esta otra]? ¿Cómo hacer un formulario para llenar? ¿Cómo un diagnóstico para hacer visita en las comunidades?” (Entrevista a un dirigente de la comunidad Chané de Tuyunti). El promotor no fue el único que desempolvó materiales que pudieran serles útiles para el programa. Por ejemplo, el Coordinador recuperó materiales de proyectos en comunidades indígenas de Venezuela para idear el diagnóstico. Estos materiales que los miembros del equipo de la ODA tan celosamente habían recogido y guardado en experiencias de capacitaciones anteriores fueron la materia prima para el diseño de lo que ellos percibían como “lo técnico” del programa. A partir del diagnóstico que realizó el equipo se obtuvo una cantidad de información y un grado de sistematización que hasta ese entonces no existía. El mapa, en términos de una imagen que capturó la situación vivida por las comunidades fue sumamente complejo, en tanto se recabó información sobre los asuntos más variados: la situación territorial en la que se encontraban las comunidades del Departamento; la cantidad de habitantes (diferenciado entre hombres, mujeres, niños y ancianos); los niveles de alfabetización; las capacidades técnicas; los niveles de infraestructura, las posibilidades productivas; etc. Unos conocimientos que fueron altamente valorados por los miembros de la ODA, en tanto se convirtieron en un insumo central para las negociaciones con los funcionarios del Banco. Su experiencia en esta materia sumada a su capacidad de interpretar y

resignificar los datos en función de intereses y negociaciones con otras instituciones sirvió para consolidar un capital social que terminó separando a esta élite técnica indígena del resto y posiblemente dando lugar a otras formas de desigualdad al interior de las comunidades<sup>20</sup>. En este sentido, nos interrogamos sobre estos desplazamientos en el liderazgo indígena y su acomodamiento a las nuevas exigencias de los agentes de financiamiento para poder llevar adelante proyectos de desarrollo comunitario.

Ahora bien, el equipo de la ODA no sólo rescató el valor de los conocimientos técnicos adquiridos en capacitaciones, sino que además resignificó la importancia de haber participado de proyectos y programas previos, en tanto esos fueron vistos como los primeros aprendizajes en el mundo del desarrollo y la cooperación. El Coordinador era en este sentido quien contaba con mayor experiencia. Sus inicios se remontaban a la década del noventa, cuando fue elegido como delegado indígena para representar al país en el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe — Fondo Indígena. De este tipo de experiencias subrayó el aprendizaje de saber manejarse en el exterior del país, de conocer e intercambiar experiencias y conocimientos con otros líderes latinoamericanos, de establecer una agenda de trabajo, planificar actividades a nivel Sudamérica y el hecho de tomar contacto con organismo multilaterales de cooperación internacional especializados en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. A esta experiencia se sumaban algunas otras a nivel nacional, como por ejemplo cuando se incorporó durante un año al “equipo técnico” que conformaron 24 representantes indígenas del país, nucleados dentro de la Secretaría de Desarrollo Social para –según recordó– hacer “un soporte técnico a nivel nacional” en coordinación con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Según reconoció, estos ámbitos de participación fueron de suma importancia puesto que le permitieron ir desarrollando una habilidad para hacer de muchas de las experiencias cotidianas de los pueblos indígenas “problemas” de políticas sociales que requerían una intervención técnica. Tal como expresa Escobar, “el desarrollo alimentó una manera de concebir la vida social como problema técnico, como objeto de manejo racional que debía confiarse a un grupo de personas, los profesionales del desarrollo, cuyo conocimiento especializado debía capacitarlos para la tarea”<sup>21</sup>. Este conocimiento práctico fue legitimando su propio rol de “expertos” indígenas. Las experiencias y los conocimientos que poseía el Coordinador no estaban institucional-

20 Sin duda que comprobar esta hipótesis requiere de un análisis de los datos que exceden los propósitos de esta investigación.

21 ESCOBAR, Arturo, (1998 [1996]). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Norma, Bogotá, p. 108.

mente validados, en tanto ningún “certificado” acreditaba su *expertise* en esta materia. Esto fue lo que motivó al Coordinador, unos años después de terminado el programa, a inscribirse en una tecnicatura en administración pública y desarrollo local:

“Es una experiencia acumulada en distintos lados. Eso ha sido bastante [programas]. Y eso me dio mucho. Pero este año ya me dediqué a mis cosas, a estudiar. Hace prácticamente dos años que estoy con esto. Y, bueno, hacen falta técnicos. No hay nada que hacer. Te juro que para certificar los proyectos sí o sí tiene que haber un técnico”.

Si anteriormente la posesión de habilidades técnicas era suficiente, el testimonio echa luz sobre la importancia que adquiere poder dar cuenta de ella, es decir, de acreditarla bajo las disposiciones establecidas por el Estado. En tanto contar con un certificado que acredite los conocimientos técnicos se constituyó en una condición *sine qua non* para el acceso de proyectos.

Menos relacionado con el ‘arte de la formulación y ejecución de los proyectos’, pero según nuestros interlocutores tan importante como lo anterior, son los conocimientos respecto a cómo emprender distintas gestiones político-administrativas de las cuales depende el programa. Gestiones, por ejemplo, para obtener una personería jurídica, trámites de inscripción de las comunidades ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); apertura de cuentas bancarias, rendición de cuentas, etc. Dada la importancia que tenía manejar este lenguaje para el programa, una de las primeras capacitaciones que recibió el equipo de la ODA estuvo precisamente orientada a fortalecer estos conocimientos. Entre los contenidos de esas capacitaciones se analizaron formularios, procedimientos y documentos (por ejemplo, en qué consistía una factura, cómo debía completarse; qué era y cómo debía realizarse una rendición; en qué consistían y cómo solicitar las solicitudes de desembolsos; etc.). Había un procedimiento administrativo que era necesario adquirir para manejarse en los términos previstos por el programa. Tomar contacto con estos conocimientos fue el primer paso para vincularse con el mundo administrativo. Lo deseable a partir de la capacitación era que los miembros del equipo pudieran desempeñarse e interactuar autónomamente tanto con la burocracia blanca y sus agentes –oficiales de la AFIP, funcionarios de programas, agentes estatales de diversos Ministerios y Secretarías, etc. –; como con agentes privados: fundamentalmente con los bancos para la apertura de cuentas y comerciantes para la compra de insumo prevista por los distintos proyectos. Como señala Murray Li, “la práctica de “volver técnico” confirma *expertise* y constituye una barrera entre aquellos que es-

tán posicionados como confiables, con la capacidad para diagnosticar deficiencias en otros, y aquellos sobre los que se ejerce dirección”<sup>22</sup>. En ocasiones las competencias de los *brokers* – organizativas, lingüísticas, de presentación y relacional – pueden conducirlos hacia “un paso ascendente en la promoción social” mientras que en otros esto puede significar una “pérdida de confianza y de estatus”<sup>23</sup>. Identificando el valor de la *expertise* y de un lenguaje técnico, uno de los promotores se refirió a su posición privilegiada del siguiente modo:

“Hay que saber manejar las documentaciones. Cómo se iba haciendo, cuáles son los pasos que hay que hacer, quienes son las autoridades que tendrían que ir [en la personería jurídica]. Y para viajar a Orán, para ir a solicitar el número de CUIL, a la AFIP. Yo tres viajes hice. Porque tenían miedo. Y uno va allá y te hablan palabras técnicas, castellano técnico, todos universitarios. Y los hermanos que son campesinos, que estaban ahí no saben interpretar que es lo que le ha dicho. Yo la he acompañado a una hermana de Peña Morada, a Francisca. Después lo acompañé a García que trabaja en la Municipalidad y que es un muchacho que maneja la PC [computadora]. Los acompañé para conseguir tema de CUIL”. (Entrevista a un dirigente de la comunidad Chané de Tuyunti”).

Su capacidad de “encarar”, en parte por percibirse como parte de un colectivo con derechos, resulta otro aspecto bastante relevante para entender el lugar de autoridad que estos líderes fueron asumiendo. Si por un lado el saberse ciudadanos sujetos de derechos y poseer estos conocimientos les permitió asumir una interlocución con los distintos funcionarios bastante más igualitaria de la que tenían sus otros “hermanos” al presentarse en las oficinas individualmente (quienes percibían muchas de las interacciones con los agentes como instancias de (re)producción de desigualdad y discri-

22 MURRAY LI, Tania (2007). *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Duke University Press, p. 7. La expresión inglés “rendering technical” es definida como “un conjunto de prácticas relacionadas con representar el ámbito a ser gobernado como un campo inteligible con límites específicos y características particulares... definiendo barreras, logrando por medio de ello que se tornen visibles, juntando información sobre aquello que es incluido e ideando técnicas para movilizar las fuerzas y entidades así reveladas”, *ibidem*.

23 MOSSE, David, LEWIS David (2005), “Theoretical approaches to brokerage and translation in development” en MOSSE David, *Cultivating Development. An ethnography of aid policy and practice*, Pluto Press, London, pp. 1-26, p. 15.



minación<sup>24</sup>), por el otro estos mismos saberes y relacionamientos con la burocracia blanca les permitió consolidar su autoridad y convertirse en una pieza central del engranaje. El testimonio de uno de los promotores del pueblo Chané es claro en este sentido:

“Y bueno, para encarar el proyecto, tenían las personerías jurídicas y después vienen los otros requisitos. Tener conformada la autoridad, estar dentro de la personería jurídica, estar certificado por personería jurídica. Y después si quieres encarar un proyecto, el proyecto te dice que tenes que tener cuenta bancaria y ahí ellos te piden el número de CUIL, o sea, como un documento es ese. Entonces, de ahí tienen que hacer otro paso de ir a Orán, a sacar el CUIL. Y allá terminado, nos dicen ‘¿usted es una asociación?’. No, no es una asociación, es comunitario. Es una asociación, pero no para lucrar<sup>25</sup>. Porque ahí, lo primero que hacen es te lo mandan a Buenos Aires ellos. No se termina ahí. Hay un día que fuimos y no tenían Internet. Estuvimos todo el día ahí. Y después cerca de las 14 porque ellos trabajaban hasta esa hora, me dijeron que si le dejaba los datos y que me lo hacía llegar. Después llegó, sí, el sobre con número de CUIL, para García era eso. Porque no había enlace a Buenos Aires. Y, bueno, todo ese conocimiento no lo tienen muchos hermanos. Entonces, cualquier cosa, alguna duda que tenía yo, iba a ver a un contador, si es tema de contaduría. Yo iba con los hermanos, o le decía es para los hermanos de la comunidad, yo encaraba. Por eso los hermanos tenían una confianza en mí. Yo lo encaraba y lo conseguía. Todos esos conocimientos”.

Los conocimientos, la experiencia y las relaciones interpersonales con distintos actores fueron instalando un tipo de diferenciación y desigualdad entre los líderes y los miembros de sus comunidades que a claras luces pasaron a depender de su voluntad de “acompañarlos” en sus gestiones para cumplimentar con los requisitos que el programa exigía. De hecho, si Francisca y García como tantos otros acudían a ellos era porque

---

24 Una observación semejante realiza Wanderley en su análisis sobre las interacciones entre agentes estatales y población boliviana, y las distintas formas de relacionarse que se dan entre aquellos que se presentan ante las oficinas para tramitar un carnet a nivel individual, y aquellos otros que van a gestionar una personería en tanto representantes de asociaciones, sindicatos, donde existe una larga trayectoria de reivindicación por sus derechos. WANDERLEY, Fernanda (2009): “Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 34, pp. 67-79.

25 Esto se relaciona con el hecho de que, si bien las comunidades están exentas del impuesto a las ganancias, para que así suceda ellas deben iniciar una solicitud ante la AFIP.

la gente reconocía su autoridad en la materia. El reconocimiento del valor de estos líderes técnicos los colocó en una posición privilegiada desde la cual fueron construyendo poder en base a su capacidad de movilizar distintos recursos, tener ciertos conocimientos y habilidades específicos (conocer el territorio, las ‘necesidades’ de la gente, etc. y hablar las lenguas indígenas) y relaciones interpersonales con autoridades municipales, provinciales y nacionales, dando lugar a nuevas formas de desigualdad al interior de las comunidades. En definitiva, si como dijo un miembro del equipo de la ODA “la gente no tenía ese conocimiento técnico” que le permitía implementar el programa, esto sirvió para legitimar su posición y su capacidad de articular y moverse entre dos mundos: el de las comunidades y el del programa. Para esto – como nos contó el Coordinador – resultaría central el hecho de poder interpretar los intereses y necesidades de los distintos interlocutores, en ocasiones hablando en la respectiva lengua indígena, en otras “habla[ndo] un castellano adecuado, no muy técnico para que se entienda” y en otros momentos empleando procedimientos y un lenguaje técnico.

## 5. Reflexiones finales

La selección de líderes constituye uno de los pasos más importantes de los programas de desarrollo llevados adelante por las agencias de financiamiento internacional. Este objetivo figura en los lineamientos programáticos de programas, proyectos y en convenios de fortalecimiento institucional que suscriben con organizaciones y comunidades indígenas<sup>26</sup>. La selección de líderes indígenas que puedan concitar la adhesión de los miembros de sus comunidades se torna, entonces, indispensable para el proceso de cambio que se está promoviendo. A lo largo del presente trabajo nos interesó remarcar cómo la instancia de conformación de un conjunto de líderes técnicos indígenas en el proceso de implementación de proyectos de desarrollo en comunidades supone imponer otras formas de liderazgos que se ajustan a los constreñimientos impuestos desde las políticas de desarrollo. Sin embargo, también entendemos que estas formas de liderazgo que denominamos de tipo técnico aparecen como un nuevo lenguaje para canalizar viejas demandas, y reivindicaciones de estos actores. Como sostiene Mosse, los *brokers* producen interpretaciones de la realidad y éstas tienen a su vez un carácter performativo. En este sentido, siguiendo al autor, los *brokers* “se prueban a sí mismos

---

<sup>26</sup> Entre el CAPI-MDS y el Consejo de Caciques de los 7 Pueblos se firma un Convenio: Convenio MDS-Consejo de Caciques de los 7 Pueblos.

transformando el mundo en conformidad con su perspectiva del mundo”<sup>27</sup>. La importancia de los líderes técnicos indígenas está basada, por un lado, en el conocimiento que poseen de las comunidades, ya que en tanto miembros de las mismas comparten un mismo sistema de normas y valores, y podrán reinterpretar las nuevas pautas establecidas por las agencias de financiamiento dada la apropiación de nuevos saberes técnicos que les permite desempeñarse en el mundo del desarrollo. Su legitimidad deriva entonces de una práctica que, siguiendo Murray Li, podría entenderse como una capacidad “para traducir el deseo de ‘mejorar’ en programas explícitos [...]”<sup>28</sup>.

Por otro lado, si bien los procedimientos establecidos en los lineamientos operativos del CAPI, aparecen modelando las prácticas de estos líderes indígenas y en este sentido forjando nuevas subjetividades, incorporándolos al mundo técnico del desarrollo, los procedimientos establecidos -modelos de organización y planificación del trabajo, realización de diagnósticos, pautas de administración- no han estado exentos de resistencias, negociaciones por parte de líderes, organizaciones y comunidades indígenas. La capacidad de llegar a acuerdos con funcionarios del CAPI y las comunidades indígenas nos habla de un poder de negociación que al mismo tiempo refuerza la importancia de la posición de los líderes como mediadores – agentes transculturales – capaces de conectar dos universos: el del mundo del desarrollo y el de las comunidades. En este sentido, los miembros de la ODA-San Martín, echaron mano a sus propias trayectorias y experiencias, encontrando allí un repertorio de habilidades y conocimientos que hacen posible articular el mundo técnico de los programas con los intereses de la comunidad, operando como *brokers* en el sentido apuntado por Olivier de Sardan<sup>29</sup>. Los líderes indios, como sostiene el antropólogo e historiador T. Abercrombie son guardianes de la tradición, aunque también importantes agentes de cambio<sup>30</sup>. Así también entendemos que la apropiación de conocimientos, la certificación/acreditación de los mismos, la experiencia adquirida en la implementación de programas de desarrollo tiende a reforzar diferencias existentes y a estructurar relaciones de des-

---

27 MOSSE, David, LEWIS David (2005), *op.cit.*, p. 13.

28 MURRAY LI, Tania (2007): *op.cit.*, p.7.

29 Por *brokers* del desarrollo se refiere a los actores sociales situados en la arena local y que sirven como intermediarios para drenar esos recursos externos comúnmente referidos como ayuda internacional. Se trata de actores situados en la *interfase* entre la población objetivo y la institución de desarrollo que cuentan con competencias específicas, tales como una posición de representantes, poder e influencia, cierto grado de control para asignar o redistribuir recursos, capacidad de negociación y asociación, capacidad de adaptación a las modas desarrollo, etc. Los *brokers* no son necesariamente profesionales. Véase OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre (2005): “Mediations and brokerage”. *Anthropology and development. Understanding contemporary social change*, Zed books, London, pp. 166-184.

30 ABERCROMBIE, Thomas (1998): *Pathways of Memory and Power: Ethnography and History among an Andean People*, University of Wisconsin Press, Wisconsin.

igualdad entre los miembros de las comunidades indígenas. Es en este sentido que sostenemos que nuestros análisis deben mostrar los procesos de conformación de desigualdades en el marco de implementación de proyectos de desarrollo que postulan accesos igualitarios y plena participación.



# El rol indígena en los retos de la gobernanza ambiental de América Latina, reflexionando su incidencia frente al cambio climático

Nidia Catherine González P.<sup>1</sup>

Fabián Benavides S.<sup>2</sup>

- 
- <sup>1</sup> Dra. Nidia Catherine González Piñeros (nidia.gonzalez@unibo.it), Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia; Ph.D Doktors der Philosophie de la Universidad Johannes Gutenberg Maguncia Alemania. Hoy docente investigadora en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Università degli Studi di Bologna Italia. Fue investigadora en el Departamento de Teoría Política de la Johannes Gutenberg Universität- Mainz Alemania. Se ha desempeñado como profesora asociada en la Pontificia Universidad Javeriana Cali y profesora asociada catedrática e investigadora entre otras universidades en Colombia, Italia y Alemania. Habla en modo fluido los idiomas Inglés, Italiano y Alemán.
- <sup>2</sup> Fabián Leonardo Benavides Silva (fabianbenavides@usantotomas.edu.co), Historiador y Magíster en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Diplomado en Docencia Universitaria, Paleografía y Archivística. Experiencia como investigador en los campos de las ciencias sociales y humanas y docente universitario en temas relacionados con historia colonial, antropología jurídica, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario e historia del conflicto y postconflicto en Colombia. Actualmente es el Coordinador del Instituto de Estudios Socio-Históricos Fray Alonso de Zamora de la Universidad Santo Tomás.



## Resumen

En las sociedades contemporáneas los objetivos de las políticas del sector energético entran en tensión con las políticas de la gobernanza ambiental. Esto aun más en el caso de las comunidades donde procesos de explotación extractiva a gran escala han dejado efectos nocivos devastadores. Así el conocimiento de éstas comunidades yace en medio a dos fuegos; de una parte, las políticas del nacionalismo energético, que prioriza la maximización de la renta generada por la explotación de los recursos naturales. De otra parte, la presión internacional y local que reclama la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible teniendo en cuenta las necesidades y los aportes de éstos grupos, en concordancia con criterios institucionales del sistema de gobernanza global para el cambio climático. En este escenario es fundamental reflexionar sobre el rol de las poblaciones indígenas, pues si bien a la luz de indicadores internacionales éstas son vulnerables, existe ya un reconocimiento político, académico, e institucional acerca de la contribución de los valores indígenas (precapitalistas) en la configuración de un nuevo modelo de salvaguarda del planeta.

*Palabras clave:* gobernanza ambiental, indígena, políticas energéticas, valores pre-capitalistas.

## 1. Introducción

Cada vez más expertos, activistas, instituciones ambientalistas, etc, afirman que el planeta tierra se encuentra en un momento “*Antropoceno*”, donde las actividades humanas están conduciendo la tierra fuera de la era “*Holoceno*”, un periodo de estabilidad que permitió el desarrollo de la vida, y también de las civilizaciones humanas<sup>3</sup>. Las consecuencias de la distorsión de los ciclos estables del “*Holoceno*”, como temperaturas regulares, disponibilidad de agua, estabilidad de los flujos bioquímicos, entre otros,

---

3 ROCKSTROEM J. (2009): “Safe operating space for humanity”, *Nature*, 461, 24 september, pp. 472-475. BERKES, F. (2004): “Rethinking community-based conservation”. *Conservation Biology*, 18, pp. 621-630. AYESTARAN, I. (2008): “The second Copernican revolution in the Anthropocene: an overview”. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, 3, pp. 145-157. BIERMANN, F., et al. (2009): “Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project”. *Earth System Governance Report 1*, IHDP Report 20. Bonn: IHDP Earth System Governance Project / Earth System Governance Project. BIERMANN, F., et al. (2010): “Navigating the Anthropocene: The Earth System Governance Project Strategy Paper”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2 (3), pp. 202-208. BIERMANN, F., et al. (2012): “Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance”. *Science*, 335 (6074), pp. 1306-1307.



puede ser catastrófica para las generaciones futuras. Sin la influencia de una actividad humana de maximización del aprovechamiento de los recursos naturales, el período “Holoceno” hubiese podido continuar por lo menos otro milenio<sup>4</sup>. Por el contrario, el desarrollo de proyectos extractivistas durante los últimos 10 años ha devastado el 50% de todos los recursos empleados en toda la historia de explotación industrial, es decir los últimos 40 años<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo asistimos a un momento donde los paradigmas tecnológicos del mundo globalizado, las nuevas tecnologías verdes (biocombustibles, turbinas de viento, cells, vehículos eléctricos, etc), pero también de las telecomunicaciones (smartphones, iPhones, laptops, desktop, sim, tablets, mobile apps, screens, etc), impulsan hacia la generación de cambios estructurales en el escenario social de manera multidimensional<sup>6</sup>. En ese sentido, consideramos que estamos en un momento de significado histórico para la humanidad en su conjunto y su desarrollo dependerá de factores diversos, en cierta medida de la capacidad de optimizar social y sustancialmente las economías verdes, las iniciativas de *low carbon* y de transformación del sector energético, dependerá de la capacidad gubernamental de articulación entre políticas energéticas y políticas ambientales, pero sobretodo de considerar y retomar institucionalmente los conocimientos y los procesos territoriales de las comunidades indígenas. Esta apuesta futura se relaciona con la capacidad de reevaluar nuestros sistemas productivos, de seguridad alimentaria, de transporte, etc., en un contexto de larga memoria histórica que supere el “Antropoceno”, y nos permita revalorizar los conocimientos ancestrales de momentos humanos anteriores a la modernidad.

Uno de los temas estratégicos de la región latinoamericana en los estudios globales tienen que ver con la innovación de políticas que a nivel constitucional están cambiando algunas tendencias históricas. Las emanadas constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), han reconocido la propiedad nacional de los recursos estratégicos, así como de la naturaleza como “sujeto de derechos”. Estas constituciones han introducido al mundo una visión indígena de reconocimiento de la naturaleza; ambos preámbulos constitucionales estipulan el valor ancestral de la naturaleza como fuente vital para la existencia humana<sup>7</sup>; con este presupuesto las nuevas constituciones direccionan una

---

4 ROCKSTROEM J., *op.cit.*

5 ZHANG K., et al., (2015): “The fate of Amazonian ecosystems over the coming century arising from changes in climate, atmospheric CO<sub>2</sub>, and land use”. *Global Change Biology*, 21, pp. 2569-2587.

6 GEELS, F. (2011): “The multi-level perspective on sustainability transitions”. En: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, 2011, pp. 24-40.

7 SOUSA SANTOS, B. (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur* Bogotá: Instituto Nacional De Derecho y Sociedad.

nueva perspectiva de coexistencia de armonía en la diversidad para lograr la consecución del “Sumak Kawsay”, así como el mantenimiento de los ciclos de vida de todos los seres<sup>8</sup>. El principio es explicado por el líder indígena Luis Macas de la siguiente manera:

“Sumak Kawsay proviene del quechua o kichwa y contiene dos conceptos y expresiones: Sumak Kawsay. Sumak significa plenitud, grandeza, lo justo, completamente, lo superior. Kawsay es vida en realización permanente, dinámica y cambiante; es la interacción de la totalidad de existencia en movimiento; la vida entendida desde lo integral. Es la esencia de todo ser vital. Por tanto, Kawsay es estar siendo.

El Sumak Kawsay es la vida en plenitud, es el resultado de la interacción de la existencia humana y natural. Es decir, el Sumak Kawsay es el estado de plenitud de toda la comunidad vital. Es la construcción permanente de todos los procesos vitales, en las que se manifiesta la armonía, el equilibrio interno y externo de toda la comunidad, no solo humana sino también natural. A esta orientación o sistema de vida, desde la concepción y práctica comunitaria se le denomina la fase superior de la vida, el Kapak Ñan.

Al traducir los dos conceptos del kichwa al español, apreciamos que no es exacto el significado del Sumak Kawsay. Es decir, no corresponden al Buen Vivir, ya que Buen Vivir en la lengua original kichwa significa Alli Kawsay, que hace relación a lo bueno, a lo deseable, a la conformidad. Por lo tanto, Alli Kawsay no guarda el mismo significado que el Sumak Kawsay. En el pensamiento kichwa, los dos conceptos tienen significados distintos, se trata de dos valores y sentidos diferentes. Mientras el Sumak Kawsay es una institución, una vivencia que se desarrolla en las entrañas del sistema de vida comunitario y es aplicable solo en este sistema, el concepto del Buen Vivir se procesa desde la visión occidental, que tiene correspondencia con el pensamiento, el sistema vigente y se inscribe en este modelo, que significa maquillar o mejorar este sistema. Por lo que, consideramos que el Sumak Kawsay y el Buen Vivir son dos concepciones totalmente contrapuestas.

---

8 GOMEZ ISA, F. (2014): “Cultural Diversity, Legal Pluralism, and Human Rights from an Indigenous Perspective: The Approach by the Colombian Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights”. *Human Rights Quarterly* 36, pp. 723-756. John Hopkins Press.

Ante todo, el sistema del Sumak Kawsay corresponde a la racionalidad propia de las naciones de Abya Yala, su sabiduría y conocimientos, absolutamente desconocidos por la cultura occidental y el mundo académico. Esta racionalidad corresponde a una sociedad comunitaria que tienen un profundo sentido cósmico, su identidad plena con la Naturaleza es, esencialmente, vivencial, concreta y relacional; el ser humano, si no está relacionado con otro ser, no existe<sup>9</sup>.

Sin embargo, aunque en dichas constituciones se garantiza un lugar esencial a la naturaleza en la vida de sus naciones, y la mayor participación del Estado en la administración de recursos naturales, esto no ha asegurado un mayor cumplimiento e implementación de las políticas ambientales<sup>10</sup>; al contrario, particularmente después del 2012, las políticas gubernamentales han dado prioridad a criterios de modernización que entran en conflicto con decisiones de las comunidades locales y dan paso a proyectos extractivistas de gran escala<sup>11</sup>.

Las políticas e instrumentos del nacionalismo energético y del pluralismo ambiental constitucional implementados en Bolivia y Ecuador son innovadores, pues constituyen en la gobernanza ambiental, instrumentos políticos a través de los cuales se han comenzado a desarrollar nuevos patrones sociales; patrones que están influyendo no sólo estos dos países sino en la región latinoamericana. El nacionalismo energético y el pluralismo ambiental constitucional como instrumentos tienen consecuencias divergentes, los objetivos de las políticas del sector energético no confluyen con aquellos del sector ambiental. En las sociedades contemporáneas los intereses de estos dos sectores se enfrentan. En ese sentido, en los últimos años, los Estados del nacionalismo energético han priorizado la maximización de la renta generada por los recursos naturales, privilegiado procesos de explotación extractiva a gran escala, que han dejando efectos nocivos devastadores para las comunidades indígenas. De otra parte, el marco institucional internacional y de implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible se están incluyendo progresivamente modelos de gobernanza para procurar una mayor efectividad en la búsqueda de soluciones políticas para afrontar las actuales transiciones en los sistemas bioquímicos de la tierra.

---

9 MACAS, L. (2014): "El Sumak Kawsay". En *Hidalgo-Capitán, A. L. et al. (Eds). Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*, Huelva y Cuenca: CIM/FIUCUHU/PYDLOS, pp. 291-310, pp. 184-185.

10 DE LEÓN NAVIERO, O. (2013): "Dualismo Productivo y construcción de otro desarrollo en Bolivia". En Vidal, G., et al. (eds.), *América Latina Como construir el desarrollo hoy?* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 291-310.

11 BETANCOURT M., L. Et al., (2013): *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia*. Buenos Aires: CLACSO.

En este escenario es fundamental reflexionar sobre el rol de las comunidades indígenas, pues si bien a la luz de los indicadores internacionales éstas son vulnerables, desde el punto de vista de algunas posiciones ambientalistas los valores de sociedades precapitalistas pueden ser un modelo de salvaguarda del planeta. Este escrito plantea los dilemas mencionados hasta aquí, a través de tres partes: la primera, caracteriza la gobernanza ambiental en América Latina; la segunda, presenta las particularidades de las políticas energéticas en ésta región; mientras la tercera, explicando algunas especificidades de la cultura indígena sugiere su rol en la realidad contemporánea del cambio climático global.

## 2. Gobernanza ambiental

Gran parte de la literatura actual sobre innovación en gobernanza y nuevos instrumentos en políticas ambientales se centra en la evaluación de esquemas de control sobre la emisión de gases contaminantes del sector doméstico urbano y del sector industrial, la generación de impuestos ambientales, así como también en modelos sobre la escasez y elasticidad de los recursos naturales<sup>12</sup>. Latinoamérica no tiene un lugar significativo respecto a la emisión de gases de carbono, pues emite el 9% a nivel mundial. En contraste, ésta región cuenta con recursos naturales y ecosistemas que pueden considerarse estratégicos a nivel global, por ejemplo tiene las áreas con mayor biodiversidad del planeta, y también los únicos ecosistemas capaces de producir agua, los ecosistemas de páramo alto andinos<sup>13</sup>. En ese sentido, desde una perspectiva de la gobernanza ambiental es pertinente adaptar cada región del planeta promoviendo su

- 
- 12 JORDAN, A., et al. (2013): "Still the century of 'new' environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity". *Environmental Politics*, 22(1). 2013, pp. 155-173. BEISHEIM, M. (2015): "Reviewing The Post-2015 Sustainable Development Goals and Partnerships, a Proposal for a Multi-Level Review at the High Level Political Forum. SWP Berlin. Research Paper 2015/RP 01, January 2015. (Online). [http://www.Swpberlin.Org/Fileadmin/Contents/Products/Research\\_Papers/2015\\_RP01\\_Bsh.Pdf](http://www.Swpberlin.Org/Fileadmin/Contents/Products/Research_Papers/2015_RP01_Bsh.Pdf). Fecha De Consulta: 17 Agosto 2015. BEISHEIM, M., et al. (2015): "Measuring Sustainable Development: How Can Science Contribute To Realizing The Sdgs?" SWP Berlin. Research Paper FG 8, 2015/April, 2015. (Online). [http://www.Swp-Berlin.Org/Fileadmin/Contents/Products/Arbeitspapiere/Beisheim-Et-Al\\_Workingpaper\\_Measuringsd.Pdf](http://www.Swp-Berlin.Org/Fileadmin/Contents/Products/Arbeitspapiere/Beisheim-Et-Al_Workingpaper_Measuringsd.Pdf) Fecha De Consulta: 17 Octubre 2015. GEELS, F. (2011): "The Multi-Level Perspective On Sustainability Transitions". In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, pp. 24-40. GEELS, F. (2012): "A Socio-Technical Analysis of Low-Carbon Transitions: Introducing The Multi-Level Perspective into Transport Studies", *Journal of Transport Geography*, 24, pp. 471-482. GEELS, F. (2014): "Regime Resistance Against Low-Carbon Energy Transitions: Introducing Politics and Power in The Multi-Level Perspective", *Theory, Culture & Society*, 31(5), pp. 21-40. JORDAN, A., & HUITEMA, D. (2014): "Innovations in Climate Policy: Conclusions and New Directions. *Environmental Politics*", 23(5). pp. 906-925. JORDAN, A., et al. (2012): "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: has Governance Eclipsed Government?", *Political Studies*, 53, (3), pp. 477-496. JORDAN, A., et al., *op.cit.*
- 13 BAUD, M., et al. (2011): "Environmental governance in Latin America: Towards an integrative research agenda". *ER-LACS*. (90), pp. 79-88. DOI: <http://doi.org/10.18352/erlacs.9749>.

contribución complementaria a la sostenibilidad global. Así también es importante mencionar que en los países en vía de desarrollo, altamente desiguales, como es el caso de la región latinoamericana, continuará aumentando el acceso inequitativo de los recursos, así como el control sobre su uso, su localización y su renta, lo que aumentará decisivamente el riesgo ambiental de las regiones más pobres<sup>14</sup>. Hasta ahora existen pocos estudios enfocados en variables más representativas para el caso de los países en vía de desarrollo; asimismo existen pocos estudios que analicen la perspectiva local de innovación integrando al conocimiento de las comunidades indígenas, con el fin de superar conflictos históricos entre actores con intereses ambivalentes.

A nivel local existen distintas experiencias de reconocimiento alternativo del territorio y de la naturaleza en América Latina<sup>15</sup>, que plantean la posibilidad de «normalizar» valores de las sociedades indígenas y de su forma de relación con el territorio<sup>16</sup>. Personalmente pensamos que a nivel local, acciones que conduzcan a disminuir asimetrías entre diferentes formas de conocimiento en relaciones desiguales de poder, pueden ser el inicio para encontrar formas de interacción más igualitarias, de acciones coadyuven a la definición de: una estructura inter-generacional de acceso a los recursos, una jerarquía de los recursos naturales estratégicos y de fuentes prioritarias para el desarrollo de agrupaciones, y no de sólo individuos o rentas.

Actualmente existen contradicciones a la hora de definir los roles en la gobernanza ambiental de los países donantes, los países industrializados y los países en vía de desarrollo, a esto se suma la debilidad estatal, y el predominio de las lógicas económicas a la hora de enfrentar las problemas del cambio climático<sup>17</sup>. Para América Latina organizaciones internacionales como la CEPAL, sugieren la necesidad de usar las rentas provenientes de las prácticas extractivas en pro no sólo de un control en la contamina-

---

14 DIENTZ, K. (2014): "Researching Inequalities from a socio ecological Perspective". Working paper N. 74, Disponible en línea en: [http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/74\\_WP\\_Dientz\\_Online.pdf](http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/74_WP_Dientz_Online.pdf). STROEBELE-GREGOR, J., (2015): "Desigualdades estructurales en el aprovechamiento de un recurso estratégico, la economía global del litio y el caso de Bolivia" (Online). [<http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/WP-79-Stroebele--Gregor-Online.pdf>] Working Paper No. 79. SVAMPA, M. (2012): "Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento Crítico en América Latina". En Svampa et al. (eds.), *Movimientos Socioambientales en América Latina*, OSAL, Año XIII (32): pp. 15-38.

15 WINKLERPRINS, A. & BARRERA-BASSOLS, N., (2004): "Latin American ethnopedology: A vision of its past, present, and future. Agriculture and Human Values 21: pp. 139-156. WALKER, W., et al. (2014): "Forest carbon in Amazonia: the unrecognized contribution of indigenous territories and protected natural areas. Carbon Management", 5 (5-6), 479-485. GONZALEZ, N.C., 2016. "Resource Nationalism and Environmental Changes". En: Glen, M. *Bolivia: Social, Environmental and Economic Issues*. New York: Nova Science Publishers. GOMEZ-BAGGETHUN, E., et al, (2013): "Traditional ecological knowledge and global environmental change: research findings and policy implications. Ecology and Society, 18 (4), 72-80.

16 SOUSA SANTOS, B (2012): *De las dualidades a las ecologías*. La Paz: REMTE - Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía.

17 BEISHEIM, *op.cit.*

ción ambiental, sino a la necesidad mundial creciente de diversificación productiva, y de alternativas de financiamiento estatal<sup>18</sup>. Algunos grupos empresariales del sector de los hidrocarburos proponen una tasa unificada contra la contaminación ambiental, que no mida los efectos ambientales como una externalidad negativa<sup>19</sup>, sino como un valor unánime impuesto al gremio, que asegure también condiciones comerciales igualitarias frente a aquellos grupos que usan tecnologías más contaminantes<sup>20</sup>.

Con una perspectiva más amplia y ambiciosa, estudios interdisciplinarios sobre el ambiente plantean una perspectiva no monetaria que de lugar a una interpretación alternativa de reconocimiento, mantenimiento, y conservación de los recursos naturales. Así por ejemplo, Nunes y Van den Berg consideran que un ranking económico de dichos recursos naturales banaliza su importancia real en términos de mantenimiento del ecosistema; para ellos, comprender el valor de la biodiversidad, entre otros recursos implica reconocer la interdependencia entre especies, humanos y ciclos principales naturales ambientales<sup>21</sup>. El nuevo horizonte hacia la eficiencia energética y efectividad ambiental de las políticas ambientales debe considerar un equipo interdisciplinario capaz de integrar la valoración de las especies claves que permitan respetar el desarrollo de los ciclos naturales en cada ecosistema, y a la vez una consideración de las dinámicas territoriales de apropiación del espacio local<sup>22</sup>. Esta perspectiva cuestiona el concepto de externalidad negativa, para analizar la definición de naturaleza y del territorio para las comunidades locales<sup>23</sup>.

Siguiendo esta perspectiva de reflexión, desde nuestro punto de vista, es pertinente mencionar que una de las grandes encrucijadas de la gobernanza ambiental para los sistemas políticos de los países en vía de desarrollo es balancear el crecimiento de los

---

18 SABAÍNI J. C., et al. (2015): *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe*. CEPAL, 2015, Disponible en línea en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38235/S1500128\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38235/S1500128_es.pdf).

19 La externalidad negativa como consecuencia de una actividad productiva, se refiere a los costos no asumidos directamente por la persona o empresa responsable de la actividad productiva, sino que dichos costos son traspasados a otros, por ejemplo a la sociedad en general o al medio ambiente.

20 AGNOLI, S. (2015): "*Descalzi (Eni) ecco il patto per il clima, così l'accordo tra dieci compagnie*". *Corriere della Sera*, economía. 17.10.2015.

21 NUNES, P. A.L.D., & VAN DEN BERGH J. C.J.M. (2001): "Economic valuation of biodiversity: sense or nonsense?" *Ecological Economics* (39) pp. 203-222.

22 SATO, T. (2016). *Creation and Sustainable Governance of New Commons through Formation of Integrated Local Environmental Knowledge*. [online] Resource Institute for Human and Nature, Integrated. [http://www.chikyu.ac.jp/rihn\\_e/events/2016/img/0305\\_05.pdf](http://www.chikyu.ac.jp/rihn_e/events/2016/img/0305_05.pdf) y SATO, T., (2014). *Integrated Local Environmental Knowledge Supporting Adaptive Governance of Local Communities*. In: Alvares, C. ed., *Multicultural Knowledge and the University*, Multiversity India, Mapusa, India, pp. 268-273.

23 PORTO-GONZALVES, C. W. y BETANCOURT, M. (2013): "Encrucijadas latinoamericanas en Bolivia: el conflicto del TIPNIS y sus implicaciones civilizatorias". <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/05/El-conflicto-del-TIPNIS-y-sus-implicaciones.pdf>.

recursos de la nación, la añorada redistribución social, y por otra parte, el cumplimiento de los compromisos de la agenda global de desarrollo sostenible, e igualmente el respeto por las tradiciones culturales y el bienestar de sus comunidades locales. Debido a la complejidad de estos retos a nivel de gestión gubernamental nacional, desde nuestra comprensión enfatizamos en el ámbito local como el lugar inicial para comprender la implementación de políticas de “cooperación simbiótica<sup>24</sup>” que desarrolle estrategias de adaptación que articulen actores con intereses diversos.

Durante los últimos años el desarrollo sostenible ha propuesto una revaloración del cambio tecnológico, de la innovación y de la gobernanza, en esta perspectiva el término “gobernanza multinivel” cobra fuerza significativa. Este enfoque configura la realidad considerando diferentes niveles político-espaciales: local, regional, nacional e internacional, pero sobretodo propone una perspectiva de interacción multinivel en las transiciones sociotecnológicas, en la cual no existen formas jerárquicas sino la coordinación de su interacción a través de procesos de control colectivo<sup>25</sup>. Esta perspectiva multinivel MLP articula un micronivel de procesos construidos por las nuevas tecnologías, a un nivel macro y un nivel medio, donde se encuentran las esferas de regulación que influyen los patrones culturales, la infraestructura y los mercados. En el nivel micro se encuentran los nichos de innovación que delimitan el lugar donde redes pequeñas generan nuevos inputs (de interacción temporalmente restringida); estas redes están constituidas por actores, outsiders y opositores, donde los nichos de innovación proveen incentivos para cambios sistémicos. Los nichos desarrollan tres procesos: 1) articular las expectativas o visiones orientadas a la innovación; 2) enrolar actores a las redes sociales; y 3) difundir un aprendizaje cohesionando en diferentes dimensiones: tecnológica, económica, organizativa. Este marco permite comprender, cómo de manera interdisciplinar, la innovación en gobernanza emana a nivel local, en nichos capaces de realizar cambios estructurales en un contexto más amplio, ya que éstos no necesariamente compiten por intereses con los otros actores, sino que en un medio de intereses ambivalentes presentan invenciones capaces de llenar un vacío común; cuando el régimen abre la institucionalidad a éstos grupos innovadores se establece una “coope-

---

24 Término explicado en el siguiente párrafo.

25 GEELS, F. & SCHOT, J. (2007): “Typology of socio technological transition pathways”. En: *Research Policy* 36. pp. 399-417. VOß, J-P. et al. (2008): “Project outline of the research Group “innovation on governance”, p. 22. VOß, J., & SIMONS, A. (2014): “Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading”. *Environmental Politics*, 23(5), pp. 735-754.

ración simbiótica”, donde el sistema político con su institucionalidad promueva la innovación, transformándola en un nuevo campo social compartido<sup>26</sup>.

En ese sentido durante su implementación, la innovación política refiere a aquellas políticas capaces de desarrollar nuevos campos sociales compartidos (patrones de dominio), que son difundidos a un nivel regional, nacional o global debido a su efectividad, pues son capaces de colmar un vacío común a la sociedad. Desde esta perspectiva, la constitución de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) por ejemplo, establecieron un mundo cultural más amplio de concepción de la naturaleza, pues aseguraron a la naturaleza un lugar fundamental en la vida de las naciones y un reconocimiento de ésta como un ente sujeto de derechos. Sin embargo, aunque sí se innova en el sentido de la gobernanza ambiental, en los años posteriores correspondientes a la implementación, los instrumentos políticos no fueron exitosamente difundidos, este campo de policy-making merita un atención comparada a nivel local que permita establecer porque el sistema institucional no realizó una competencia simbiótica con los nichos de transformación que buscaban una nueva relación sociedad-naturaleza. En términos pragmáticos se podría explicar que una manera de realizar las premisas constitucionales, resultado de procesos de movilización social, puede ser la alianza con grupos técnicos de innovación capaces de inventar tecnologías que llenen el vacío común de revaloración de la naturaleza.

---

26 *Ibidem*.



### 3. Nacionalismo y Políticas Energéticas

El nacionalismo energético no es un fenómeno nuevo<sup>27</sup>, pero su incidencia actual radica en que está pasando por un periodo de transformación dramática. En América Latina dicho cambio, refiere a cómo las estrategias nacionalistas de las últimas décadas tratan de maximizar las rentas de la explotación de dichos recursos, esto en un contexto de ascenso del mercado energético sin precedentes. Durante el año 2000 la demanda mundial de minerales y otros recursos energéticos creció fuertemente en la región, en el caso de la energía en un 58% y en el caso de acero en un 60%<sup>28</sup>. En dicho escenario Mares estudia el impacto del nacionalismo energético en latinoamérica, analizando tres tensiones: 1) Entre Estados y empresas acerca de la volatilidad de los precios, las concesiones y los impuestos, 2) Entre Estados y sus sociedades acerca de la distribución de las rentas, 3) Entre el mercado y los flujos versados hacia la nación, entendiendo como beneficiarios, tanto las élites económicas y políticas, que la población en general<sup>29</sup>. A pesar de lo anterior, no existen muchos estudios que en este campo se dediquen a comprender el impacto de la interdependencia entre la gobernanza por la seguridad energética y la gobernanza por la sostenibilidad ambiental.

En América Latina, en las dos últimas décadas, el nacionalismo energético como tendencia política, confirma transformaciones en Ecuador, Bolivia, Brasil y Venezuela<sup>30</sup>. Todos estos gobiernos revocaron la propiedad privada de sus recursos protegiendo constitucionalmente su función social, con ello establecieron las condiciones legales

---

27 Históricamente los Estados siempre han usado los recursos naturales no renovables para mantener las fuentes de ingreso, a través de las divisas internacionales. Tradicionalmente los efectos de las políticas energéticas en los países productores se comprendían a través de dos ciclos: uno de aumento de los precios, donde el Estado aumentaba su concentración de recursos, así como incrementaba el nivel de demandas al mercado; y otro ciclo, donde las políticas energéticas liberales definían los ritmos económicos, pues los precios bajaban y existía una recesión en los mecanismos de acumulación estatal (WILSON, J. (2013): "Understanding resource nationalism: economy dynamics and political institutions". En: *Contemporary politics*, 2013, pp. 399-416 (4-7). Este fenómeno ocupó un lugar importante en la política económica mundial durante el periodo de bonanza de los años setenta. Durante la segunda mitad del siglo XX, el nacionalismo energético evidencia de alguna manera la decadencia modelo de concentración usado entre Estados y empresas; cuando los yacimientos terminaban, las empresas relocizaban sus capitales; este modelo no incluía al Estado, de la misma manera que el tipo de régimen político no pensaba en el mercado energético como una vía estratégica de acumulación. MIKESSELL, J.F (1971): "Conflict in Foreign Investor- Host Country Relations: A preliminary Analysis". En: *Foreign investment in the petroleum and mineral industries*, Baltimore: John Hopkins Press. 29-55. En las políticas extractivas se actuales de latinoamérica se observan dos tipos de política fiscal, una a través del sistema de concesiones, y otro, a través de sistemas contractuales. Respecto a este último existen 4 tipos de contratación en los que el Estado es propietario de los recursos naturales, así como de la producción, pero esta última puede ser compartida o puede mediar a través de contratos de servicios (Sabaini et. al. 2015: 25).

28 WILSON, J. (2015): *Governing Global production, resource networks in the Asia - Pacific steel industry*. Australia.

29 MARES, D. (2010): "Resource nationalism and energy security in Latin America". James Baker III. Institute of public policy, Rice University, Disponible en línea en: <http://www.bakerinstitute.org/publications/EPub-MaresResourceNationalismWorkPaper-012010.pdf>.

30 Venezuela nacionaliza los hidrocarburos entre el 2005 y el 2007, Bolivia durante el 2006, Ecuador durante el 2010.

para nacionalizar el capital generado por sus recursos naturales estratégicos<sup>31</sup>. Este hecho cambia los patrones sobre la propiedad, históricamente asignada a propietarios privados, y genera efectos contradictorios a nivel nacional e internacional. En América Latina desde tiempos de la colonia hasta el siglo XX la concesión estatal de los recursos naturales estuvo en manos de actores privados, cabe aclarar que el nacionalismo como fenómeno ha tenido lugar en distintos momentos históricos de la región, siendo considerado siempre como una política que pretendía renovar los proyectos nacionalistas y/o populistas<sup>32</sup>.

Entre 2006 al 2010 en América Latina y el Caribe aumentaron las exportaciones de minerales y petróleo del 18.3% al 58.9%, así un efecto de la nacionalización para esta época es la fuerza económica dada a los Estados, pues en todos los casos el presupuesto nacional de dichos países se ha más que duplicado<sup>33</sup>. Así, entre el 2003 y el 2008 la reducción de la pobreza y de la desigualdad en algunos países de América Latina se asocia al aumento sostenido del precio internacional de los productos primarios de hidrocarburos y minerales<sup>34</sup>. Luego de la crisis del 2008, en el periodo entre el 2011 al 2012 existe una notable recuperación de precio; mientras que durante el 2014 se da una declinación total en el precio del crudo debido al liderazgo de China como país productor, el cual promovió una desaceleración sostenida del precio.

Jeffrey Wilson analiza la drástica transformación del nacionalismo energético actual a partir de sus dinámicas económicas, e igualmente su influencia en la gestión de la renta de los recursos desde las instituciones políticas. Así, este estudioso categoriza tres tipos de estrategias derivadas del tipo de régimen político y sus mecanismos de acumulación de riqueza en el mercado energético: 1) el *Estado rentista*, 2) el *Estado desarrollista*, y 3) el *Estado económico liberal*. El Estado *rentista* define reglas autoritarias de carácter populista, que concentran la renta de los recursos y simultáneamente mejoran las condiciones de vida de las poblaciones; por ejemplo, en el caso de los países de Arabia Saudita. En el segundo caso, vigente en “países en vía de desarrollo”, la intervención estatal se concentra en usar la renta para la transformación social, económica e industrial del país, en esta categoría, el autor menciona la región latinoamericana. El tercer tipo de régimen representa el Estado clásico, de orientación económico liberal,

---

31 SABAINI, et al., *op.cit.*, pp. 34-36.

32 GALEANO, E. (1971): *Las venas abiertas de América latina*, México: Siglo XXI Editores, 2003. ZANATTA, Loris (2012): *Historia de América Latina. De la colonia al siglo XXI*. México: Siglo XXI editores. p. 288.

33 GUAJARDO SOTO G. (2012): „América Latina: ¿zona mixta o continente perdido en las últimas cuatro décadas?”. En *Economía y sociedad*, en línea: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-85742012000200002&script=sci\\_art-text](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-85742012000200002&script=sci_art-text)

34 SABAINI, et al., *op.cit.*

donde el Estado tiene un rol más reducido y fundamentalmente captura las rentas necesarias para potenciar estrategias básicas del mercado, como en el caso australiano<sup>35</sup>.

Este escrito da relevancia al tipo de Estado definido por Wilson como *Estado desarrollista*, ya que en él caracteriza la región latinoamericana, definiéndolo como un ente gubernamental que en pro del desarrollo nacional y la provisión de servicios sociales, se enfoca en aumentar los impuestos que promueven la industrialización, el desarrollo tecnológico, la provisión de servicios sociales, al mismo tiempo que restringe la inversión extranjera<sup>36</sup>. Parte del interés de este texto es mostrar la importancia de ésta segunda categoría, para entender cómo medidas fiscales gubernamentales pueden favorecer la implementación de innovación local. Luego del denominado “giro a la izquierda” la transformación constitucional de algunos países de América latina ha implementado el tipo de Estado desarrollista, como medio que en el futuro debería generar un cambio en el modo de producción. Este reto político en las luchas sociales y en las reformas constitucionales de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Brasil, sucede de manera más evidentemente y radical que en cualquier otra región del mundo. Esto seguramente está relacionado con que históricamente esta región fue escenario de intensas movilizaciones que desde finales de los años setenta, cuestionaban las formas de industrialización; pero alcanza un punto álgido en los años noventa donde el modelo aplicado, basado en reformas neoliberales profundas, obtiene resultados ambiguos<sup>37</sup>.

Las políticas implementadas en la última década por parte de estos gobiernos progresistas (como por ejemplo en Venezuela, Bolivia, Brasil and Ecuador), apesar de ciertos avances constitucionales, deja un balance muy cuestionable. La gestión del llamado nacionalismo de los recursos estratégicos en esta región ha tenido doble faz, por una parte dichos cambios han respondido de alguna manera a los objetivos de fuertes procesos de movilización social generados precedentemente, pero por otra parte durante los últimos años han facilitado la implementación de proyectos extractivistas de gran escala sin dar relevancia a los procesos territoriales de las poblaciones nativas<sup>38</sup>. En América Latina existe un entramado de agudas luchas local–global por la defensa de los recursos, considerando estos últimos como «sujetos de derecho»<sup>39</sup>. La población es-

---

35 Cfr. WILSON, (2013) y (2015), *op.cit.*

36 Ivi, pp. 6-9; pp. 11-14.

37 ESCOBAR, A. (2010): *Territorios de diferencia, Lugar, movimientos, redes, vida*. Popayán: Samava Impresiones, p. 340.

38 BETANCOURT M. (2015): „Ejes de la IIRSA: la maquina se friega pero el territorio queda”, Disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=sX4zA8QxnmM>. Documentales you tube. Entrevistas de campo Julio/Agosto 2013, último acceso: 22 de diciembre de 2015.

39 ESCOBAR, *op.cit.*

pera un tipo de desarrollo económico más gradual, esto se verifica que en los últimos años, cuando diferentes comunidades se han movilizadado en contra de procesos de extracción de gran escala, cuyos efectos devastadores aumentan la asimetría entre riesgos y beneficios<sup>40</sup>. A nivel ambiental la integración entre sectores distintos debe llegar a un nivel que supere la ratificación de los acuerdos, y que proponga instrumentos de mayor efectibilidad para sostener los compromisos frente al cambio climático, y promover un bienestar territorial de ecosistemas y poblaciones. En ese sentido consideramos que el futuro la gobernanza ambiental es superar esta condición, estudiando una redefinición de los campos de dominio. Esto último a través de intentos de innovación local que llenen el vacío común entre actores con intereses ambivalentes.

El crecimiento económico en el momento histórico actual, no parece ser la solución más viable en procura de soluciones masivas, donde la sociedad necesita responder a los efectos profundos e inciertos del cambio climático para la humanidad entera. Nuestro momento histórico necesita una evaluación de todos los sistemas productivos, ecológicos, socio culturales, en esta medida los científicos de nuestra época deben procurar un pensamiento innovador capaz de establecer nodos o sinergias para gestionar mejor estos cambios. Las políticas energéticas al lado de las ambientales necesitan trascender el carácter voluntario de acogimiento de las metas globales; desarrollando la co-administración de las comunidades nativas en sus territorios, considerando sus formas de entender la naturaleza y el territorio. El Profesor Tetsu Sato del Instituto de Investigación para la Humanidad y la Naturaleza en Japón esta desarrollado un proyecto que incluye y valoriza el conocimiento local de las comunidades como el lugar idóneo para encontrar soluciones ambientales en las comunidades, el usa el ejemplo típico de la cooperativa de una Cooperativa Pesquera local Onna<sup>41</sup>. En este proyecto se ha recordado a la comunidad la importancia del coral rojo y de técnicas para controlar las especies predatoras del coral, en este caso, los investigadores facilitaron la readquisición del saber común popular y también la participación de pequeños empresarios, para desarrollar culturas técnicas de producción y conservación del coral rojo<sup>42</sup>.

---

40 Dientz, *op.cit.*

41 Sato, *op.cit.*

42 Ivi, p. 4.

## 4. Cultura indígena en perspectiva ambiental

La cultura concebida como un sistema dinámico de determinadas creencias, valores y normas, en un proceso histórico de evolución, donde, entre los pertenecientes a un proceso colectivo de comunicación, crean relaciones de reciprocidad, consenso, diferencia y regulación de un recurso colectivo a uno individual, y viceversa<sup>43</sup>. En este sentido, la cultura no puede confundirse con lo folclórico, pues ella representa elementos y estrategias de representación propias que reflejan relaciones de poder en campos del comportamiento personal y colectivo<sup>44</sup>. La cultura es una realidad viviente, vital, práctica y coactiva, que permite transformaciones de la historia y de la conducta, a través del cambio de los significados dominantes<sup>45</sup>.

Consideramos que esta comprensión de cultura permite establecer varios puntos de partida para reflexionar sobre la cultura indígena. El primero, es que la cultura indígena constituye un sistema dinámico de orientación evolutiva, donde sus valores, normas y creencias son transformados de acuerdo con su proceso colectivo de evolución histórica; lo que significa dos cosas, una es que una cultura no es un objeto de museo sino un proceso colectivo en continua transformación, la otra es que el comportamiento de sus miembros una cultura puede modificar las relaciones históricas de los campos dominantes, por tanto puede influir campos institucionales de dominio. El segundo, es que la mayoría de pueblos indígenas del mundo, han estado históricamente culturalmente marginados, desde nuestro punto de vista, estos pueblos han superado esta condición dual de inclusión/exclusión del sistema oficial, a través de estrategias del discurso, transmitidas de generación en generación<sup>46</sup>. Tercero, la lógica incluyente presente en la cultura indígena se comprende a partir del concepto de armonía en la paridad, presente en la naturaleza<sup>47</sup>. Este concepto concibe la vida enriquecida en la vivencia comunitaria de todos los reinos de la naturaleza, donde prima una conciencia de un origen colectivo basada en la unidad, un reconocimiento social de tener capacidad relación con el otro.

---

43 PLOG, F. & BATES, D. G. (1980): *Cultural Anthropology*. New York.

44 COLECTIVO AMANI (1994): "Educación intercultural. Análisis y resolución de conflictos". Madrid: Editorial Popular.

45 GARCÍA, 2006, pp. 15-39.

46 SCOTT J. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era.

47 LAJÓ J. (2006): *Qhapaq Ñan: La ruta de la sabiduría Inca*. Quito: Ediciones Abya Yala.

En su libro “Los dominados y el arte de la resistencia”<sup>48</sup>, James Scott analiza la relación entre dominadores y subordinados, que parte de las relaciones de poder apreciables en dos tipos distintos de discurso: el público u oficial, motivado en el poder hegemónico de las élites y aceptado socialmente como el legítimo, y el oculto, donde se expresan los códigos, las reacciones, las estrategias y las prácticas del lenguaje de los dominados. Este último, el discurso oculto es un lenguaje subalterno que está aislado de las esferas públicas y de la sociedad oficial, por medio de máscaras puestas frente a las personas externas al grupo. Este concepto de discurso es desplegado al interior de un grupo marginado, a través de prácticas subalternas existentes entre los integrantes, que les permite crear solidaridades entre sí, y mecanismos fluidos de comunicación. Algunos ejemplos de estas prácticas subalternas del discurso oculto indígena son: el silencio, el “cuchicheo”, la “malicia indígena”, el “refresco y otros rituales”. Asimismo la apropiación de conceptos como el tiempo, el cual mayores está relacionado con una forma de espiral: “el espiral del tiempo”, que no se basa en segundos, minutos y horas sino en la vivencia de procesos. El símbolo de espiral, significa la constante renovación de los procesos. En principio nada muere; el pasado hace parte del presente, por lo cual el futuro no existe, pues lo que ocurrirá próximamente ya sucedió en otros espacios y momentos.

Reflexionando sobre la incidencia de la cultura indígena en los dilemas de cambio ambiental, es de importancia comprender las dinámicas globales de territorialización que definen espacios segmentados por simbologías de poder entre incluidos y excluidos<sup>49</sup>. El capitalismo global intenta determinar la forma de organización y de comprensión del espacio; mientras el Estado represa o facilita los imaginarios nacionales definiendo criterios de seguridad/inseguridad, flujos dominantes, el exotismo de la otredad<sup>50</sup>; sin embargo, a pesar de la existencia permanente de esta doble dinámica, existen espacios de diferenciación política, territorial e identitaria, y aunque se constituyen en espacios periféricos, tienen una función cohesionadora y/o diferenciadora de los imaginarios<sup>51</sup>.

---

48 SCOTT, *op.cit.*

49 RODRÍGUEZ I., & APONTE J. (2008): “Frontera, turismo y modernidad en el relato de la globalidad. Algunos reflejos en la Amazonía”. En: *Fronteras de la globalización* (C. Zárate y C. Ahumada, eds.), pp. 127-149; Bogotá: Observatorio Andino.

50 Ivi, p. 137.

51 ESCOBAR, *op.cit.*

La gobernanza ambiental debería reconocer otras formas de producción, que planteen soluciones al cambio climático, no sólo considerando esquemas de reducción a las emisiones de gases contaminantes y el pago de impuestos en las actividades productivas de alto impacto ecológico, sino pensando en soluciones que tengan relación con la reestructuración de la vida moderna y la adaptación de sistemas energéticos al conocimiento ancestral de comunidades pre-capitalistas. El conocimiento ancestral presente en los espacios ambientales locales ha tomado lugares públicos; en todo el globo verifican que existen personas, redes y asociaciones que están buscando alternativas para superar las crisis ambientales y sociales de la época contemporánea<sup>52</sup>. Desde el conocimiento ancestral de las comunidades indígenas y afrodescendientes, la naturaleza es “culturalmente construida”, es decir los seres humanos deben integrarse a la naturaleza: las experiencias históricas de estos grupos “sugieren que hay una interconexión profunda entre niveles o dominios de lo real: biofísico, humano y sobrenatural”<sup>53</sup>.

Entre las culturas pre-capitalistas la valoración del territorio tiene una doble vía, una territorialidad más amplia que la considera como un ente viviente, donde coexisten dinámicamente múltiples manifestaciones de vida, la fuerza vital del cosmos y todo lo que habita en él: la “Tierra Madre”. Otra vía estima el territorio como la “Tierra Casa”, donde el indígena se provee de lo existente en la casa y en la huerta<sup>54</sup>. Las comunidades nativas ordenan su realidad con categorías de arriba-abajo, divino-humano, adentro-afuera, creencias comunes-los otros<sup>55</sup>. En sus prácticas se conciben relaciones decoloniales de lo natural, promoviendo la interrelacionalidad de los procesos ecológicos, económicos y culturales de la naturaleza, una nueva reformulación de la conservación, la sustentabilidad y la producción, así como también de reconocimiento de otros mundos socionaturales<sup>56</sup>. “La ‘sustentabilidad’ puede convertirse, entonces, en un proyecto de alteridad hacia mundos y conocimientos de otro modo”<sup>57</sup>. Con base en esta comprensión del mundo, los indígenas mayores aconsejan a sus generaciones recordar

---

52 Ivi, p. 189.

53 Ivi, pp. 36-37, 133.

54 CABILDO INDÍGENA DE JAMBALÓ (2006): *Ordenamiento y servicio jurídico del territorio y reguardo indígena de Jambaló*. Escué Alcibiades y Junta directiva de la Vereda Natalá.

55 ESCOBAR, *op.cit.*, pp. 134-140.

56 Ivi, pp. 133-182.

57 Ivi, p. 172.

sus mitos, atender a la Ley de Origen<sup>58</sup> y cumplir los mandatos de los espíritus mayores, de sus antepasados, así como de las autoridades comunitarias, con el fin de mantenerse unidos entre ellos y con la naturaleza.

Para finalizar este escrito mencionaremos dos conceptos que desde las prácticas cotidianas indígenas podrían contribuir a redimensionar nuestras relaciones sociales y ambientales: la armonía y el equilibrio. Estos dos elementos son complementarios. El equilibrio es el medio para lograr la armonía, es la manera de nivelar y balancear las fuerzas positivas y negativas, que se encuentran en lucha permanente y cuya correcta utilización y complementariedad permiten el equilibrio<sup>59</sup>. Un ejemplo de como éstos elementos hacen parte de la práctica de las comunidades indígenas, esta en la distinción que hacen en las plantas medicinales, diferenciadas como frías y calientes y cuya ingesta adecuada favorece la salud. Igualmente, la diferenciación entre las partes izquierda (negativa) y derecha (positiva) del cuerpo permite equilibrar nuestra propia naturaleza para adquirir bienestar personal.

En la cultura andina la armonía yace en una idea del universo donde todo lo existente es vivo, está interrelacionado y se complementa mutuamente. Nada es independiente, sino que existen múltiples tipos de relación, además del principio causa–efecto. Para la lógica indígena, las cosas se relacionan también desde la polaridad (existencia de seres con naturaleza negativa y seres con naturaleza positiva), la proporcionalidad (dones otorgados a cada ser), la reciprocidad, etc. En esta relación coexisten cosas esenciales, aunque no necesarias: algo es esencial mientras exista temporalmente, y algo es necesario si existe en todos los mundos posibles, es decir, si hace parte de la realidad<sup>60</sup>.

---

58 Ella significa el mandato mayor de una comunidad, que en el Estado moderno podría relacionarse con la Constitución. Esta ley no está escrita, sino que es una interpretación filosófica a partir de su cosmovisión, presente en la interpretación que ellos hacen del funcionamiento de la naturaleza. Otra gran diferencia entre la Ley de Origen y la legislación ordinaria es la relativización del cumplimiento de la misma. Incluso puede ocurrir que su incumplimiento no acarree acciones inmediatas de hecho, pues tal vez el tiempo por sí solo restablece de mejor manera estos errores.

59 Cabildo de Jambaló, 2006.

60 ESTERMANN, J. (1998): *Filosofía Andina, estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Editorial Abya Yala.



## 5. Conclusión

La cultura indígena contiene valores y formas de relacionarse con el ambiente, que responden a un periodo precedente al *Antropoceno*. Ello implica que su forma de conservar, producir, etc, en la naturaleza tiene dimensiones aún no apropiadas por la civilización occidental. Pensar el tiempo como un espiral, o la muerte como la multiplicación de sí mismo, son ejemplos de una realidad no centralmente apreciada por la ciencia y por la civilización moderna.

Durante las últimas décadas los informes públicos del IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), caracterizan factores de riesgo para del cambio climático para la raza humana. Ahora más que nunca todas las ciencias, todas las civilizaciones debemos hacer un esfuerzo conjunto y cooperar en un escenario de gobernanza ambiental global. Si el cambio climático continua desarrollándose con la aceleración de procesos productivos extractivistas de gran escala, la raza humana se extinguirá en cerca de 50 años, o por lo menos será reducida al 5% de la población mundial.

Parece que ahora más que nunca todas las ciencias, todas las civilizaciones debemos hacer un esfuerzo conjunto. En este contexto las comunidades indígenas así como otras comunidades nativas, han mantenido una comunicación distinta con el planeta. Este momento histórico necesita soluciones innovadoras, que integren actores con intereses ambivalentes, entre ellos el Estado, los empresarios, las comunidades y sus saberes. Para concluir podemos decir que la propuesta indígena se orienta hacia otras prácticas ambientales donde se compite por el control y la orientación de un nuevo campo social compartido, la transformación del campo social dominante se dará si las orientaciones culturales de las prácticas sociales, transformando o adaptando modelos e ideologías dominantes.

Puede afirmarse que el reconocimiento dado ciertos valores indígenas en la gobernanza ambiental, se esta dando a través de organizaciones como la plataforma IPBES (Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), el Research Instituto Humanity and Nature, etc. Estas instituciones que están vinculando valores y prácticas de comunidades indígenas en la búsqueda de una evolución ambiental y con ella una nueva perspectiva de desarrollo sostenible. En ese sentido el mundo está buscando un nuevo campo cultural compartido en materia ambiental, donde que los valores indígenas constituyen una parte fundamental. Las comunidades indígenas así como de otras comunidades nativas, han mantenido una comunicación distinta con el planeta, desarrollando saberes que incluyen conocimiento ecológico local. Con esta afirmación no pretendemos esencializar lo indígenas, pero aspiramos a

activar esfuerzos para hacer parte de los procesos de transformación de las instituciones y las dinámicas locales, como un paso inicial.

Comprender el sentido de la existencia indígena en armonía y equilibrio, no significa haber encontrado la perfección, pero conocer cómo los saberes en un escenario local de cada organismo, cada persona, cada especie, cada institución, cada comunidad, pueden usarse y complementarse para salvaguardar nuestro entorno; este principio es completamente compatible con la idea de innovación bottom up. En este contexto las instituciones podrían facilitar espacios de interacción que focalizándose en el territorio local, así como en los conocimientos de las comunidades nativas, particularmente indígenas, se redefinan o renueven los criterios y mecanismos de interacción con la naturaleza que superen el periodo *Antropoceno*.



SECTION 2  
NATURAL RESOURCES

SECCIÓN 2  
RECURSOS NATURALES



# Introducción Sección 2 - Recursos Naturales

Chiara Scardozzi



En la actualidad, las áreas donde se concentra la mayor parte de los recursos naturales restantes en el mundo coinciden con las regiones habitadas por los pueblos indígenas, que durante siglos encontraron formas sabias de relacionarse colectivamente con la Naturaleza, de transmitir conocimientos y prácticas para administrar y manejar dichos recursos, permitiendo la producción y reproducción de la vida de los seres humanos en conexión con los no-humanos, con la tierra, las aguas, los bosques.

Décadas de investigaciones en diferentes ámbitos disciplinares han confirmado que, a nivel global, existe una estrecha relación que conecta la diversidad cultural y lingüística a la biodiversidad<sup>1</sup>. Una evidencia ratificada por las palabras de la Relatora Especial de las Naciones Unidas Victoria Tauli-Corpuz, que en su discurso para la celebración del Día Internacional de Los Pueblos Indígenas del Mundo, el 9 de Agosto de 2017 afirmó: “Los Pueblos Indígenas son los mejores guardianes de la biodiversidad global”<sup>2</sup>.

Es por esta razón que a nivel mundial los territorios indígenas representan las principales arenas en donde se disputan diferentes y asimétricos intereses y se desencadenan la mayoría de los conflictos socio-ecológicos<sup>3</sup> para el acceso, la propiedad y la utilización de los recursos naturales.

Sin duda el fenómeno no es nuevo y recuerda formas históricas de depredación de los territorios indígenas, aunque hoy adquiriera nuevos nombres: *extractivismo, land grabbing, water grabbing*.

Sin embargo en la actualidad las acciones de despojo se registran en el interior de países dotados de un marco jurídico que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, y, entre éstos, el derecho a la consulta previa en cualquier proyecto o medida que afecte los territorios indígenas y sus recursos, así como la relación de los pueblos con los mismos, como establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Esta fractura entre el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas y la falta de implementación de los mismos es el hilo rojo que une los estudio de casos contenidos en esta sección. Desde diferentes perspectivas disciplinares los auto-

1 A tal propósito véase: Toledo, Víctor, 2001, Indigenous Peoples and Biodiversity, en LEVIN, Simon et al. (eds.), *Encyclopedia of Biodiversity*, vol. 3, pp. 451-463, Academic Press; MAFFI, Laura, (ed.). 2001. *On Biocultural Diversity: Linking language, knowledge and environment*, Smithsonian Institution Press.

2 The Guardian, “Indigenous peoples are the best guardians of world’s biodiversity. Interview with UN Special Rapporteur Victoria Tauli-Corpuz to mark the International Day of the World’s Indigenous Peoples”, 9 de Agosto de 2017. En línea en: <https://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2017/aug/09/indigenous-peoples-are-the-best-guardians-of-the-worlds-biodiversity>

3 Se toma como referencia la definición de *conflictos socio-ambientales* o *conflictos ecológico-distributivos* elaborada por Martínez Alier. MARTÍNEZ ALIER, J., (2004), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria.



res nos invitan a reflexionar sobre las disputas por el control de los recursos tanto por parte de los Estados como por parte de inversores privados (empresas), los cuales constituyen la causa principal de violación de derechos, discriminación, desalojos, migraciones forzosas por razones económicas o ecológicas.

Los estudios de casos analizados se colocan en el continente latinoamericano, donde en las últimas décadas la demanda internacional de bienes primarios (en particular minerales, hidrocarburos, soja y otros productos agrícolas), ha implicado por un lado el deseado “crecimiento económico” de los países, por el otro la búsqueda y conquista permanente de nuevos espacios destinados a la producción energética, agroindustrial, o para la extracción de hidrocarburos y minerales que corresponden en la mayoría de los casos a territorios reclamados por campesinos e indígenas, en donde todavía no se logró una solución definitiva de regularización jurídica y restitución territorial. El multifacético concepto de *desarrollo*<sup>4</sup> y las políticas que lo concretizan en prácticas, es el común denominador entre las diferentes disputas por los territorios en países ricos de materias primas, aunque la maximización de la productividad implique tremendos costos socio-ambientales y daños irreversibles: contaminación de tierras y aguas, desaparición de masas boscosas, extinción de especies animales y vegetales, desertificación, migraciones forzosas de enteros grupos y transformación obligatoria de colectividades históricamente marginalizadas y consideradas arcaicas, improductivas, subdesarrolladas.

Paradójicamente, la resistencia a estas dinámicas atropelladoras y las luchas para que se respeten los derechos formalmente reconocidos, son criminalizadas y las colectividades involucradas son acusadas implícitamente de “resistirse al desarrollo del país”, hecho que pone constantemente en discusión la relación Estado-pueblos indígenas en términos de inclusión y participación.

En esta perspectiva, a través de la mirada jurídica, Malka San Lucas Ceballos analiza la relación entre explotación petrolera y derechos de pueblos indígenas en Ecuador. La autora examina el caso del Yasuní, el área protegida más grande del país y una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta, que representa al mismo tiempo una zona estratégica en materia energética, habitada por varios pueblos indígenas, incluidos los pueblos en aislamiento voluntario (PAV). Aquí se hace manifiesta la que la autora llama

---

4 Me refiero a la noción de “desarrollo” expresada por el antropólogo Olivier De Sardan, como: “conjunto de procesos sociales inducidos por operaciones intencionales de transformación de un ambiente social, promovidas por medio de instituciones y de actores externos a dicho ambiente, los cuales sin embargo tratan de movilizarlo por medio de un injerto de recursos y/o técnicas y/o conocimientos” (traducción propia). OLIVIER DE SARDAN, J.P., (1995), *Anthropologie et Développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD-Karthala, Paris.

“colisión de derechos”: entre otros, el derecho a la intangibilidad territorial, la autodeterminación, la voluntad de mantenerse aislados de los PAV, contra el derecho ciudadano al desarrollo, a la explotación de los recursos naturales por parte de los actores no indígenas.

Ecuador es también el escenario del caso analizado por Margherita Scazza, en el cual se muestran las consecuencias socio-económicas del acaparamiento de recursos (*resources grabbing*) para los grupos impactados por la construcción de mega-proyectos. Específicamente Scazza profundiza, también por medio de datos etnográficos, los efectos de un proyecto hidráulico de gran escala (Plan Hidráulico del Acueducto de Santa Elena- PHASE) en las formas de vida de los pueblos indígenas de la península de Santa Elena.

También el caso de estudio de Carolina Sánchez de Jaegher involucra un proyecto hidroeléctrico en el Sur del Chile. Aquí la autora, por medio del análisis de la resistencia Mapuche por la defensa del Río Pilmaiquén y del *Ngen Mapu Kintuante* (los sitios sagrados Mapuche), explora el lado ontológico y epistemológico de los conflictos ambientales, mostrando cómo la cosmovisión indígena orienta las acciones en defensa del entorno.

De hecho, lo que se disputa en los conflictos ambientales no son solamente espacios geográficos y recursos físicos, sino también maneras de relacionarse, entender, sentir y pensar la Naturaleza. Por lo tanto las reivindicaciones y las luchas por los territorios entendidos como espacios de vida legítimos por parte de las sociedades indígenas manifiestan las graves e inconciliables criticidades del modelo económico dominante, sus intereses, ideologías y prácticas, que reducen la complejidad de la Naturaleza a una mera suma de recursos a los cuales es posible atribuir un precio de mercado y de los cuales se puede aprovechar indiscriminadamente.

Sin embargo, el estudio de los conflictos en torno a y por el control de los recursos naturales impone un análisis multidimensional, que no reduzca la complejidad a dicotomías (Estado Vs Pueblos Indígenas, empresas Vs comunidades, etc.) y que considere tanto las acciones de despojo y sus consecuencias, como las respuestas de los pueblos indígenas, y por ende su *agentividad* frente a las amenazas, evitando que estos sean considerados exclusivamente como “víctimas pasivas” y poniendo énfasis en su capacidad de organización, reacción, reivindicación, movilización, expresión pública, transformación, resistencia.

Acercando la mirada, se puede observar también la complejidad de las heterogéneas realidades indígenas contemporáneas, visibilizando cuánto la presión económica, po-

lítica y social impuesta implican cambios también en las formas de organización interna a los grupos.

La respuesta indígena frente a las políticas extractivas en el sector minero constituye el centro de la contribución de Jessika Eichler y Efrén Cabrera Barrientos, que analizan el caso de las cooperativas mineras chiquitanas de Lomerío, mostrando por un lado uno de los mecanismos de contestación que se establecieron hace poco en las tierras bajas de Bolivia, por el otro el impacto de las indemnizaciones en las estructuras socio-políticas de los grupos, las divisiones internas, las fracturas en el liderazgo.

Bajo un punto de vista que se alarga al orden mundial, Roberto Cammarata investiga la situación crítica en la cual se encuentran hoy en día los pueblos indígenas, no obstante la avanzada herramienta internacional en favor de los derechos de los mismos, lograda por medio de un largo camino de lucha de los movimientos indígenas y de fuertes negociaciones con los Gobiernos para el reconocimiento jurídico de las subjetividades indígenas y de sus específicas formas de vivir, moverse, expresarse, y relacionarse con el medioambiente.

2007-2017: ha pasado una década desde que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue emanada y ha sido adoptada. La Declaración parecía una forma de reconciliación histórica entre los gobiernos y los pueblos indígenas, una herramienta capaz de garantizar los derechos a la tierra, al territorio y al acceso a los recursos naturales. ¿Cuál es el balance hoy en día, a una década de distancia?

El análisis de Cammarata nos induce a reflexionar sobre las reivindicaciones contemporáneas de los pueblos indígenas, las cuales cobran nuevos sentidos frente a renovados desafíos de magnitud global: la emergencia ambiental, los cambios climáticos y sus consecuencias en términos de sostenibilidad, seguridad y soberanía alimentaria.

La denuncia ya no alcanza. Es necesario mirar sin romanticismo, trabajar de forma colaborativa y creativa para encontrar soluciones comunes a la humanidad entera, presionar para que los derechos no queden en papel<sup>5</sup>. Es un reto también para los investigadores: buscar buenas prácticas, formas exitosas de enfrentar los conflictos; generar conocimiento, contribuir a la creación de herramientas funcionales a la implementación de los derechos, para la defensa de los territorios, los saberes, las formas de vidas diferentes y legítimas.

---

5 Tomando la expresión "paper rights", Cammarata se refiere a la obra de GUASTINI, Riccardo (1994): "Diritti", en GUASTINI, Riccardo, COMANDUCCI, Paolo (eds.). *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, p. 168.

# Eco-spirituality, territoriality and Indigenous environmentalism: the Mapuche Pilmaiquen struggle

Carolina Sánchez De Jaegher<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Carolina Sánchez De Jaegher (c.sanchez@ucr.nl) is assistant professor of Latin American Studies and Spanish at the University College Roosevelt, Utrecht University, The Netherlands. She engages in Mother Earth and Indigenous rights. Carolina would like to thank the following colleagues for their invaluable comments: the *Lonco Ñizol* and academic José Quidel; the Mapuche academic Sergio Caniuqueo; Prof. Rolando Vázquez; the Mapuche journalist and writer Pedro Cayuqueo; and Prof. Ricardo Salas; Chilean photographer Fernando Lavoz for providing the pictures in this article.



## Abstract

The Latin American region is experiencing increasing environmental conflicts that invoke their defense of Mother Earth from very different positions and ways of thinking about the global environmental crisis and the ways to achieve the goal of saving the planet. This article explores the ontological and epistemological sides of environmental conflicts, in the context of the Mapuche Pilmaiquen resistance for the defense of the *Ngen Mapu Kintuante* (Mapuche sacred sites) in southern Chile. By ontological sides, the article refers to those conflicts that involve different assumptions about what exists in the disputed space and the interrelations of these existences with the local life<sup>2</sup>; whereas for the epistemological side the reference is to the forms of knowing these world-spaces. I argue for this that the tripartite linkage of nature, territoriality and spirituality invoked by the Mapuche in the struggle for the defense of their territory conveys complex interrelations that exceeds the division of the human-non human life, hence do not correlate in a straightforward manner with the related areas in which environmental conflicts are traditionally salient: management of resources, the destruction of ecosystems, deforestation and loss of biodiversity<sup>3</sup>.

**Keywords:** Indigenous environmentalism, Mapuche, environmental sociology, territoriality, spirituality, nature.



Picture 1: Members of the Mapuche- Pilmaiquén resistance lead by machi Millaray Huichalaf (in the picture) demonstrate in Río Bueno city (Ranco province) located in Los Ríos region, Chile. They protest against the Norwegian multinational Statkraft S.A. that wants to build a network of hydroelectric plants in the sacred site Kintuante Ngen Mapu (3 October, 2016 ). PHOTO CREDITS: Chilean photographer Fernando Lavoz

- 
- 2 Blaser, Mario (2013): "Ontological Conflicts and Stories of Peoples in Spite of Europe: Toward a Conversation on Political Ontology", *Current Anthropology*, Vol. 54, No.5, pp. 547-568; De La Cadena, Marisol (2015): "Uncommoning Nature", *E-Flux Supercommunity Online Journal*. Retrieved from: <http://supercommunity.e-flux.com/texts/uncommoning-nature>.
  - 3 ESCOBAR, Arturo. (2008): *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. Duke University Press, London, p. 66.

## 1. Introduction: Toward a framework of environmental conflicts as epistemological and ontological struggles

This article engages with non-traditional grammars embedded in the spiritual practices and the emergence of non-human beings displayed in environmental conflicts. Central to this engagement, is the argument that environmental conflicts encompass enquiries that do not only relate to the destruction of ecosystems, deforestation and loss of biodiversity but also, and very important, dimensions that relate to the insights, pedagogies and practices that inform of different ways of existing and knowing by which communities run their life in co-existence with other beings in nature.

This section has two interweaved aims that sustain the article's main argument. The first one elaborates on the description of conceptual tools that helps to the interpretation of the ontological and epistemological side of environmental conflicts; and the second aim is to provide an overview of the complexity of the field when some of these dimensions converge in disputed territories that have been occupied under the logic of green capitalism; these dimensions are: spirituality, the conceptions of a *Buen Vivir* (or, hereinafter, Good Life) and territoriality.

Green capitalism refers here to a globalized discourse that brings together the convergence of market forces under the rhetoric of an environmentally friendly logic that does not question the commodification of nature and gives to sustainability and development a market profit orientation<sup>4</sup>. Conversely, Indigenous environmental thinking, understood this as the ancestral knowledge-relational practices with Mother Earth, claims that it is precisely capitalism, in whatever of its forms, the principal cause of the planet's biological deterioration.

The similarities of Indigenous opposition to capitalism with green moderate and also radical oriented postures for the defense of Mother Earth tend to associate Indigenous environmental thinking with a green essentialist fashion that neglects both: the human's utilitarian dependence from nature and the pedagogies that involve the coexistence with Mother Earth under relational and reciprocal ethical principles. As the concept of *Buen Vivir* in the Andean regions indicates,

*Buen Vivir*<sup>5</sup> implies access to and enjoyment of material goods in harmony with nature and people. It is the human dimension of affective and spiritual realization. Peo-

---

4 Luke, Timothy. W. (2013): "Corporate Social Responsibility: An Uneasy Merger of Sustainability and Development", *Sustainable Development*, Vol. 21, pp. 83-91.

5 In Ecuador "Good Life" is referred as the *Buen Vivir* but in Bolivia is *Vivir Bien*. Bolivian Constitution (2009). Retrieved from: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf).

ple do not live isolated but in family in a social environment and from nature. One cannot live a Good Life if the rest lives poorly or if nature is damaged<sup>6</sup>.

Another association of the Indigenous claims for the defense of Mother Earth is that these are straightforward the result of climate change and global warming. Without resting importance to the relation of these variables with the Indigenous opposition and critic to the massive commodification of nature, Indigenous environmental thinking and pedagogies belong to the colonial history of land dispossession and their resistance to the instructions and applications of global capitalism and modernity.

Indigenous environmental thinking encompasses in this way, the re-emergence of relational practices and collective worlds embedded in non-traditional knowledge(s) and the inseparability of these knowledges with Indigenous territorial claims in the context of *Buen Vivir* and what exists in the space, and this independently of whether these existences are material or intangible in the form of spiritual beings.

Not all environmental conflicts with Indigenous communities are essentially epistemological and ontological related and this is important to emphasize two points; first, the misconception that the interest for saving the planet joints a large diversity of voices under the same front; and second, also a misconception, is the understanding of Indigenous spirituality as an evasion of the reality that does not relate with the human material needs on Earth. Excessive romanticism on Indigenous spirituality is another form of dehumanization that creates conditions for spiritual consumption and cognitive blindness. By cognitive blindness I am referring to the critic on knowledge supremacy that fails to recognize 'different conceptions of knowledge(s), of what it means to know, of what counts as knowledge and how that knowledge is produced'<sup>7</sup>.

Spiritual transcendence does not imply the separation of human beings from their dependence on nature and their survival needs, indigenous environmental thinking acknowledges the connection of spirituality with the *Buen Vivir* and the human's utilitarian dependence of nature but this is in opposition to the waste and uncontrolled overconsumption that is destroying Mother Earth's eco-systems in the name of progress and development.

---

6 Albó, X. (2011). "Suma qamaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo?" in FARAH Ivonne H. & VASAPOLLO Luciano (eds.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, CIDES-UMSA, La Paz, pp. 133-144. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20131216115814/VivirBien.pdf>. My translation of the following, original text: "El Vivir Bien implica el acceso y disfrute de los bienes materiales en armonía con la naturaleza y las personas. Es la dimensión humana de la realización afectiva y espiritual. Las personas no viven aisladas sino en familia y en un entorno social y de la naturaleza. No se puede Vivir Bien si los demás viven mal o si se daña la naturaleza."

7 SOUSA SANTOS, B. (ed.) (2008): *Another Knowledge is possible, Beyond Northern Epistemologies*. Verso Publications, New York, p. xxi.



The differences in the view of what Good Life means is thus central to understand the epistemological sides of environmental conflicts. For instance, whereas for the Chilean green capitalism Good Life resides in the increase of hydroelectric plants to ensure the country's ongoing expansion of mining sector in the south of Chile, the optimal production of wood pulp plants in the southern regions and the maintenance of a healthy economy indicators, the Mapuche Pilmaiquén struggle inscribes its opposition to the monocultures, commodification of water and the expansion of hydroelectric plants in the original spiritual instructions that they have received as a community and the ethical principles that sustain the Mapuche's prosperity, wealth, economy and spirituality, these are: the Mapuche principle of *Buen Vivir* (*Kvme Mogen*) and the *Ixofill Mogen* (an idea of biodiversity but it not the same as we understand it in West)<sup>8</sup>.

However, the above does not mean that the Mapuche communities (in general) radically reject products that are associated with modernity and capitalism, as Bengoa points out 'the clash between forestry industry' and I will add with hydroelectric plants in southern Chile 'and the Mapuche communities locates in the different relations they have established with the soil (territory)<sup>9</sup>. Contrary to the rejection of modern products, Indigenous communities in Chile have adopted products associated with modern consumption such as mobile phones, televisions, computers or even cars, this shows that Indigenous communities are also part of a problem that concerns the entire humanity, and not only consuming societies; globalized moods of consumption are also affecting Indigenous communities and we do not know yet how deep will these consumption patterns transform the *Buen Vivir* and their engagement with Mother Earth preservation.

The sections of this chapter are thus ordered as follows: section 2, Pluriversality and the epistemological side of environmental conflicts discusses views, positions and moods of engagement in the interest of preserving Mother Earth; section 3, covers the notion of *Buen Vivir* in relational worlds; section 4, Eco- Spirituality and the *Kisulelay ta mapu* explores the spirits and energies as guardians of Mother Earth's spaces; section 5, Eco-spirituality along the Pilmaiquen River: *Wüñoletuwün* explores the Mapuche spirituality through the acts of reciprocity with Mother Earth; section 6, Facts and

---

8 See for this: Centro de Análisis de Políticas Públicas (2016): *Estado del Medio Ambiente en Chile comparación 1999-2015*. Maval Impresores, Santiago de Chile; Confederación Mapuche de Neuquén (2010): *Kvme Felen Mapuce*. Gráfica Althabe, Neuquén; Zibechi, Raúl (2012): *Territories in resistance*. AK Press, Chico, CA (USA), pp. 109-119.

9 BENGOA, José (2012): *Mapuche Procesos, políticas y culturas en el Chile del Bicentenario*. Catalonia Ediciones, Santiago de Chile, p. 161. My translation of the following, original text: "[...] diferente asunto has sido cuando se ha enfrentado la expansión forestal a comunidades indígenas mauche en que las condiciones de la relación hombre-tierra son diferentes".

surfaces of the conflict, offers a summary of the conflict; section 7, Reconstructing the Mapuche struggle amidst Chilean Green Neoliberalism, part I: Territory covers the territorial legislation that has allowed for the invasion of monocultures and hydroelectric plants in detriment of the Mapuche territory; section 8, Reconstructing the Mapuche struggle amidst Chilean Green Capitalism, part II: Water, covers the same as in the previous section but the framework of water; section 9, Conclusion: From eco-spirituality to Mapuche environmentalism, outlines an open discussion of the pedagogical insights of relational worlds and closes with examples of my own positionality and my experience with the beings of Earth and their energies.

## 2. Pluriversality and the epistemological and ontological sides of environmental conflicts

The explorations of the intelligibilities between spirituality, the *Buen Vivir* and biodiversity principles imply an analytic effort that gives off universality to enter the pluriversality of thoughts, moods and practices of existence in the infinite world-spaces that inhabit Mother Earth<sup>10</sup>. Pluriversality is a decolonial move and allows for connections rather than disconnections between the worlds; and this connectivity is given through difference rather than in the similarity of views. A feminist decolonial leap from Western universality offers a better understanding of difference as a pluriversal connector through the notion of situated knowledges, “situated knowledges are about communities not about isolated individuals, the only way to find a larger vision is to be somewhere in particular”<sup>11</sup>.

Central to this leap is that universalism and objectivism are forms of situated knowledges marked by the geographical place and the history of the communities where they emerged; hence, “knowledge is valid when it includes an acknowledgement of the knower’s specific position in any context, because changing the contextual and

10 LEFF, Enrique (2014): *La Apuesta por la vida. Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur. Siglo XXI*, Mexico; Quijano, Anibal (2007): “Coloniality and modernity/rationality”, *Cultural Studies*, Vol. 21, No. 2, pp. 168-178; MIGNOLO, Walter (2011): *The Darker Side of Western Modernity*. Duke University Press, London; Escobar (2008), *op.cit.*; Vázquez Melken, Rolando (2014): “Colonialidad y Relacionalidad” in BORSANI Maria Eugenia and QUINTERO Pablo (eds.), *Los Desafíos Decoloniales de Nuestros Días: Pensar en Colectivo*, Editorial de la Universidad del Comahue, Argentina, pp. 173-196.

11 Haraway, D. (1988): “Situated knowledges: the science question in feminism and the privilege of partial perspective”, *Feminist Studies*, Vol. 14, No. 3, pp. 575- 599.

relational factors are crucial for defining identities and our knowledge in any given situation"<sup>12</sup>.

Understanding environmental conflicts and struggles with communities (not only Indigenous ones) entails shifting our gaze from objectivism and universality to a pluriversal and intercultural view that encompasses both an acknowledgment of the huge epistemological ecologies of the world, the connections between all of them but also the ontological difference and positionalities in them.

Today's dominance of humanity over nature is the historical consequence rather than the natural direction of mankind in its search for complete fulfillment.<sup>13</sup> Western environmentalism is also a particular view that has emanated from the increasing disengagement of the binomial science/economy with the spiritual and ethical relations with Mother Earth (the Gaia in the Western epistemological niche); particularly, western environmentalism has unfolded in the context of the major environmental disasters of the XX and XXI centuries; however, Indigenous environmentalism emerges with the processes of dispossession and epistemicides that are parallel to the ongoing encroachment of their territory and the enduring Indigenous resistance to these processes of massive destruction.

The emphasis of the epistemological and ontological sides of environmental conflicts is thus multilayered and it is grounded in the pluriversality of thinking about our environment and our relation to Mother Earth; this also implies that neither opponents to neoliberalism nor Indigenous communities but capitalism itself is concerned with the environmental crisis as I outlined in the introduction, but the ways and moods to confront this crisis are antagonist in their goals and principles despite the interest of preserving the planet. Commonalities in divergence, in other words.

Green capitalism contextualizes its goals in the language of progress and development that hides the prevailing logic of control and domination in the 'exploitation disguised in the language of being good for everyone'<sup>14</sup>. Yet, the 'systematic suppression of subordinated cultures and knowledges'<sup>15</sup> in which universality and modernity have unfolded mark also the revival of spirituality and knowledges in a 'space where other

---

12 Maher, Frances A. and Tetreault, Mary Kay (1993): "Frames of positionality: constructing meaningful dialogues about gender and race," *Anthropological Quarterly*, Vol. 66, No. 3, pp. 118-126, p. 118.

13 Leff (2014), *op.cit.*

14 Mignolo (2005), *op.cit.*, p. 6.

15 Escobar (2008), *op.cit.*, p. 67.

forms of being, existing, remembering and dwelling in this world flourish<sup>16</sup>. Despite the elements of modernity that are present at the Mapuche communities today, this is the place where I situate Mapuche environmentalism and eco-spirituality, a dwelling place from where it is possible to rethink from other epistemological niches, humanity's ontological-positions in relation to Mother Earth and all her beings.

Last but not least, it is important to highlight three aspects of the theoretical framework presented in these two sections. The first is that when talking about epistemological zones, I am not only referring to those areas related to non-western knowledge(s)—mainly Indigenous or African; western knowledge and capitalism are an influential, positional and situated epistemological zones whose ideals and goals have been projected in large areas of the world due to a multiplicity of historical actions and events; and green neoliberalism as one of capitalist's offspring is also being criticized and resisted from inside their own centers of production. This could explain the affinities in goals that western environmentalists may have with Indigenous struggles of the South; however, it cannot explain the reluctance of Indigenous peoples to engage in a common front with non-indigenous environmentalism, green movements and some other western propositions in the battle to save the planet.

Second, the spiritual aspects of the Pilmaiquén struggle are part of “the scenario of global modernities trapped in the new order of global colonialities”<sup>17</sup>. It is in this scenario that the ways to fight climate change and global warming are shared and disputed by many contenders, ideas and moods of relating.<sup>18</sup> The conflict resides in the resilience of the emerging voices from the periphery that clash with those projects that strive to continue reproducing and imposing neo-colonial forms in Latin America.

Acknowledging pluriversality and the non-universal and positional character of knowledge is, therefore, a path to enhancing our comprehension of the different sides of environmental conflicts and the knowledges involved, and all this in pluriversality and community.

---

16 Vázquez Melken (2014), *op.cit.*, p. 3. My translation of the following original text: “La colonialidad es por otro lado donde se rememoran, se viven y florecen otras formas de ser, de estar, de recordar y de habitar el mundo”.

17 Mignolo (2011), *op.cit.*, p. 3, where the author refers to modernity.

18 O'GORMAN, Edmundo (1958): *La Invención de América: El Universalismo de la Cultura Occidental*. Universidad Autónoma de México, Mexico.

### 3. Buen Vivir in relational worlds

Conceptions of a Good Life and the spiritual and utilitarian visions that communities have on natural resources branch out into epistemological and ontological environmental disputes when 'heterogeneous worlds that do not make themselves through the division between humans and non-humans – nor do they necessarily conceive the different entities in their assemblages through such a division- are both obliged into that distinction and exceed it'<sup>19</sup>.

However, different ways of understanding territory and the Good Life do not mean that these visions co-exist unrelated and in the negation of each other or outside the main trends of consumption, hence when we refer to indigenous environmentalism, it is important to clarify two aspects. The first one is the relation of the Mapuche environmental thinking with an ethnic identification of the territory that also signals a complex and double political discourse which encompasses their territorial vindication, the form of producing wealth and the eco-spiritual practices related to their mode of existence. Second, in the last 30 years Chile has implemented the modernization in all its primary services all along the country and in the most remote areas. Electricity, drinking water, transport, state education and special scholarships programs are now at the reach of many Indigenous Mapuche communities; the results of this modernization programs is visible in huge rural Mapuche areas with better housing, vehicles, computers, trucks, solar panels and even tractors as part of the usual landscapes where these communities are located<sup>20</sup>. This suggests that Indigenous environmentalism does not imply a radical cut or disengagement with the products associated to the capitalist technological revolution (as I introduced before), nor does it point to a romantic view that appeals to come back to the past in their traditional 'ruca' (the Mapuche house) sitting around the fire. Nowadays in the Mapuche communities, the ruca co-exists with the common Chilean type housing and, in most cases, they are left for very specific purposes related to cultural and political affirmation. This also reinforces the argument that Mapuche environmentalism encompasses two sides of the same coin: their political discourse for the demand of territory and the defense of their relational moods of life that are inserted in the rescue processes and preservation of their world

---

<sup>19</sup> De la Cadena (2015), *op.cit.*, par. 3.

<sup>20</sup> Bengoa (2012), *op.cit.*, pp. 43-51.

and the knowledges that have survived the irruption of modern consumption and the enduring effects of Chilean colonial past in the present.

The epistemological and ontological sides of environmental conflicts lies thus within different visions and practices sustained by different knowledges; inside these visions there are the forms of struggling against the deterioration of the environment. If we look at environmental conflicts in this way, we can be consequent to pluriversality, that is different worlds sharing one space; in the Pilmaiquén struggle we could see these worlds through their practices: on the one hand, the Chilean green capitalism that aims to tackle both capital accumulation and global emissions by planting fast-growing monocultures like Pine and Eucalyptus but these trees need huge amounts of water to grow at a fast rate and big electricity power plants in order to deliver the wood pulp for the production of paper; on the other hand, the Mapuche communities that live by river banks and perceive in this massive tree industrialization and the invasion hydroelectric plants in their territory, a sharp contrast with their '*Buen Vivir*'. In other words, monocultures are perceived as another form of colonial invasion in their territory and as such transgressing their way of living in accordance to their cosmology and the *Kvme Mogen* the Mapuche translation of a Good Life.

Environmental conflicts are not only as acts against destruction of the environment or battles for natural resources. They also embody wars 'waged against world-making practices that ignore the separation of entities into nature and culture- and the resistance to that war'<sup>21</sup>. To clarify this, I propose to look at territory using different conceptions of it, the official one which refers to territory under the nation-state as 'often textually represented' in the constant remapping of the world resources that 'even in the most obvious meaning can be reinterpreted in light of what are taken to be controlling texts such as legal statutes or constitutions'.<sup>22</sup> Constitutions and their legal frameworks define how territory is conceived and transformed in the modern colonial world. In the neoliberal view, territory becomes more flexible in the practice than in its boundaries as it is marked by the productivity and potentiality of natural resources for economic progress and development. Hence the legality that underlies Chilean green capitalism links development and progress with the accumulation of wealth as a way to pursue the nation's ideal of a Good Life; as I will show later in the sections of the Chilean water and land legislation, the epistemological side of the Mapuche conflict with the Chilean green model unfolds in the context of several laws that sustain the

---

21 De La Cadena (2015), *op.cit.*, para. 4.

22 DELANEY, David (2005): *Territory a Short Introduction*. Blackwell, Oxford, p. 25.

concessions that the Chilean state has given to the multinationals to make use of the land and hydric resources in Mapuche ancestral territories. Laws in this way are not isolated mechanisms of the state but instruments that sustain ideologies, conceptions and applications of Good Life views.

For the Mapuche, territory is conceived under the rules of the the *Waj Mapu* which is bounded to the *Kvme Mogen* (Mapuche *Buen Vivir*), the *Ixofill Mogen* (principle of biodiversity) spirituality and the *Az Mapu*, the Mapuche legal system that regulates the normativity of the *Buen Vivir* in the Mapuche communities. Before the colony and far into the formation of the Chilean state, economic progress, productivity and a certain idea of development was regulated by these three principles. In a less intensive way in the present time, the principles of *Kvme Mogen* and *Ixofill Mogen*<sup>23</sup> are still being practiced in the life of the communities as a resistance to the Chilean colonialism and to reaffirm their own knowledges, spirituality and relation with the territory<sup>24</sup>.

#### 4. Eco- spirituality: Kisulelay Ta Mapu

Indigenous spirituality has historically been subject to foreign interpretation, unfortunately. Emerging in the minds of the colonizers in the XVI century and further developed as the foundations of the independent states, these representations have been deeply rooted in the collective imagination of what we know about Indigenous cosmologies and the science involved in their practices<sup>25</sup>.

The greatest clash with Indigenous epistemologies in all these centuries of Western supremacy is precisely its anthropocentric dominance that has positioned mankind over any form of life; this position is in stark contrast to the holistic character of Indigenous eco-spirituality, something that is very salient, as seen in the reconstruction of the Pilmaiquen struggle amidst Chilean green capitalism. A central idea to understand this point in the context of the Mapuche eco-spirituality is the realization that for the

---

23 This term appears written as *Ixofij Mogen* in the Argentinian side. On this, see Equipo Interdisciplinar e Intercultural del Proyecto (2010): *Propuesta para un KVME FELEN MAPUCE*. Gráfica Althabe, Neuquén, Argentina. Retrieved from: <http://www.ipesderechoshumanos.org/pdf/proyecto-mapuce-anexo7-kvme-felen.pdf>. On the Chilean side, it seems to be *Ixofill Mogen*. ÑANCULEF HUAQUINAO, Juan (2016): *Tayin Mapuche Kimün, Epistemología Mapuche-Sabiduría y conocimientos*. Universidad de Chile-Departamento de Antropología, Santiago de Chile.

24 Pichinao Huenchuleo, Jimena (2015): "La mercantilización del Mapuche mapu. Hacia la expoliación absoluta" in AN-TILEO BAEZA Enrique and CÁRCAMO-HUENCHANTE Luis (eds.), *Violencias Coloniales en Wajmapu*, Ediciones Comunidad de Historia Mapuche, Santiago de Chile, pp. 88-105.

25 DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2014): *Si Dios Fuese un Activista de los Derechos Humanos*. Editorial Trotta, Madrid; MIGNOLO, Walter (2005): *The Idea of Latin America*. Blackwell, Oxford.

Mapuche thinking (*Mapuche Rakizuum*) “there aren’t spaces that can be considered as empty; the Mapuche cosmology acknowledges the existence of multiple lives in the Mapu (Earth), these lives can be visible or non-visible to the human eye, human life is only one more among all the others”<sup>26</sup>.

Instead of the rupture of Western science from spirituality and religion, Indigenous cosmologies have straightforward relations among these three elements. In the Mapuche case, science, spirituality and religion are directly related in the applications they conceive for territory, economies and their idea of *Buen Vivir* (*Kvme Mogen*). I have corroborated this feature in cross-cultural dialogues with Mapuche ancestral authorities and academics who have been educated under the Chilean system and who regret and criticize the separation, instead of educating in accordance to the interrelation of all subjects in this system. Territory is for the Mapuche a place with several owners and every place, as the river Pilmaiquén, has its guardian-owner and its particular energy from there that *kisulelay ta mapu* means that there are no empty-unguarded spaces.

## 5. Eco-spirituality along the Pilmaiquen River: Wüñoleluwün

Suitable for this section is the application of a concept of territoriality that bears witness to the visible and invisible interrelations with the territory<sup>27</sup> because beyond the boundaries of the nation-state, territory ‘cannot be defined absolutely or permanently’<sup>28</sup> as it ‘entails a unique place making and region making, ecologically, culturally and socially’<sup>29</sup> that cannot be fully appreciated within the ‘imposition of fixed boundaries onto local epistemologies of fluid boundaries...forcing local communities to translate their territorial aspirations onto maps that Western style institutions will accept as legitimate documentation to accompany their land claims’<sup>30</sup>. These static boundaries allow for a geographical orientation, however they do not provide an un-

26 Pichinao Huenchuleo (2015), *op.cit.*, p.98. My translation of the following, original text: “Una idea central es la constatación de que ningún espacio se encuentra solo [...] el pensamiento Mapuche reconoce la existencia de múltiples vidas en el mapu, seres tangibles e intangibles, de los cuales el ser humano es uno más”.

27 Raffestin, Claude (2012): “Space, territory, and territoriality”, *Environment & Planning D: Society & Space*, Vol. 30, No. 1, pp. 121-141.

28 Raffestin (2012), *op.cit.*, p. 123.

29 Escobar (2008), *op.cit.*, p. 103.

30 OSLENDER, Ulrich(2001): Geografía de terror y desplazamiento forzado en el Pacífico colombiano: conceptualizando el problema y buscando respuestas. Cited in ESCOBAR, Arturo Territories of Difference (2008), p. 188.



derstanding of the Mapuche territorial interrelations; in this section I will apply the notion of *kisulelay ta mapu* to territory introduced in the previous section, to identify the visible and invisible relations that makes from the Pilmaiquén river a wealthy spiritual site for the Mapuche communities.

The Pilmaiquén river locates in the region of Los Ríos in southern Chile, its banks and surroundings are one of the most valued circuits of ceremonial sites for the Mapuche Huilliche communities<sup>31</sup> in the area. The Mapuche ontological definition over this territory affirms the existence of diverse *Geh*-guardians (spirits) and sacred spaces along the river banks that they name *Kintuante* to honor an old wizard and his wife, the *Geh Kilen Wentru*; among the sacred spaces are the *ngullatugue* that are the spiritual spaces where the *wüñoleluwün* or the spiritual acts of reciprocity with Mother Earth take place; there Mapuche pray and perform ceremonies of reciprocity to thank her for her gifts: good health, the harvest, crops and continuation of the cycle of life. The *ngullatugue* are also cosmological spaces selected by ancestral authorities and, as a result, carry the oral history of the Mapuche of hundreds of years. In these places, the *Kvme Mogen* (*Buen Vivir*) is invoked and reaffirmed to provide the Mapuche nation with continuity and in coexistence with Mother Earth.

The *renü* are other type of religious spaces, as important as the *ngullatugue*. These are caves associated with the dwelling of special spirits that have the power to control space and time in the dimension where the Mapuche people live<sup>32</sup>. Following the Mapuche narrations, the spirit of the *Kintuante* dwells in these caves and is believed to have the ability to travel through different dimensions of time and space of the Mapuche cosmology, therefore it has been endowed with the capacity to communicate with the supreme energy, the creator of all life. *Kilen Wentru*, the other spirit of the *Renü*, looks after the *menoko*, which are smaller versions of swaps where medicinal plants grow for the *Machi* (Mapuche doctor) to cure and keep the Mapuche healthy. One can say that the *Menoko* are living organic pharmacies that Mother Earth provides and it is the duty of the *Machi* and the Mapuche to protect them from being harmed.

For the Mapuche, spirituality and nature are inseparable concepts. Neither can exist without the other. Mother Earth and spirituality are modes of existence that relate them to other entities that inhabit the *Wajontu mapu* (Mapuche land) and the Waj

---

31 Huilliche means people of the South; the Huilliche are the most southern groups in the *Waj Mapu*. On this, see Educarchile, "Región de Los Lagos. Huilliches. Retrieved from: <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=130422>.

32 Personal communication with P. Cayuqueo, 16 January 2017.

Mapu, the Mapuche universe<sup>33</sup>. For instance, the *Geh* (spirit) and *Newen* (energy) of the land determine the straightforward relations with the particular Mapuche territorial identity, their spirituality and the principle of *Isofij Mogen* (biodiversity) and the *Kvme Mogen* (*Buen Vivir*). These concepts provide the space for a horizontal relation between the *Che* (Mapuche person) and non-human life, a relation that is marked by reciprocity in a subject-subject circuit of giving and providing. The *Geh* and the *Newen* exist in all the Mapuche universe<sup>34</sup>.

In *Mapuzungun* (the Mapuche language), there is no word for nature as understood in Western cultures; instead of nature, all life has a spirit and energy in the Mapuche universe. The *Che* is not the owner of the land; rather, it is the people who belong to the land. In this way, the territory marks the links of possession and not the owner as it is in Western cultures, namely the *Che* 'is part of the space that inhabits together with other subjects: the rivers, the trees, the mountains'<sup>35</sup>. Territory for the Mapuche is a relational experience; it implies 'how you fit into territory in order to live, not how you adapt the territory to your way of life'<sup>36</sup>. Where the *Che* fits in the balance with other entities of the space is in the spiritual mediations with the energy and the spirits owners and guardians of the space.

The Mapuche's subsistence and economy thus depend on the interrelations of reciprocity, spirituality and balance with the spiritual entities and primary energies, in other words of the invisible interrelations that humans have with all the entities of Mother Earth and not with a subjective and static idea of nature.

The *Isofij mogen* marks the reciprocity that the Mapuche have with their particular territory: On one hand, the *Kintuante* provides health, food and spirituality; on the other hand, because of these gifts, it is the duty of the Mapuche to defend Mother Earth to thank the spirits that inhabit the space for her people's strength to continue. The

---

33 Personal communication with Lonko and academic J. Quidel, 20 December 2016. The Wallmapu is the term that appears in the political vindication of the nation. The *meli wixan mapu* notes the territorial division between East and West in the Andes cordillera, which is divided into the Puelmapu, the territorial denomination of the East Andes, today south Argentina, and the Gulumapu, the West Andes, today the south of Chile. MILLALÉN José (2006): "La sociedad mapuche prehispánica: Kimün, arqueología y etnohistoria" in MARIMÁN, Pablo, CANIUQUEO Sergio, MILLALÉN José, and LEVIL Rodrigo, ¡Escucha, winka...! Cuatro ensayos de historia nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro, LOM Ediciones, Santiago de Chile, pp. 17-51.

34 The Miñche mapu is (the subsoil), the Naiq mapu (where we walk), Ragiñ Wenu Mapu (the place between the soil and sky) and the Wenu Mapu (the place between the sky and the stars). Pichinao, Jimena, Huenchulaf Ernesto, and Mellico Fresia (2015): "Pu Mapunche Ñi Gijañmawün Gulu Ka Pwel Mapu Meu. La forma mapuche de pensar y practicar la religión", unpublished manuscript on file with author, p. 20.

35 Personal communication with Lonko and academic J. Quidel, *op.cit.*

36 Leonel Lienlaf cited in Le Bonniec, Fabien (2013), "What is a Landscape for the Mapuche?", p. 4. Retrieved from: <http://videoartresearch.org/what-is-a-landscape-for-the-mapuche>.

balance embodied in the *Geh* and *Newen* with the Mapuche way of life and the territory is thus the basis of the Mapuche existence in the *Naiüq Mapu* (visible reality/space).

The Pilmaiquen River also has its own *Newen* and *Geh*, who is extremely influential in the Mapuche Williche communities who live along the river. The *geh* and *newen* of the river have the task of initiating life and transporting it to complete the cycle of life through the different dimensions of the Mapuche universe. The Mapuche Williche communities initiate the cycle of life of newborns in the cold waters of the river with the first crying; in this way, the baby's echo will travel along the landscapes and the stream of the river to spread the information that a new cycle of life has started. The waters of the river will also bring the souls of the elders to the *Wenu Mapu*, the place between the sky and the stars.

## 6. Facts and surfaces of the conflict

The invasion of hydroelectric and monoculture industries together with the change in the landscape and the contamination they bring to the Mapuche land is just the visible part of the Pilmaiquén conflict, and as I have been proposing this surface cannot reduce the conflict because the interrelations that play underneath exceed the facts that triggered the Pilmaiquén resistance. In this section, I offer a summary of this surface and facts.

The *Kintuante* is a place where several multinationals have tried to build hydroelectric plants from 2006 without success due to the firm resistance of the Mapuche Williche communities that live on its shores. The conflict started as a consequence of the intrusion into these communities by the *Empresa Eléctrica Pilmaiquén SA* in 2006. Since then, several other multinationals have sought to establish hydroelectric plants in the area. The most controversial is the Osorno hydroelectric plan (*Central Hidroeléctrica Osorno*), which has caused the greatest opposition in the communities as it will flood 18 kilometers of the *Kintuante* ceremonial site including a huge number of graveyards, *renü* and *menoko*<sup>37</sup>.

The project to flood the *Kintuante* ceremonial site was approved in 2007; since then, the project has passed through several owners. Statkraft, a Norwegian multinational, is currently in charge of the project. The government and the company have initiated

---

37 Huichalaf, Millaray (2011): "Fuera las represas de territorio mapuche/Interviewer: Espartaco Gatti", para. 6. Retrieved from: <http://weichanpilmaiquen.blogspot.nl/2011/09/fuera-las-represas-del-territorio.html>.

several attempts to negotiate and buy people's consent, offering them compensation for the damage that will be caused by the construction of these power plants. The strategy after this compensation is low-impact division among the communities. However, the *Machi* Millaray Huichalaf warned the government and Statkraft in a public video dated December 5, 2015 that the strategy will not succeed because neither the *Kintuante* nor its people have a price<sup>38</sup>. Several occupations of the land have followed and continue to occur every time the multinational attempts to resume the work.

In the case of the Pilmaiken struggle, what started as the defense of eleven hectares to protect the *Kintuante* ceremonial site has become a symbol of one of the struggles to maintain the Mapuche cosmology, their way of life and the dignity of all beings. There are now 23 communities that have joined forces under the *Machi* Millaray Huichailaf and Juana Cuante. These communities are no longer claiming eleven hectares, as was requested when they sought to buy this ceremonial land from the CONADI in 2011; currently in 2017, the claim is for large amounts of land that they consider their territorial space and where their cosmological vision lives in the narrations of the people and the spirits of the forest that protect them from disappearing and being diluted into the mainstream of the Chilean population.

## 7. Reconstructing the Mapuche struggle amidst Chilean Green Neoliberalism, part I: Territory

In the introduction, I mentioned that green capitalism is also part of an epistemological niche and that there is a legal ground that sustain its actions. In the next sections, I will elaborate on these grounds with the laws that have sustained the encroachment of Mapuche land and then the privatization of hydric resources.

The monoculture plantations of pine and eucalyptus and the hydroelectric multinationals have been occupying the Mapuche territory since the nineteen-eighties under a plan that fosters both the timber industry and allegedly the reforestation of large amounts of empty land that ideally present Chile as an environmentally conscious country against climate change. Timber is Chile's second most important export after copper and also one of the most lucrative; at the same time, it is considered an example

---

38 Mapuche Nederland (2015): "Chile: indigenous Mapuche will fight Statkraft company from Norway [Video file]", min. 1-5. Retrieved from: [https://www.youtube.com/watch?v=3-\\_XAa3N2\\_I&index=37&list=FLH1CYwHKEhKatfAvHDSftVg](https://www.youtube.com/watch?v=3-_XAa3N2_I&index=37&list=FLH1CYwHKEhKatfAvHDSftVg).

of the initiatives that are being taken to combat climate change in Latin America; hence, it is possible to label it Chilean green capitalism<sup>39</sup>.

Highly contradictory to Chile's approach to the greenhouse effect and the mitigation of CO<sub>2</sub> are the effects that these plantations are having on the ecosystems in southern Chile. On one hand, they require greater amounts of water to survive than endemic nature needs, triggering drought and soil degradation; on the other hand, they do not produce the expected mitigation of CO<sub>2</sub> emissions "as 70% of the industrial process of the eucalyptus and pine timber give back the emission to the atmosphere"<sup>40</sup>. Several national NGOs<sup>41</sup> have warned of the potential environmental damage and soil erosion that these exotic plantations will cause; furthermore their massive plantings next to the rapid logging of these species (every 10-12 years) do not compensate for the expected CO<sub>2</sub> reduction leaving the land potentially desert-like in areas<sup>42</sup>.

Much of the encroachment of the Mapuche land today is due, in my opinion, to two factors related to meet the neoliberal goals of the nation's economy: first, the electric energy that forestry requires to continue producing cellulose to meet the high demand from international paper manufacturing; second, the disproportion of land and water assigned to these trees at the cost of the environment, the Chilean population and the Mapuche way of living<sup>43</sup>.

The expansion of the forestry sector has resulted from several policies that the Chilean government has pursued to present itself as a modern green country. Law decree 701 is a good example of this effort; it was enacted in 1974, under the Pinochet's dictatorship, with the aim of stimulating forestry and promoting timber and logging company exports by subsidizing up to 75 percent of the companies' costs while freeing the companies from taxation<sup>44</sup>. Law decree 701 has helped concentrate land and water in the hands of privileged groups that can afford to buy huge amounts of land for very

---

39 González Hidalgo, Marien (2016): "Struggling for land and water: resistances to tree plantations in Southern Chile". Retrieved from: <https://entitleblog.org/2016/07/19/struggling-for-land-and-water-resistances-to-tree-plantations-in-southern-chile/>; Zibechi (2012), *op.cit.*, pp.109-119. Labelling this as "Chilean Green Capitalism" is my suggestion and it is based on the introduction explanation of Green Capitalism.

40 Donoso, Carla (2015): "Advierten graves riesgos ambientales por expansión forestal", para. 5. Retrieved from: <http://radio.uchile.cl/2015/02/21/advierten-graves-riesgos-ambientales-de-la-expansion-forestal-de-pinos-y-eucaliptos>.

41 OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales), Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, Fundación Terram, Agua y Vida Movimiento social por el agua y la vida.

42 Resumen Television (2014): "Plantar Pobreza, el Negocio forestal en Chile-Documental [Video file]". Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=A42dHCxuj1w>.

43 These monoculture species are designed to supply wood, charcoal, logs and pulpwood for consumption in the rich commercial areas of Asia and the global North, which has made timber the second largest export after copper in the Chilean economy.

44 Fundación Terram (2016): "Infografía: la historia del decreto ley No 701". Retrieved from: <http://www.terram.cl/publicaciones/infografia-la-historia-del-decreto-ley-n-701-de-fomento-forestal-2/>.

low prices. A great deal of this land was Mapuche ancestral land where their past and future survival as a people is inscribed.

For example, a quick overview of the land situation in the south reveals that the timber and logging sector possesses more than five million acres of tree farms in areas that are traditional Mapuche lands. Since 1974, the industrial plantations of pine and eucalyptus trees have continued expanding in areas that are well known as rich in hydric resources, focusing especially on the regions of Bio-Bio and the Araucanía; however, they are also present in the regions of Maule, Los Rios, Los Lagos and, in the last two years, Patagonia<sup>45</sup>.

The practices related to extractivism, also known as practices of 'accumulation by dispossession'<sup>46</sup>, have facilitated the accumulation of capital, territory and power in the hands of two large Chilean business groups who control 66 percent of the country's entire timber industry<sup>47</sup>. Together with other no less important groups, the timber industry owns 3 million hectares of Chilean territory that was previously covered with native forest and inhabited by Mapuche communities. Today, it is covered with exotic plantations.

Chile has been implementing measures to protect the environment and the monoculture forests that are more of a green façade than a serious demonstration of concern about the balance between this industry and the need to protect endemic nature. For instance, the Corporación de Fomento Maderero (CORMA, in English: Corporation for the Production of Wood)<sup>48</sup> elaborated some years ago the Code of Forest Practices (*Código de Prácticas Forestales*)<sup>49</sup> together with the assistance of ILO; this document outlines procedures for companies and proposals for the protection of the environment in the areas where the forestry industry is engaged in logging. However, none of the procedures stated by the CPF is mandatory; instead, they are framed as voluntary steps for the industry's green sustainability and security<sup>50</sup>.

---

45 World Rainforest Movement (2011): "Chile: ¿monocultivos forestales en territorios mapuches con certificación FSC?", paras. 2-3. Retrieved from <http://wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim-do-wrm/secao4/chile-monocultivos-forestales-en-territorios-mapuches-con-certificacion-fsc>.

46 Harvey, David (2004): "The 'new' imperialism: accumulation by dispossession", *Socialist Register*, Vol. 40, pp. 63-87, pp. 73-74.

47 Zibechi (2012), *op.cit.*, pp. 111-112.

48 On its website, CORMA matches the profile of Chilean Green Capitalism: "CORMA is strongly committed to sustainable development, undertaking multiple actions to care for the environment, communities surrounding our companies and our workers". Retrieved from: <http://www.corma.cl/about-us/what-is-corma>.

49 Ministerio del Trabajo y Previsión Social and Comisión Nacional Tripartita Forestal, "Código de prácticas forestales para Chile". Retrieved from: [http://www.mundoachs.cl/portal/trabajadores/Capacitacion/CentrodeFichas/Paginas/Codigo\\_de\\_practicas\\_forestales\\_para\\_Chile.aspx](http://www.mundoachs.cl/portal/trabajadores/Capacitacion/CentrodeFichas/Paginas/Codigo_de_practicas_forestales_para_Chile.aspx).

50 Ministerio del Trabajo y Previsión Social and Comisión Nacional Tripartita Forestal, *op.cit.*

Additionally, CORMA has fostered the monoculture industry by seeking national and international certifications of sustainability that position Chile as a country that cares for the environment and sustainable development. One is the CERTFOR<sup>51</sup>; this certification demands that the forest industry has fixed standards in 9 areas, of which only three clearly address the protection of water and soil and the vulnerability of local and Indian communities<sup>52</sup>. In the current situation, this is not sufficient.

Another measure that endorses the implementation of the Chilean green model is the international certification is the Forest Stewardship Council (FSC), which aims to guarantee that products originate from well-managed forests that provide environmental, social and economic welfare. Seventy percent of the pine and eucalyptus plantations are FSC-certified.<sup>53</sup> While this certification seems to benefit companies in allowing them to access international markets, national statistics and the increasing Mapuche conflicts in the South indicate that they are not completely valid in qualifying Chilean forestry's products as sustainable<sup>54</sup>.

The timber industry has become very profitable in Chile; however, whereas the commercialization of pine and eucalyptus wood, charcoal and pulpwood has prospered and has become a business of millions in the past ten years, the areas 'where this business developed have become the poorest in the country'<sup>55</sup>. Recent data reveal that the forest industry will continue expanding and doubling its profits by 2018 while at the same time, the incarceration of Mapuche ancestral authorities, the discontent with water shortages in a region where hydro resources have always been abundant, the poverty in the rural sector and the degradation of the soil are increasing<sup>56</sup>. Next, I review the water legislation.

---

51 "Certificación de Manejo Forestal Sustentable", in English: Certificate of Sustainable Forest Management.

52 Corporación Chilena de la Madera (2013): "CORMA recursos renovables", para. 7. Retrieved from: <http://www.corma.cl/medioambiente/sustentabilidad-ambiental/certificacion-de-manejo-forestal-sustentable>

53 CORMA (2013), "Expertos forestales destacan la importancia de la certificación", para. 9. Retrieved from: <http://www.corma.cl/corma-al-dia/la-araucania/expertos-forestales-destacan-la-importancia-de-la-certificacion>.

54 World Rain Forest Movement (2015), "Chile: discredited FSC label continues to legitimize industrial tree plantations". Retrieved from: <http://wrm.org.uy/articles-from-the-wrm-bulletin/section1/chile-discredited-fsc-label-continues-to-legitimize-industrial-tree-plantations>.

55 Lucio Cuenca interviewed by Zibechi (2012), *op.cit.*, p. 119. Lucio Cuenca is the coordinator of the Latin American Observatory of Environmental Conflicts (OLCA).

56 Many Mapuche leaders are being incarcerated, accused of taking part in terrorist acts. See for this the testimony and the recommendations to the Chilean government contained in Consejo de Derechos Humanos de la ONU, "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson", Doc. ONU A/HRC/25/59/Add.2. Retrieved from: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2014/05/A-HRC-25-59-add.2-s.pdf>.

## 8. Reconstructing the Mapuche struggle amidst Chilean Green Capitalism, part II: Water

The invasion by hydroelectric multinationals is strictly connected to law decree 701 that has allowed huge plantations of monocultures and with them increasing demand for hydroelectric energy that has tripled to continue producing wood products, such as pulp and paper<sup>57</sup>.

The *Código de Aguas* (Water Code) was adopted in 1981 (again, under the dictatorship), it is still in force as it provides the legal grounds for the installation of hydroelectric plants and the occupation of Mapuche land in the South of Chile. Chile's water legislation is one of the oddest in the world.

The *Código de Aguas* considers water a social good; it also considers water a private and economic good. This is the most conflictive point in the entire law, for it has allowed the privatization of all water resources granting water rights without setting any limit for the expiration of the water concessions.<sup>58</sup> Moreover, the *Código de Aguas* separates land property from water resources and establishes opportunities only for private investment rather than social rights to water. For instance, it allows the private sector to request rights over hydric resources from the state everywhere such rights are needed and with no requirement to specify the reasons for the use of these resources<sup>59</sup>. The *Código de Aguas* also establishes that once water rights have been delivered/granted on request to the private sector, the state can no longer intervene, which allows the reallocation of these resources through what is known as the water market; in this system, the owner of the water rights can lease, buy or sell any of its water property rights to the highest bidder<sup>60</sup>.

Likewise the law decree 701, which boosted the pine and eucalyptus industry by giving it huge amounts of land with rights of ownership that have lasted more than 40 years, the mechanism of water rights transaction between private parties has favored an extreme concentration of ownership of this resource in few hands, to such an extent that currently only three companies own 90% of water rights for power generation

---

57 ORREGO, Juan Pablo (2002): *El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: Cursos y Aguas Subterráneas*. Fundación Terram, Santiago de Chile.

58 Larraín, Sara (2010): "Agua, derechos humanos y reglas de mercado" in LARRAÍN Sara and POO Pamela (eds.), *Conflictos por el agua en Chile*, Gráfica Andes, Santiago de Chile, pp. 15-49.

59 Larraín (2010), *op.cit.*

60 BRAVO, Patricia, AEDO María Paz, and LARRAÍN Sara (eds.) (2004): *Agua: ¿Dónde Está y de Quién es?*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, pp. 21-30.



nationwide. As an illustration of this accumulation, the multinational *Empresa Nacional de Electricidad* (ENDESA) owns 80.4% of the country's total hydric rights<sup>61</sup>.

Much of Chile's economic success today around the monoculture industry and the privatization of water resources is due to the derogation of many policies intended to establish more balance in the distribution of wealth and territory<sup>62</sup>. The legal framework that promotes private investment yields evidence of the massive dismantling of Chile's social political measures and biodiversity. In addition, the Mapuche referred many times to law decree 701 and the *Código de Aguas* as evidence of the Chilean efforts to absorb them into the 'Chilenidad' and the modernization of the country<sup>63</sup>.

It is important to remember that, in this context, the dismantling of all social measures to combat poverty and strive for better distribution of resources in Chile originated with the Chicago school technocrats and economists who impregnated the military government's economic policies from 1973-1989. During this period, relations with the world's major economic centers was seen as the channel for the modernization of the country, and the model that the military dictatorship employed to achieve this process emphasized production while privileging access to consumption<sup>64</sup>.

The project that the Chicago boys sold to the military implied a massive restructuring of the society under a rhetoric of salvation in which the control and organization of society was constructed over a promise for a better future based on the idea of continuing progress and development to the detriment of the well-being of people and nature. The ideology of modernity, progress and development that has led Chile to become one of the richest countries in Latin America is profoundly neoliberal, however, Chile is also the one of the countries in the planet with the highest level of inequalities in the distribution of wealth<sup>65</sup>. This becomes visible when one explores the policies that the post-dictatorial governments have applied, which lack striking differences from the dictatorship with regard to the economy and technical measures to reach healthy standards demanded by the international free market economy.

---

61 MATUS, Nancy, FERNÁNDEZ, Bernardita, PAZ AEDO, María, and LARRAÍN, Sara (eds.) (2004), *Recursos hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, Santiago de Chile.

62 On this, see Memoria de Chile, "La reforma agraria (1962-1973)". Retrieved from: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3536.html#documentos>.

63 Interviews with Mapuche activists during field work in the city of Temuco, Chile in December 2016.

64 Pinedo, Javier (1997): "Chile a fines del XX", *Revista UNIVERSUM*, Vol. 12, pp. 1-40, p. 6.

65 On this, see Council of Hemispheric Affairs (2011), "The Inequality Behind Chile's Prosperity". Retrieved from: <http://www.coha.org/the-inequality-behind-chiles-prosperity>; and MORLEY, Samuel (2001): *The income distribution Problem in Latin America and the Caribbean*. CEPAL, Santiago de Chile.

## 9. Conclusion: From eco-spirituality to Mapuche environmentalism

Modernity and progress linked to the current laws on water and territory, together with the opposite ways that the Mapuche and the Chilean state perceive and inhabit their world-spaces serve to bridge environmental struggles with their epistemological and ontological sides. Whereas green capitalism establishes a subject-object relation that separates humans and nature transforming humans into subjects of consumption and nature into objects for extractivism, the Mapuche eco-spirituality displayed in the Pilmaiquén struggle suggest that other relations are in play and they are real as they sustain huge amount of territories that without these existences would be sentenced to an ecological devastation for consumption. These relations are ecological entanglements where the *Che* (Mapuche person) exist because all the other beings and spirits exist too.

The significant presence of magic, animism and pantheism of Indigenous cosmologies and the idea that religion is an intermediate step toward real science have contributed, on a broad scale, to transform polytheistic spirituality as cultural expression of Indigenous worlds. One important consequence of this is the hierarchal organization of knowledge around Western universalism, objectivism and the imposition of the visible to the detriment of holistic knowledge(s) and forms of constructing reality mainly from outside this paradigm<sup>66</sup>. All these elements may impede us to see that in the Mapuche eco-spirituality lies the fundamentals that feed with knowledge the Mapuche environmentalism. Mapuche environmental thinking encompasses a holistic, positional and interrelated way of understanding Mother Earth's processes and cycles, hence that the spirits and energies are guardians of the long-lasting conservation of these world-spaces. Is this not a living empirical proof, to use Western terminology, of Indigenous science?

The article presented some ontological practices and epistemological shades of the Pilmaiquén struggle with the aim to open a discussion over the pedagogies that relational worlds could teach people from the outside with engagements that sustain life

---

66 DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2009): *Una Epistemología del Sur: la Reinvencción del Conocimiento y la Emancipación Social*. CLACSO, Mexico; MALDONADO-TORRES, Nelson (2007): "Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto" in CASTRO-GÓMEZ Santiago and GROSFUGUEL Ramon (eds.), *El Giro Decolonial Reflexiones para una Diversidad epistémica Más Allá del Capitalismo Global, Siglo del Hombre Editores, Bogotá*, pp. 127-167; MIGNOLO, Walter (2010): *Desobediencia Epistémica: Retórica de la Modernidad, Lógica de la Colonialidad y Gramática de la Descolonialidad*. Signo Ediciones, Buenos Aires; MOYANO, Adrián (2013): *Komütuan. Descolonizar la Historia Mapuche en Patagonia*. Alum Mapu Ediciones, Bariloche.

in a subject to subject relation and not with a division between the mankind and nature. Mapuche children learn from when they are able to walk to enter the forest with respect; children learn to ask permission to enter nature following the protocols of the *Kvme Mogen* and *Isofij Mogen*. In many of our conversations with Mapuche authorities and academics, I heard again and again the criticism of relationality in the teaching of ethics and natural sciences in Chilean education, which brought us to ask ourselves if the Mapuche teachings of spirituality are not a longer-lasting way to combat a threat that may in the future swallow us all? I, indoctrinated under Western academia, share this concern of the Mapuche: The current academy, based mainly in Western science, does not teach us to relate to our planet; rather, it teaches us to use and to compete in it.

Pulling the river, the caves, the swamps, the mountains and the endemic flora and fauna apart would trigger the departure of the energies and spirits of the *Kintuante* and at the same time, it would dilute the *Che*-person into the main stream where the communities will no longer be Mapuche because without the spirits and the energies there is no continuation.

Pedagogical lessons are embedded in the notion of situated knowledges, and as proposed above, the practices and knowledge involved in the Mapuche eco-spirituality could be viewed as the basement of Mapuche environmentalism. Where others have seen practices of witchery or expressions of irrationality and superstition, I see a scientific comprehension of nature that does not establish a separation from spirituality to understand biological diversity; without spirituality there would not be Mapuche environmentalism or any other branch of science for them. It is in this context that we believe that there are rich pedagogical sources in the relation between nature and polytheistic spirituality in the Mapuche cosmology.

Important lessons for how we view our planet could be rescued from the exteriority of modernity. The many struggles linked to the Mapuche are not only there to be claimed by international human rights laws and conventions. With this statement, I do not disregard the powerful legal instruments that they –the Indigenous struggles, such as the *Pilmaiquén*– are making use to advance their agendas. What I seek to do is to call the reader's attention to the powerful epistemological and ontological grounds that feed the claims of these struggles, which could eventually help us fight global warming from our own spaces because this will be relentless and will touch each of us.



Picture 2: Two members of the Pilmaiquén communities in resistance; the message of the canvas says “while our rivers continue talking, it is our duty to listen and defend them Wenülewfü (Río Bueno) and river Pilmaiquén without hydroelectric plants”. The demonstration took place on 3 October 2016. PHOTO CREDITS: Chilean photographer Fernando Lavoz



# La otra cara de la minería en Bolivia: una respuesta indígena de tierras bajas frente a la ausencia de la consulta previa, libre e informada

Jessika Eichler<sup>1</sup>

Efren Cabrera Barrientos<sup>2</sup>

- 
- <sup>1</sup> Jessika Eichler (jessika.eichler@gmail.com), LL.M. en Derechos Humanos, recién recibió su doctorado en Sociología (Ph.D.) de la Universidad de Essex, Inglaterra. De abril del 2014 hasta abril del 2015 realizó una investigación de campo acerca de la aplicación del derecho a la consulta previa en comunidades guaraní en cooperación con CEJIS en Santa Cruz, Bolivia. En un segundo estudio de caso analizó la situación de cooperativas mineras en la Chiquitania de Bolivia.
  - <sup>2</sup> Efren Cabrera, Egresado de la Carrera de Sociología de la Universidad Autónoma Gabriel Rene Moreno (Bolivia). De agosto del 2014 a agosto del 2015 trabajó con CEJIS, en el proyecto sobre la minería/diagnóstico de minería en la TCO Lomerío (Tierras Bajas de Bolivia). Actualmente trabaja de nuevo como investigador y activista con el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) en Santa Cruz, Bolivia.



## Resumen

Bolivia bajo la administración de Evo Morales ha sido considerada como modelo en cuanto a la promoción y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas durante mucho tiempo. Sin embargo, en el sector de recursos naturales se aprobaron cambios legislativos que van en contra de los compromisos internacionales de Bolivia, tal como la Ley Minera del 2014. Como consecuencia, y en la ausencia de herramientas jurídicas los pueblos afectados han desarrollado sus propios mecanismos de contestación. Este estudio de caso trata de esclarecer las dinámicas de dichos nuevos mecanismos a la luz de una interacción compleja entre varios actores tales como cooperativas mineras, líderes y organizaciones indígenas, empresas estatales y privadas, y municipios. Las cooperativas mineras chiquitanas de Lomerío ilustran uno de aquellos mecanismos de contestación que se establecieron hace poco en las tierras bajas de Bolivia.

*Palabras clave:* Pueblos indígenas, extractivismo, recursos naturales, cooperativas, cooperativismo, minería.

### 1. Introducción

Según el censo nacional del año 2001, más del 60% de la población boliviana se auto-identificaba como perteneciente a algún grupo indígena. En el 2012 la cifra cambió a un poco más del 40%. Si bien existe una notable disminución, esto nos da una referencia de la importancia de la población originaria a la hora de definir a un representante nacional: de ahí que no resulta casual que la gestión del presidente Morales sea la tercera, siendo el presidente con mayor tiempo continuo que ha ocupado el cargo, así como el primer presidente autodenominado indígena. Esta situación por la que pasa Bolivia hace pensar que a partir de la llegada de Morales al poder, los derechos de los pueblos indígenas tendrían un blindaje jurídico.

A partir de los años 90 las organizaciones indígenas de tierras bajas empiezan a manifestarse en los diferentes escenarios políticos hasta lograr el reconocimiento de algunos derechos. Particularmente, Bolivia es uno de los pocos países que ha institucionalizado y aplicado el derecho a la consulta previa con los pueblos indígenas en el sector extractivo. Esto incluye principalmente proyectos hidrocarbúricos en territorios Guaranís. Sin embargo, empresas estatales y privadas han mostrado cada vez más



interés en el sector minero de las tierras bajas de Bolivia, un área que ha quedado en su mayor parte sin explorar en materia de recursos naturales.

Previo a desarrollar la susodicha relación, es necesario entender que Bolivia tiene sustentada su economía en las actividades extractivas (explotación de hidrocarburos, minería y agroindustria), que en conjunto hacen un aporte de más de 85% del PIB, del cual la minería aporta con 25% de las exportaciones<sup>3</sup>. El aporte de la minería al PIB está subdividido de la siguiente manera: « el 70 % de lo que se obtiene por la exportación de minerales bolivianos, corresponde al sector minero privado, las cooperativas recuperan el 21 % y la minería estatal el restante 9% por ciento ».<sup>4</sup> Estas actividades generan 150.000 empleos a los mineros cooperativistas y 17.000 mineros asalariados o estatales (Navarro Cesar, 2014)<sup>5</sup>, lo que está relacionado directamente con los incentivos que otorga el Gobierno para las cooperativas mineras. Esto último tiene que ver con que “... el modelo de ‘economía plural’ no se plantea la superación de estas formas de producción atrasadas (la cooperativista de forma rudimentaria y mecánica), sino su continuidad por su carácter social de generador de empleo... por tanto la política minera está orientada a incentivar la producción del cooperativismo minero...”<sup>6</sup>. Por lo tanto en un país en el que cerca del 20% del territorio nacional está en propiedad colectiva de los indígenas<sup>7</sup>, donde la mayoría de los territorios tienen una riqueza en minerales como platino, níquel, tantalio, hierro, oro, etc.,<sup>8</sup> y otros minerales raros cuyos precios en el mercado internacional van elevándose cada vez más, en ese escenario es incompatible sostener la defensa de los derechos de pueblos indígenas que va de la mano de la preservación de sus territorios y las políticas extractivas Estatales que avanzan hacia las tierras bajas.

Con este trabajo tratamos de iluminar estas nuevas formas de contestación en el contexto del movimiento indígena determinado. Primeramente, se presentará el marco teórico de nuestro trabajo para poder entender el contexto de los debates que existen sobre las cooperativas indígenas. Vinculado a susodichos debates trataremos de iden-

---

3 MICHARD, Jocelyn (2008): *Cooperativas mineras en Bolivia: formas de organización, producción y comercialización*. Centro de Documentación e Información Bolivia, Cochabamba, Bolivia.

4 MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA (MMM), citado en: Energía Bolivia, *Minería en Bolivia Hoy: Desafíos en un mundo cambiante*. La Paz, 2015, párrafo 11.

5 NAVARRO, Cesar (2014): Ministro de Minería y Metalurgia, conferencia de prensa en B.Tv., La Paz, 9 de abril 2014.

6 POVEDA ÁVILA, Pablo (2014): *Formas de Producción de las Cooperativas Mineras de Bolivia*. La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

7 Tamburini, Leonardo (2014): *Bolivia*. En: MIKKELSEN, Caecile (ed.) *El mundo Indígena*. IWGIA, Copenhague, pp. 183-192.

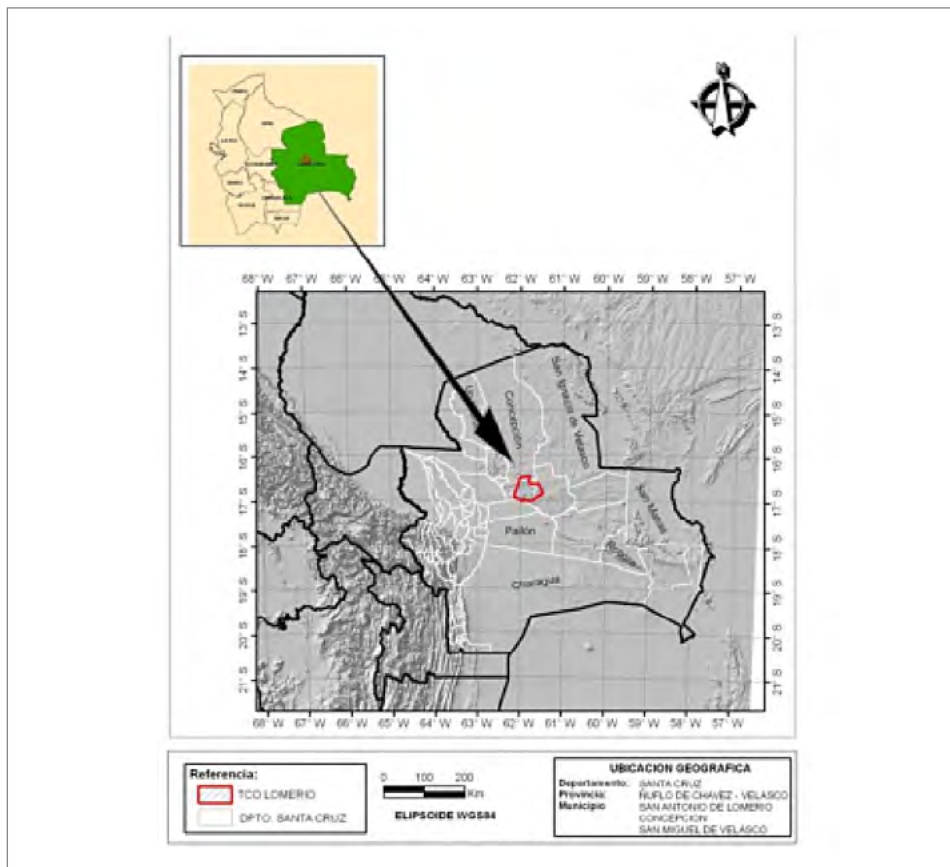
8 TEJADA SORUCO, Alicia (2012): *Minería en las tierras bajas de Bolivia*. Cochabamba, Centro de Documentación e Información Bolivia.

tificar la relación entre las cooperativas y el gobierno ya que esta relación aclara el estado actual de las cooperativas, su rol y poder que solo se puede comprender respecto a aquello poderoso actor, el gobierno. Una expresión de tal relación asimétrica es su articulación en las leyes igual que su aplicación en la práctica. La aprobación reciente de leyes en el sector extractivo tal como la minería ilustra en qué medida se consideran a los actores indígenas así como las autoridades indígenas y las cooperativas mineras en la toma de decisiones. La incorporación del derecho a la consulta previa en particular demuestra a qué nivel los pueblos son incorporados en instancias participativas. Posteriormente, analizamos cómo las leyes mencionadas se aplican en la práctica y qué es la situación actual identificando los actores claves del estudio de caso y las estructuras al nivel micro. Al mismo tiempo, esta parte introduce la sección etnográfica de este artículo. Concretamente, se observa cómo las comunidades afectadas han respondido a los cambios que han sido señalados. Tratamos de desenredar las acciones y reacciones de las autoridades locales y las cooperativas mineras tanto cómo la relación entre ellas. Finalmente, se observa y analiza el rol de las cooperativas mineras respecto a las estructuras de autoridades locales en cuanto al manejo de recursos naturales y su enfoque relativo a terceros y, por lo tanto, se inician debates de representatividad y legitimidad de las instituciones representativas.

## 2. Contexto del Estudio y Debates Pertinentes

En este trabajo, se presentarán las primeras impresiones de un estudio etnográfico (noviembre 2014 – abril 2015), centrado en la Chiquitania boliviana, una zona precámbrica que se caracteriza por sus recursos naturales mineros incluyendo estaño, feldespato, wolframio, cuarzo, mica, oro y caolín. Los dos investigadores estaban institucionalmente afiliados con la ONG Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) con la sede en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En este contexto y a través de varios programas aprovecharon la oportunidad para conocer al pueblo chiquitano y coordinando talleres en las comunidades afectadas por actividades mineras. Al mismo tiempo, tales encuentros esporádicos iniciaron la investigación etnográfica del proyecto doctoral de una de los investigadores. A través de métodos de observación se pudo llegar a primeras conclusiones sobre el impacto de la minería en las comunidades y seleccionar comunidades para la parte principal de la investigación de campo. Mientras que la primera parte duró unos 11 meses (desde abril del 2014 hasta febrero del 2015), la investigación de campo se realizó en diez días (marzo del 2015) intensivos de visita de

las comunidades lomerianas Coloradillo, El Pukio, Surubí y San Lorenzo (mapa: véase página siguiente). En este tiempo se realizaron cerca de 60 entrevistas de profundidad y grupos focales. También se eligió métodos participativos de investigación, parecidos al Participatory Action Research,<sup>9</sup> lo que permitió a las comunidades dar sugerencias acerca de la resolución de conflictos sociales y del involucramiento de las cooperativas y las autoridades en asuntos de recursos naturales y mecanismos de la toma de decisiones.



Fuente: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (2013) Plan de Vida del Gobierno Autónomo indígena Territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío.

9 El método de investigación "Participatory Action Research" o "investigación-acción" con un enfoque participativo es un método colectivo de investigación emprendido por participantes en situaciones sociales que tienen el objetivo de mejorar sus realidades a través de su participación activa en la investigación brindando recomendaciones y su comprensión de aquellas prácticas y de las situaciones en las cuales tienen lugar.

Los hallazgos más originales y novedosos de la investigación de campo que se realizó incluyen el establecimiento de cooperativas mineras que han planteado nuevos retos a las comunidades y estructuras de autoridad al nivel local. Aunque las cooperativas mineras son comunes y típicas de las tierras altas de Bolivia y sus exportaciones –del sector minero– representan más del 25% del total de las exportaciones del país, es un fenómeno relativamente reciente en las tierras bajas<sup>10</sup>. La mayor parte de cooperativas mineras recién se había establecido cuando visitamos Lomerío, una región en la Chiquitania boliviana. Se puede considerar el establecimiento de las cooperativas como una nueva forma de contestación a la constante injerencia con la soberanía territorial y autonomía por parte de las empresas estatales y privadas. La experiencia con dichos invasores (madereros y terceros) durante la temporada de deforestación en los últimos 20 años dio lugar a posturas celosas hacia empresas por parte de los habitantes de la zona.

Considerar a las cooperativas indígenas como una forma de respuesta a la injerencia por terceros y como una expresión de su auto determinación encaja con los estudios existentes sobre cooperativas indígenas en otras partes del mundo. Se podría entender a las cooperativas como mecanismo de participación que integra a las comunidades y conlleva una forma de desarrollo positivo<sup>11</sup>; sin embargo nuestro estudio demuestra el rol ambiguo y complejo de las cooperativas en las comunidades. Así mismo, las cooperativas indígenas se identifican como mecanismos que establecen la igualdad de condiciones económicas y promueven paz e inclusión con respecto a jóvenes y ancianos indígenas al igual que mujeres<sup>12</sup>. Además, la literatura existente demuestra una fuerte demarcación entre las cooperativas con fines únicamente económicos por un lado y cooperativas indígenas que igual promueven el bien común, el carácter comunitario y los usos y costumbres de las comunidades<sup>13</sup>: estudios de caso que informan sobre cooperativas con una agenda política y que actúan en protección

---

10 MICHARD, Jocelyn (2008), *op.cit.*

11 Benda-Beckmann, Franz von (2001): "Legal pluralism and social justice in economic and political development", *IDS Bulletin*, Vol. 32, No. 1, pp. 46-56.

12 Mendoza, Inés V. (2016): "The role of cooperatives in empowering indigenous peoples and older persons", UN docs Agenda 2030, pp. 10.

13 Chipeta, W. (1971): "On the classification of African indigenous cooperatives", *African Studies Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 95-100; Sengupta, Ushnish (2015): "Indigenous cooperatives in Canada: The complex relationship between cooperatives, community economic development, colonization, and culture", *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Vol. 4, No. 1, pp. 121-152; DANA, Léo Paul (2007): *International handbook of research on indigenous entrepreneurship*. Northampton, MA, Edward Elgar Publishing; Oas Ugiagbe, Ernest & Vincent-Osaghae, Gloria (2014): "An evaluation of the indigenous practice of Osusu cooperatives among the Benins of South-South, Nigeria", *AFR-REV IJAH: An International Journal of Arts and Humanities*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-17.

de grupos vulnerables como los pueblos indígenas, pero que carecen de un propósito claramente económico<sup>14</sup>.

Aparte de tal demarcación, debates críticos acerca de cooperativas indígenas casi se limitan a la era del colonialismo cuando el modelo cooperativista servía como instrumento de asimilación y saneamiento de tierras y recursos<sup>15</sup>, y donde funcionarios coloniales jugaron un rol clave en el establecimiento de las cooperativas<sup>16</sup>. En cambio, se sostiene que ha surgido una nueva forma de cooperativismo que no refleja agendas marcadas por el Estado o el sector industrial, pero que se orienta según los intereses de las comunidades<sup>17</sup>, así que las cooperativas se vuelven agentes de la decolonización, la autodeterminación y de la revitalización de los usos y costumbres de sus comunidades<sup>18</sup>. También se denomina el rol activo de esas cooperativas el ‘espíritu empresarial indígena’ que combina aspectos económicos y fines culturales<sup>19</sup>, igual que mecanismos que fomentan valores indígenas y su aplicación en la práctica a largo plazo<sup>20</sup>. Efectivamente, hay varios aspectos que iluminan la diferencia entre cooperativas indígenas y cooperativas estándares, a saber acuerdos entre familias, redes solidarias inclusive tradiciones de comida y bebida<sup>21</sup>. La lucha por identidades étnicas y derechos contra la marginalización legitiman la existencia de tales mecanismos y prevalece sobre cualquier idea económica en esos contextos<sup>22</sup>. En cambio, manifiestan enfoques holísticos e integracionistas mostrando potencial innovador relacionando fines socio-culturales con agendas económicas<sup>23</sup>.

En este estudio demostramos y confirmamos que las dimensiones económicas y socio-culturales tienen importancia igual que la relación entre ellas. Sin embargo la relación entre cooperativas indígenas y las organizaciones y representantes indígenas es lo más decisivo en determinar no solo el éxito a largo plazo de los nuevos mecanis-

---

14 Vargas-Cetina, Gabriela (2005): “From the community paradigm to the ephemeral association in Chiapas, Mexico”, *Critique of Anthropology*, Vol. 25, No. 3, pp. 229-251.

15 Sengupta, Ushnish (2015): *op. cit.*

16 POLLET, Ignace & DEVELTERE, Patrick (2004): *Development co-operation: How co-operatives cope*. HIVA-CERA-BRS, Leuven.

17 Vieta, Marcelo (2010): “The new cooperativism”, *Affinities: A Journal of Radical Theory, Culture and Action*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-11.

18 Sengupta, Ushnish (2015), *op.cit.*

19 DANA, Léo-Paul (2007), *op.cit.*

20 ANDERSON, Kim (2011): *Life stages and native women: Memory, teachings, and story medicine*. Winnipeg, MB, University of Manitoba Press.

21 Chipeta, W (1971), *op.cit.*

22 Vargas-Cetina, Gabriela (2005), *op.cit.*

23 BEAVON, Daniel J. K., VOYAGEUR, Cora J., & NEWHOUSE, David (2005): *Hidden in plain sight: Contributions of Aboriginal peoples to Canadian identity and culture*. Toronto, University of Toronto Press.

mos mencionados, sino también su relación con actores externos y su influencia, según y cómo su manera de representar a los intereses locales de las comunidades. Proyectos exitosos de cooperativas indígenas en México demuestran que están fuertemente reconocidas por las autoridades locales como indican numerosas invitaciones a las asambleas locales y el apoyo que brindan los líderes locales<sup>24</sup>. Igual se observó un impacto positivo de las cooperativas indígenas en la autonomía cultural y económica en otros estudios<sup>25</sup>. No obstante, la literatura existente no presenta una imagen coherente en este caso: investigadores en Brasil señalan que los pueblos indígenas afectados se volvieron más dependientes de actores externos como resultado del establecimiento de las cooperativas; además indicaron niveles más altos de vulnerabilidad, ocultaron políticas discriminatorias y adversas y agravaron el marco de diferenciación en las comunidades<sup>26</sup>. Así que se requiere una examinación al nivel micro para poder entender las dinámicas entre los actores presentes con la finalidad de poder analizar el rol de este nuevo actor indígena y su potencial en la lucha por la auto determinación de los pueblos indígenas igual que sus derechos a tierra y recursos naturales. Primeramente, tratamos de identificar dos actores claves en este escenario: el gobierno y las organizaciones indígenas en representación de sus comunidades.

### 3. Relaciones entre el Gobierno y las Organizaciones Indígenas

La relación entre las organizaciones indígenas y el gobierno ha estado un tanto distanciada, en un inicio desde la ruptura del pacto de unidad luego de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, y se distancia oficialmente con la octava marcha indígena que pedía la paralización de la construcción de la carretera por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isibóro Sécore (TIPNIS), evento en el que se reprimió a los marchistas. Posteriormente el Gobierno consiguió la división de la dirigencia nacional de la CIDOB (Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia) e intentó hacer lo mismo con la CONAMAQ (Confederación Nacional de Ayllus y Marcas del Collasuyo), esto para poder legitimar una política que en adelante se prospecta claramen-

---

24 Stephen, Lynn (2005): "Women's weaving cooperatives in Oaxaca: An indigenous response to neoliberalism", *Critical Anthropology*, Vol. 25, No. 3, pp. 253-278.

25 NASH, June (2001): *Mayan visions: The quest for autonomy in an age of globalization*. New York, Routledge.

26 Burke, Brian Joseph (2010): "Cooperatives for „fair globalization“? Indigenous peoples cooperatives, and corporate social responsibility in the Brazilian Amazon", *Latin American Perspectives*, Vol. 37, No. 6, pp.30-52.

te contraria a los derechos y conquistas logradas en el plano legal por los pueblos indígenas (Tamburini, L. 2014)<sup>27</sup>, el intento de división de la CONAMAQ no resultó, por lo que el gobierno tomó otras medidas que atacaban directamente al ala más débil que son las ONG's y la cooperación internacional, que se afirma con la expulsión de IBIS (Cooperación Danesa) y con las amenazas a las ONG's: CEDIB (Centro de Documentación e Información Bolivia), CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), Fundación Milenium y Fundación Tierra.

Esta mala relación se concreta con la represión a los indígenas de la capitania indígena guaraní Takovo-Mora en agosto del 2015. Mientras esto sucedía con los pueblos indígenas, simultáneamente se aprobaban decretos y leyes que tienen un carácter de regresividad normativa (en cuanto a derechos ganados por los indígenas) y se puede tomar casos como la aprobación de la Ley minera N° 535<sup>28</sup> que no contempla a los indígenas como sujetos de derechos mineros, que penaliza la protesta de cualquier persona natural o colectiva permitiendo el uso de la fuerza pública (policía y ejército: artículos 99 y 100), y con respecto a la consulta (artículos 207 y 208) menciona que no se contempla la consulta en caso de prospección y exploración, que la consulta tiene la finalidad de viabilizar el proyecto ya aprobado y que los afectados no tienen derecho a veto por ser la minería una actividad estratégica y de interés nacional. Por último con los Decretos Supremos 2195, 2298 y 2366, se vulnera los derechos en cuestión de compensación y consulta que ha conseguido el pueblo guaraní y profundizando así las políticas extractivas. Este último aspecto ilustra de manera fundamental la relación entre el gobierno y los pueblos y por lo tanto requiere más profundidad y análisis: mecanismos de consulta previa señalan hasta qué punto las comunidades indígenas y sus representantes pueden entrar al diálogo con el Estado y pueden participar en igualdad de condiciones. Es más, de la misma manera determina su auto determinación, también en cuanto al derecho a la tierra y los recursos naturales. Así que el debate siguiente trata de iluminar aquellos elementos fundamentales de la participación y auto determinación colectiva de los pueblos indígenas.

---

27 Tamburini, Leonardo (2014), *op.cit.*

28 Ley N° 535 (2014): Ley N° 535 de minería. Esta ley vulnera varios derechos humanos, como a la consulta, al agua, a la protesta entre otros.

## 4. La Nueva Ley Minera de Bolivia y su Impacto a Mecanismos de Consulta Previa

El panorama político cambiante y la reciente evolución jurídica en el curso de los tres periodos de mandato de Evo Morales han influido en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto boliviano. El derecho a la consulta previa en el sector extractivo sirve como claro ejemplo de aquel cambio de actitud. A saber, se ratificó el Convenio 169 de la OIT<sup>29</sup> que establece la obligación legal de consultar a los pueblos indígenas antes de emprender actividades que podrían tener un impacto en sus territorios. Más de una década después, Bolivia fue reconocida internacionalmente como modelo con respecto al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. Cabe destacar en particular que la nueva Constitución Boliviana (2009) establece un catálogo completo de los derechos de los pueblos indígenas incluyendo el derecho a la consulta previa (Art.30 y 403) con el objetivo de obtener el consentimiento libre, previo e informado.

Bolivia también fue el primer y único estado del mundo que incorporó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) en su ordenamiento jurídico interno (Ley no 3760). Entre otras novedades, esto incluyó la obligación legal de obtener el consentimiento de los pueblos afectados en el contexto del saneamiento forzoso, el almacenamiento y la eliminación de residuos peligrosos y la realización de actividades militares en sus tierras o territorios (Arts.10, 29(2) & 30). De manera parecida, pero con menor alcance, la Ley de Hidrocarburos (2005) y la regulación respectiva (2007) describen las fases principales de la consulta previa en cuanto a actividades hidrocarburíferas exploradoras y explotadoras. Además que con el Decreto Supremo (D.S.) 2298<sup>30</sup> del 2014, se modifica y se complementa el anterior D.S. 29033 que es el que reglamenta la consulta previa, la cual tiene por finalidad reducir los días de aplicación de la consulta a 45, y que además sostiene que la autoridad competente se encargará de emplear la consulta si los involucrados no acuden al llamado. Éste decreto denominado de ‘regresividad normativa’<sup>31</sup> viene de la mano de otros decretos como el D.S. 2195 que modifica las compensaciones a los pueblos indígenas, y el D.S. 2366 que hace posible que se realicen actividades en Áreas Protegidas (A.P.). El sentido

---

29 Ley N°1257 (1991): Ley N° 1257 aprobando al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

30 Decreto Supremo de Bolivia N° 2298 (2014): sobre la modificación al reglamento de la consulta.

31 Tamburini, Leonardo (2015): “Decretos Petroleros y Regresividad Normativa”, El Deber, 7 de julio de 2015.



de aplicación de la consulta debería ser el de buscar el consentimiento de los afectados, sin embargo, este objetivo de obtener el consentimiento está limitado por la ley: un resultado negativo del proceso acabaría en un proceso de conciliación que se decide finalmente en nombre del 'interés nacional' (Art.116).

El segundo y tercer periodo de mandato de Evo Morales demuestran una alienación constante de compromisos hacia los pueblos indígenas de Bolivia. Al mismo tiempo dicha temporada revela violaciones de disposiciones constitucionales y estándares que han sido adoptados previamente. La Ley Minera de Bolivia (2014) que se adoptó recientemente demuestra la influencia significativa del sector corporativo en el proceso de redacción de la ley. Aunque el nuevo código sustituirá los términos de alcance general de la Ley Minera de 1997, la nueva ley limita la esencia de mecanismos de consulta previa. Dicha ley junto con el Reglamento de otorgación y extinción de derechos mineros (2015) establecen el nuevo marco para las actividades extractivas mineras y procedimientos de consulta: se podría considerar como minimalista hasta incluso como una violación a los derechos humanos y fundamentales. Preocupaciones generales incluyen la prevalencia de derechos relacionados a la minería en comparación a otros derechos (Arts.92-113), impidiendo la protesta social y penalizando cualquier acto que restringe los derechos mineros (Arts.99 & 100), concediendo las licencias mineras en áreas protegidas y áreas forestales (Arts.220-222) y la preferencia de corporaciones mineras estatales a cooperativas (Arts.24 & 25). Esa última novedad causó protestas serias por parte de las cooperativas en forma de bloqueos nacionales, dos muertos y 50 personas heridas.<sup>32</sup> Por otra parte, los pueblos afectados fueron excluidos de las negociaciones de la nueva ley lo que culminó con dos cumbres sociales al nivel nacional.<sup>33</sup> Relaciones de poder también se materializan en el contexto de monitoreo medio ambiental: el Ministerio de Minería como autoridad competente evalúa asuntos medio ambientales<sup>34</sup> y no atribuye poderes de decisión a otros mecanismos o a las comunidades indígenas<sup>35</sup>. Asimismo, la Ley minera del 2014 limita los mecanismos de consulta previa: ya no se requiere la consulta previa para actividades de exploración (Art.207, inciso II) y el consentimiento se condiciona por una decisión unilateral del Ministerio

---

32 FRANCESCONE, Kirsten (2014): *Bolivia's New Mining Law: Coeur Mines Treading in Dangerous Water at San Bartolome Mine in Bolivia*. Global Research, Centre for Research on Globalisation.

33 Andreucci, Diego y Radhuber, Isabella. (2014): "Indigenous Bolivians are seething over mining Reforms", *The Conversation*, 3 June 2014.

34 Crespo Sara (2014): "Problemática Socioambiental en Tema Minero, Caso Santa Cruz", Seminario Internacional Agua y Minería: Voces del Panatal Boliviano, Santa Cruz de la Sierra.

35 Energía Bolivia (2015): "Minería en Bolivia Hoy: Desafíos en un Mundo Cambiante", *Energía Bolivia*, November 2 2015.

de Minería y Metalurgia del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>36</sup>. Además de la Ley minera del 2014, varios decretos señalan el tratamiento de las cooperativas mineras por parte del gobierno actual: en septiembre del 2016 se aprobaron varios decretos como medida represiva en contra de las cooperativas mineras, ya que algunos cooperativistas habían asesinado a un viceministro del Gobierno boliviano. El primer decreto especifica que no se pueden utilizar ni dinamitas ni explosivos en manifestaciones<sup>37</sup>. El Gobierno había legalizado aquel uso en alianza con el sector cooperativista minero en mayo del 2016. Sin embargo, las cooperativas pedían más medidas políticas a su favor lo que catalizó una serie de protestas a finales de agosto del mismo año. El segundo decreto se elaboró para ejercer control formal sobre la composición y funcionamiento de las cooperativas mineras, es decir, como medida de intimidación<sup>38</sup>; otra forma de control se ejerce sobre la revisión de las concesiones a cooperativas según el tercer decreto: se les quita la concesión bajo el monitoreo de la AJAM (Judicial and Administrative Mining Authority) si las cooperativas no la trabajan<sup>39</sup>. El cuarto decreto prohíbe que las cooperativas mineras firmen contratos con terceros y verifica estos procesos,<sup>40</sup> y finalmente el quinto decreto trata de aquellas personas que trabajan para los cooperativistas de forma precaria a que exijan sus derechos<sup>41</sup>. Aparte de ese último decreto, los demás cuatro han catalizado acuerdos secretos y contratos de confidencialidad entre cooperativas y empresas en Lomerío y planes poco visibles desde afuera para poder continuar existiendo fuera del control, de la supervisión y regulación por parte del Estado. También pone en peligro la confianza entre cooperativas y autoridades locales ya que se trata de información delicada que no siempre se comparte con los dirigentes indígenas.

A la luz de esos acontecimientos jurídicos recientes las comunidades indígenas han digerido las primeras injerencias territoriales y diferentes violaciones de derechos humanos. Sin embargo, su respuesta no ha sido tan pasiva como sugiere lo anterior, sino

---

36 Resolución Ministerial N°36/2015 (2015): Resolución Ministerial del Ministerio de Minería y Metalurgia del Estado Plurinacional de Bolivia.

37 Decreto Supremo de Bolivia N° 2888 (2016): establece la prohibición del uso, tenencia y porte de explosivos y de otros materiales relacionados, en manifestaciones públicas, movilizaciones sociales, marchas, huelgas y mítines en áreas urbanas y/o rurales, por implicar un peligro común para la vida, la integridad física y la propiedad pública y privada.

38 Decreto Supremo de Bolivia N° 2889 (2016): señala el procedimiento para el control y fiscalización de cooperativas mineras.

39 Decreto Supremo de Bolivia N° 2890 (2016): revierte al Estado concesiones mineras que no estén en actividad productiva.

40 Decreto Supremo de Bolivia N° 2891 (2016): revierte al Estado concesiones mineras que estuvieran asociadas a empresas privadas.

41 Decreto Supremo de Bolivia N° 2892 (2016): reconoce los derechos laborales de los trabajadores de cooperativas pese a no ser asociados.

basándose en la historia violenta de la zona y el surgimiento de una multiplicidad de actores indígenas, el siguiente inciso demuestra cómo tales acontecimientos han sido recibidos, analizados y finalmente contestados.

## 5. Nuevas Respuestas a la Ley Minera: Cooperativas y Organizaciones Mineras en las Tierras Bajas de Bolivia

En Bolivia, los territorios indígenas están organizados por medio de *Tierras Comunitarias de Origen* (TCOs) que son unidades territoriales que gestionan y administran territorios. También establecen la base de formar estructuras y organizaciones de gobernanza. En el curso de mi investigación en Bolivia, visitamos territorios indígenas en Lomerío, un área en las tierras bajas de Bolivia, una región con el nombre de Chiquitania. Se considera Lomerío como el área más intacta u original de la Chiquitania, incluyendo el porcentaje más alto de hablantes de Bésiro,<sup>42</sup> que es un idioma indígena hablado por el pueblo Chiquitano. Se ubica a 400km al noreste de la ciudad de Santa Cruz en la provincia de Ñuflo de Chávez<sup>43</sup>. Lomerío igual se puede considerar como especial comparándolo con la Chiquitania en general por la resistencia de la zona hacia 'invasores externos': ha sido el primer territorio indígena que se defendió exitosamente por medio de su propia concesión forestal como estrategia para defender su territorio y los recursos naturales contra la explotación de madera<sup>44</sup>.

El área geográfica Lomerío también es un distrito administrativo gestionado por la organización indígena CICOL (Central Indígena de Comunidades de Lomerío) que incluye 7000 Chiquitanos que viven en 28 comunidades. Cada una de esas 28 comunidades obtuvo su personalidad jurídica en el curso del proceso de la participación popular<sup>45</sup>. La CICOL trabaja como representación política de las tierras comunitarias de origen (TCO) Lomerío. CICOL juega un rol decisivo ya que es la primera organización intercomunitaria en Bolivia y también se considera como una novedad al nivel local

---

42 BIRK, Gudrun (2000): *Dueños del bosque: Manejo de los recursos naturales por indígenas chiquitanos de Bolivia*. APCOB, Santa Cruz, Bolivia.

43 *Ibid.*

44 SANDOVAL, Vania (2005): *La Gestión Forestal Comunitaria: Una mirada analítica de los casos Guarayos, Lomerío y Santa Mónica*. Landívar, Santa Cruz.

45 Congreso Nacional de la República de Bolivia (1994): Ley N° 1551 de Participación Popular.

como no hubo ninguna relación inter-comunitaria hasta los años 1980<sup>46</sup>. Aparte de sus funciones políticas, la CICOL también ha sido activamente involucrada en cuanto a asuntos de recursos naturales hasta los años 1980s en el sector forestal, y en menor medida, recursos mineros lo que se debe a la presencia de cooperativas en aquel sector. En el año 1984, por ejemplo, la CICOL solicitó una concesión forestal del Centro de Desarrollo Forestal con el objetivo de consolidar las demandas territoriales de las comunidades y así eludiendo la injerencia por terceros o deforestación ilegal<sup>47</sup>. Sin embargo, dicha concesión fue otorgada solo en 1998 después de la aprobación de la nueva Ley Forestal<sup>48</sup>.

Recientemente, un nuevo actor se volvió importante en el contexto del boom minero. La aprobación de la ley minera y la presencia constante de la corporación estatal COMIBOL han sido contestadas por personas afectadas y desencadenan el surgimiento de cooperativas mineras. Las cooperativas tradicionalmente se asocian con las tierras altas de Bolivia y solo recientemente aparecieron en las tierras bajas, si bien es cierto que hay diferentes tipos de cooperativas mineras, también es cierto que la mayoría tiene características comunes y es:

“...un sector de cuenta propias y organizaciones cooperativas que tienen la facilidad de poder iniciar con sus operaciones en poco tiempo y con escasos recursos, puesto que sus métodos de trabajo son rudimentarios; no necesitan hacer exploración ni estudios de factibilidad previos; tampoco realizan actividades de mitigación y remediación ambiental; generalmente no cumplen con las leyes laborales y, además, gozan de exenciones impositivas que hacen que su tributación sea baja...”<sup>49</sup>.

Las estructuras en el caso lomeriano parecen sub-estructuras de las mismas comunidades con mandatos tales como presidentes, secretarías, tesoreros etc. Se convocan asambleas casi al nivel semanal para poder planear la explotación y acordar y fijar los horarios y la participación laboral. Además se distingue entre miembros activos que participan en las asambleas y trabajan en la mina y miembros pasivos que solo están en la lista y participan en las asambleas en algunos casos. Por lo general, casi todos los

---

46 BIRK, Gudrun (2000), *op.cit.*

47 SANDOVAL, Vania (2005), *op.cit.*

48 RAESSENS, Gerard (2004): *Manejo para el cuidado de nuestro bosque y la protección de nuestro territorio. Experiencia de 14 años de manejo forestal por Chiquitanos en Lomerio, Bolivia 1983 - 1997*. APCOB, Santa Cruz.

49 OPORTO, Henry (2012): *Los dilemas de la minería*. Fundación Vicente Pasos Kanki, La Paz.

comunarios son miembros de las cooperativas de alguna forma. Profesores del colegio, por ejemplo que cuentan con un puesto fijo, también son miembros de la cooperativa en muchos casos aunque no saben mucho de tal institución.

Se podría decir que los problemas comunes del sector minero de las tierras altas no solo se han trasladado a las tierras bajas, sino intensificaron con su presencia los múltiples problemas que existieron en esas nuevas áreas incluyendo asuntos agrarios, forestales y medioambientales<sup>50</sup>. La reciente creación de cooperativas mineras en las tierras bajas se basa en las dinámicas de contestación, pero también en la injerencia con la soberanía territorial. De hecho, las cooperativas mineras se consideran como una de las fuerzas sociales más poderosas, unidas y sociales en Bolivia<sup>51</sup>. Cuya fortaleza se hizo sentir en las medidas de presión previa a la aprobación de la ley minera, y esto tiene que ver también con la verticalidad de la organización de cooperativas mineras<sup>52</sup>. Al mismo tiempo, se consideran como el tercer peor problema político del país seguidos por problemas en los sectores de gas y tierra según Gregorio Lanza, el director de Prevención de Conflictos y Régimen Interno<sup>53</sup>.

En todos los asuntos mencionados es importante considerar el contexto especial de las cooperativas indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia. Contrario a las cooperativas mineras convencionales de las Tierras Altas que se establecieron ya en los últimos siglos, estas cooperativas indígenas son un fenómeno nuevo que surgió a lo largo de los últimos dos años. Las cooperativas mineras indígenas que surgieron en Lomerío son las primeras de este tipo. Al mismo tiempo, surgieron en un contexto en el cual no solo se trata de cubrir las necesidades, pero de defender su territorio. El peligro de la invasión territorial es muy real y uno de los puntos más claves que identificamos en las entrevistas: por empresas privadas o estatales como la COMIBOL (*Corporación Minera de Bolivia*), se formaron alianzas locales de contestación colectiva que luego se convirtieron en cooperativas indígenas mineras.

Sin embargo, la pluralidad de actores en el sector minero no solo complica el panorama, sino que también abre las oportunidades para acuerdos diferentes y tensiones en términos de quién se beneficia. La misma Constitución ha dado el espacio para que esos actores puedan surgir cuando se refiere al carácter plural del modelo económico boliviano incluyendo cooperativas comunitarias, estatales, privadas y sociales y per-

---

50 TEJADA SORUCO, Alicia (2012), *op.cit.*

51 MICHARD, Jocelyn (2008), *op.cit.*

52 El orden de la estructura organizativa vertical en el presente caso vendría a ser: FENCOMIN (Nacional), FEDECOMIN (Departamental), Subcentral de Cooperativas de Lomerío, y las cooperativas comunales.

53 MICHARD, Jocelyn (2008), *op.cit.*

mite modelos de empresa mixta o combinaciones<sup>54</sup>. En Lomerío, por ejemplo, la corporación estatal minera COMIBOL, dos empresas privadas FABOCE (*Fábrica boliviana de cerámica*) y la corporación minera AMA SULLA S.a., la Federación departamental de cooperativas mineras (FEDECOMIN) y la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL) están involucrados en asuntos que tienen que ver con la minería incluyendo a la exploración, explotación y administración de recursos naturales. Enredos complejos y acuerdos entre los actores representan lo que es el día a día en esta región. Finalmente, los nuevos actores en el campo minero establecen tensiones con las organizaciones indígenas y, en algunos casos, cuestionan la legitimidad de dichas instituciones; y es que en estas condiciones, el Gobierno central con las políticas extractivistas en minería no se plantea la superación de las formas atrasadas de producción, sino su continuidad por su carácter generador de empleo. Por tanto la política minera está orientada a incentivar la producción del cooperativismo minero<sup>55</sup>. Sin embargo, es la relación entre las cooperativas mineras y las autoridades indígenas que más ilustra en qué medida se trata de cooperativas verdaderamente indígenas, si están dirigidos por representantes indígenas en vez de actores externos y hasta qué punto actúan en el interés de sus comunidades. Encontrando respuestas a esas preguntas nos permite llegar a primeras conclusiones sobre el nivel de legitimidad y representatividad del nuevo actor indígena en las Tierra Bajas de Bolivia. Al mismo tiempo, esta relación revela el rol de y la manera en la que el Estado se enlaza con las comunidades indígenas y sus representantes.

## 6. Cooperativas Mineras Indígenas: sobre Legitimidad y Representatividad

Asuntos relacionados a la legitimidad y representatividad surgen en encuentros entre las comunidades indígenas incluyendo a autoridades locales, organizaciones representativas y cooperativas por un lado, y actores externos tal como empresas privadas y estatales por otro lado. El encuentro más común de esta forma son los procesos de consulta previa. En estos complejos enredos de actores, permanecen incertidumbres con relación a quién hay que consultar, la distribución de beneficios etc. También surgen demandas conflictivas en cuanto a los recursos y territorios entre autoridades locales y

---

54 POVEDA ÁVILA, Pablo (2014), *op.cit.*

55 *Ibid.*

cooperativas mineras, pero también entre la organización indígena CICOL y la organización regional para cooperativas mineras. Se podría sostener que esta falta de claridad permite al Estado y a las empresas que puedan seleccionar las partes negociadoras con la finalidad de influir el resultado de esos procesos<sup>56</sup>. En el caso boliviano en particular, el Estado ha sido sometido a crítica en cuanto a su papel y esfuerzos en influir los resultados de dichos procesos<sup>57</sup>. Mientras que el régimen legal del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que los procesos de consulta se podrían realizar con autoridades no tradicionales cuando la representatividad o la inclusividad están en juego<sup>58</sup>, la UN DRIPS (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) y los mecanismos de seguimiento tal como EMRIP (Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) también se abstienen de pronunciar claramente acerca de los asuntos comentados: los estados solo tienen que cumplir con la obligación de apoyar las estructuras de gestión de los pueblos indígenas y sus prácticas colectivas de toma de decisiones, además de respaldar el desarrollo de las instituciones referidas proporcionando recursos necesarios<sup>59</sup>.

Tal como demuestra la posición de la OIT, hay estudios de caso que revelan que optar por una institución que sea representativa en todos sus niveles (local, regional, nacional) rindiendo cuentas al nivel más bajo posible, no es siempre posible<sup>60</sup>. En el caso presente, esto se materializa porque la toma de decisiones no solo se reparte entre niveles diferentes como estructuras locales y regionales, sino también incluye cooperativas mineras. Esto se convierte en un reto cuando las estructuras de gobernanza al nivel local no están reconocidas por las cooperativas mineras lo que pasó en un solo caso observado. Un líder local y un comunario (miembro de la comunidad) no están reconocidos por las cooperativas mineras:

“Aquí ya no me quieren hacer caso los de la cooperativa, por encima de mi autoridad, ellos están haciendo lo que quieren. Yo he informado a nuestra organiza-

---

56 Fontana, Lorenza B., Grugel, Jean. (2016): “The Politics of Indigenous Participation Through ‘Free Prior and Informed Consent’: Reflections from the Bolivian Case”, *World Development*, Vol. 77, No. 1, pp. 249-261.

57 *Ibid.*

58 OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013): Handbook for ILO Tripartite Constituents: Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 N°169.

59 UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (2011): Final Study on Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-Making, A/HRC/EMRIP/2011/2.

60 Larson, Anne M., Cronkleton, Peter J., Pulhin, Juan M. (2015): “Formalising Indigenous Commons: The Role of ‘Authority’ in the Formation of Territories in Nicaragua, Bolivia, and the Philippines”, *World Development*, Vol. 70, pp. 228-238.

ción la CICOL y me han dado el apoyo para cualquier cosa para poder apoyar en este caso”<sup>61</sup>;

“...porque para ellos no hay caciques, ellos en la comunidad son minoría... al cacique los trataron de incapaz de sonso, de burro...”<sup>62</sup>.

De hecho, la cooperativa minera en aquella comunidad se ha convertido en una forma de organización paralela y desafía a las autoridades locales, así debilita la práctica de decisiones colectivas, porque la comunidad ya no habla con una sola voz. Asambleas con las autoridades locales y encuentros en la cooperativa minera se organizan de manera paralela en dicha comunidad.

Cuando los líderes locales y miembros del directorio de las cooperativas mineras cooperan, se pueden formar alianzas contra actores externos o invasores de los territorios indígenas como demuestran otros casos. En los contextos descritos las cooperativas trabajan como unidades de defensa, ya que las autoridades locales no están preparadas para tales propósitos. De hecho, se pudieron desarrollar vínculos y dependencias fuertes entre cooperativas y autoridades locales. Un ejemplo es la ‘contribución’ de la mina: el 5% de los ingresos de la mina está destinado a las comunidades. Sin embargo, en algunas instancias, se utilizan los ingresos indicados para financiar las solicitudes de las cooperativas para obtener la personalidad jurídica. De esta manera, se devuelven los fondos a la cooperativa – bajo las órdenes de líderes locales. Esto claramente demuestra el enredo, pero también el apoyo político y económico entre las estructuras. Además, las cooperativas se auto identifican como operativas o asociaciones productivas. Esto implica una relación directa entre cooperativas y organizaciones indígenas. Finalmente, líderes locales están directamente involucrados en las estructuras de la toma de decisiones en las cooperativas; líderes locales monitorean y examinan las cooperativas como explica el director de una asociación regional de cooperativas:

“solo somos operativas, somos asociaciones productivas. Entonces es como dentro de la comunidad: hay la asamblea general que es la máxima autoridad de la comunidad, pero tiene un representante, un cacique mayor, y dentro de ese cacique mayor es lo que fiscaliza todas las actividades productivas. (...) Dentro de las cooperativas tienen caciques mayores que se relacionan bien y que son

---

61 Entrevista “I\_CDMM” (15:25-15:55min).

62 Entrevista “II\_2CNMT” (31:30-33:50min).



superiores a las cooperativas. Y los caciques mayores están bajo de nuestra organización CICOL que es nuestra máxima autoridad”<sup>63</sup>.

Las líneas entre las entidades y capacidades de la toma de decisiones se han borrado: las cooperativas han sido claramente integradas al marco local de las comunidades, lo que incluye un líder local que monitorea las actividades y entiende las cooperativas como partes integrales de esa misma estructura.

Sin embargo, en un tercer escenario los actores externos, sean privados o estatales, se benefician de las divisiones internas y hacen negocios ilegales con miembros cooperativos, eludiendo a líderes reconocidos y organizaciones indígenas con mandatos respectivos para las negociaciones. Otro problema inherente en la falta de claridad en todo lo que tiene que ver con asuntos de representación es el potencial para generar beneficio personal lo que puede anular los intereses de la comunidad<sup>64</sup>. Las comunidades indígenas no pueden ser consideradas como representando a un solo bien común, sino, de hecho, un factor importante para asegurar niveles de verdadera participación es la calidad y efectividad de estructuras e instituciones indígenas de representación<sup>65</sup>. Empresas estatales y privadas juegan un rol importante en esto por promover el beneficio propio negociando con líderes o individuos no representativos con posiciones importantes en términos de recursos naturales en sus comunidades. Esas estrategias son diversas y comprenden desde maneras directas de ejercer influencia hasta tácticas sutiles. En el primer caso, prácticas como pagos directos a individuos o familias en las comunidades están implícitas:

“En cuanto al dinero, ya quieren rescatadores, o sea un interesado, una empresa, viene conmigo y me dice que me da plata y que le dé mina. Eso nunca he hecho. Y viene el otro y él quiere saber igual. Entonces uh, y eso es el conflicto. Aquí lo he notado. Más antes no era así. (...) Se hace contrato con algún empresario, vende, y la plata se agarra, se queda con la plata calladito, para las necesidades personales. Eso estamos viviendo como TCO”<sup>66</sup>.

---

63 Entrevista “I\_31LDMM” (9:10-12:05min).

64 Masaki, Katsuhiko (2010): “Rectifying the Anti-Politics of Citizen Participation: Insights from the Internal Politics of a Subaltern Community in Nepal”, *Journal of Development Studies*, Vol. 46, No. 7, pp. 1196-1215.

65 Thede, Nancy. (2011): “Democratic agency in the local political sphere. Reflections on inclusion in Bolivia”, *Democratization*, Vol. 18, No. 1, pp. 211-235.

Yashar, Deborah J. (2007): “Resistance and Identity Politics in an Age of Globalisation”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, No. 1, pp. 160-181.

66 Entrevista “I\_34LNFT” (4:10-10:25min).

Las empresas también negocian con personas poderosas que asumieron posiciones especiales en relación al manejo de recursos naturales, tal como miembros de los directorios de las cooperativas, así como concesionarios ilegales y sus parientes. Los últimos mencionados igual comprenden estrategias institucionalizadas para reforzar la cooperación y de ese modo interfieren con las estructuras locales de la toma de decisiones:

“Nos informaron que COMIBOL es del Estado y ellos vinieron para sacar un estudio para saber cómo está el lugar, porque todo lo que era concesión minera tenía dueño, también nos dijeron que nuestros papeles que tenemos como cooperativa no pueden marchar más adelante, porque no tenemos recursos para conseguir la personalidad jurídica o ficha ambiental, solamente sacamos para tener comida para el día. El Presidente ha pensado cómo podemos participar como campesinos en la mina, porque aquí casi la mayoría va diariamente a sacar en la mina lo poquito que hay, pero así como cooperativistas no podemos, porque somos pobres. Y ha pensado el Estado que podríamos entrar en COMIBOL, porque el Estado da fuentes de trabajo, los recursos, los respalda, le da el seguro social, recibe su sueldo, le da lo económico para la casa. Y cuando uno ya no puede trabajar, entonces recibe sueldo”<sup>67</sup>.

En aquel contexto, se visualizan las desigualdades y asimetrías entre las entidades estatales o privadas por un lado y las estructuras locales que no pueden competir con el modelo de extracción que ofrecen otros actores. Además, como demuestra el caso de la comunidad en la que existen estructuras paralelas por la cooperativa minera, las estructuras son aun débiles y carecen de antigüedad y experiencia con el sector. Contrario a las cooperativas de las Tierras Altas de Bolivia que también se distinguen por sus estructuras fuertes, las cooperativas están de acuerdo con la dirigencia (política) salvo un solo caso. En términos generales, los miembros de las cooperativas respetan y reconocen a sus autoridades. En cambio, en las Tierras Altas no se puede hablar de una relación entre las cooperativas y líderes indígenas ya que no se identifican como pueblos indígenas. Actores externos son bienvenidos en el sentido que forman alianzas con empresas privadas. De esta manera volvieron un actor poderoso en las Tierras Altas así como un desafío para el gobierno que reaccionó con los susodichos decretos.

---

67 Grupo Focal “I\_11\_grupo\_CNMiM” (31:20-36:20min).

También existe un posicionamiento claro hacia, por ejemplo, el actor estatal COMIBOL que pone en peligro la integridad del territorio y las comunidades indígenas de Lomerío. Esto también se puede explicar basándose en la historia y la memoria colectiva de los pueblos indígenas de la zona que lucharon varios siglos contra empresas que invadieron el territorio. Tales acontecimientos incentivaron el establecimiento de las cooperativas indígenas que no se quiso crear desde un principio sino que era una respuesta a la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas como actor minero ya que la ley minera limitó su aplicación al Estado, a las empresas privadas y a las cooperativas. Contrario a varias normas internacionales según las cuales los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en los procesos legislativos, especialmente cuando demuestran un impacto directo en sus tierras y territorios, no se involucraron a los pueblos indígenas en esos procesos importantes. La presión y el peligro por encontrarse en aquel hueco legal eran tan reales que los comunarios lomerianos mineros habrían sido llevados presos si se hubieran convertido en cooperativas mineras. Por esas razones, las cooperativas indígenas mineras en la gran mayoría de las comunidades gozan de un apoyo amplio por las estructuras existentes en vez de perjudicar la legitimidad y representatividad de las organizaciones indígenas que no se ocupan en sí del tema minero. Más bien, organizaciones indígenas han logrado a delegar estas actividades a las cooperativas como sus propias capacidades son limitadas y no permiten la integración de un sector tan amplio tal como la minería.

## 7. Conclusiones

El 'boom minero' en las Tierras Bajas de Bolivia también tiene su precio: pueblos afectados se ven confrontados con una serie de actores que quieren un trozo de la torta. Aunque la lucha colectiva de los pueblos indígenas por tierra y recursos no es nada nuevo, el boom minero y el cooperativismo han cobrado una nueva dimensión. Lo que antes eran unidades colectivas, ahora han diversificado en términos de estructuras de autoridad. Varias cooperativas mineras han surgido en los últimos meses como respuesta a la injerencia intensificada por parte de empresas privadas y estatales. Sin embargo, la posición y el rol que han asumido las cooperativas en las comunidades no son uniformes. En algunas comunidades, las cooperativas mineras funcionan como unidades de defensa colectiva con la finalidad de apoyar las estructuras de autoridades locales que carecen de capacidad institucional para poder enfrentarse a situaciones como estas. La relación entre las cooperativas y autoridades se podría describir como pacífi-

ca: las cooperativas forman parte de las estructuras locales de autoridad y están bajo el control y auditoría de líderes locales. En una comunidad, en cambio, algunas cooperativistas mineras han desafiado a las autoridades activamente y podrían socavar las estructuras locales de la toma de decisiones en el futuro.

Contrario a estudios existentes sobre cooperativas indígenas, este trabajo demuestra que no es decisivo el aspecto económico de los nuevos mecanismos mencionados en Lomerío, sino cómo interactúan las organizaciones indígenas y las cooperativas igual que la influencia de actores externos. Aunque la decisión de establecer cooperativas se tomó en y por las comunidades, fueron fuertemente inspirados por individuos de las Tierras Altas de Bolivia. Igual que el caso mexicano,<sup>68</sup> las cooperativas florecen a causa de su apoyo por parte de líderes indígenas y fallan cuando trabajan en aislamiento y desacuerdo con las autoridades. Como corolario se pierden prácticas tradicionales como la minga – un resultado común en temas de extracción de recursos naturales como demuestra un estudio de caso en Ecuador<sup>69</sup>. En Brasil igual se llegó a la conclusión que la existencia de las cooperativas manifiestamente disminuyó el interés de su pueblo en los usos y costumbres indígenas<sup>70</sup>. Es más, se ha observado en otros estudios que el proyecto cooperativista debilita los enlaces comunitarios y colectivos e incluso institucionaliza las desigualdades y dependencias<sup>71</sup>. Efectivamente, nuestro trabajo ha señalado que las cooperativas socavan la cohesión social y las estructuras locales de las comunidades y por lo tanto no gozan del apoyo institucional de organizaciones representativas. En cambio, en aquellas comunidades el apoyo de mineros individuales de las Tierras Altas así como de la empresa estatal COMIBOL era mucho más fuertes y perjudicó al mismo tiempo la solidaridad de su propia gente. Asimismo, esto indica una correlación entre la simpatía por parte de autoridades locales y actores externos que, al parecer, es mutuamente excluyente. Entonces no es sorprendente que varios investigadores concluyeron que las dimensiones económicas y socioculturales son irreconciliables a pesar de que puedan influir transformaciones sociales y cambios positivos en la vida comunitaria<sup>72</sup>.

---

68 Stephen, Lynn (2005): *op.cit.*

69 Billo, Emily (2015): "Sovereignty and subterranean resources: An institutional ethnography of Repsol's corporate social responsibility programs in Ecuador", *Geoforum*, Vol. 59, pp. 268-277.

70 BUKRE, Brian Joseph (2010): *op.cit.*

71 BURKE, Brian Joseph (2006): *Indigenous cooperatives, corporations, and the state on Brazil's extractive frontier*. University of Arizona, Tucson.

72 Vásquez-León, Marcela (2010): "Introduction: Walking the tightrope: Latin American agricultural cooperatives and small-farmer participation in global markets", *Latin American Perspectives*, Vol. 37, No. 6, pp. 3-11.

Aparte del impacto a mecanismos colectivos en la minería tal como las cooperativas u otras entidades locales, pudimos observar una consecuencia fructífera para algunos individuos siempre cuando hubo una colaboración con las autoridades locales. Las mujeres, por ejemplo, vieron las cooperativas como una nueva oportunidad para fortalecer su rol y participación en asambleas de toma de decisiones. En realidad, en este sentido las cooperativas se vuelven mecanismos de contestación tanto hacia sus propias estructuras patriarcales tanto hacia actores externos que no suelen cuestionar las estructuras existentes y además carecen de enfoques de género. La función inspiradora y fortalecedora de las agendas de género en demandas colectivas de los pueblos indígenas igualmente se observó en Ecuador, México y Guatemala.<sup>73</sup> Otro estudio en los países anglófonos Australia, Nueva Zelanda y Canadá concluye que la autodeterminación depende del goce de derechos de la mujer indígena y que el cumplimiento de estos últimos son clave para la implementación de derechos colectivos<sup>74</sup>: efectivamente los derechos colectivos e individuales son mutuamente interactivos en vez de competitivos<sup>75</sup>. En un estudio reciente sobre los derechos participativos del pueblo guaraní se concluye incluso que las mujeres y los ancianos alivian las desigualdades intra-grupales en las comunidades e inter-grupales con respecto a la sociedad civil<sup>76</sup>. En este sentido se puede no solo fortalecer la cohesión social a través de las cooperativas abriendo las puertas para varios actores e individuos locales que recién aparecen en mecanismos de la toma de decisiones sino también consolidar los derechos colectivos y la voz indígena relativo a actores externos.

El control económico sobre los recursos generados por la mina intensifica la situación igual que las oportunidades de trabajo. Las cooperativas mineras en las tierras bajas de Bolivia tienen el potencial de convertirse en organizaciones paralelas con el mismo poder político y podrían subvertir o erosionar la cohesión social y así dividir a las comunidades siempre cuando aquellas actividades extractivas se realicen sin consultar a las autoridades locales indígenas. El acuerdo con las autoridades igual que un vínculo institucional con las organizaciones indígenas no solo facilitan la integración de las cooperativas en la vida comunitaria sino también previene conflictos y tensiones

---

73 Sieder, Rachel, Sierra, María Teresa (2010): "Indigenous women's access to justice in Latin America", Chr. Michelsen Institute, Bergen, pp.1-45.

74 Kuokkanen, Rauna (2012): "Self-determination and indigenous women's rights at the intersection of international human rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, No. 1, pp. 225-250.

75 Holder, Cindy L., Corntassel, Jeff J. (2002): "Indigenous peoples and multicultural citizenship: Bridging collective and individual rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 24, No. 1, pp. 126-151.

76 Eichler, Jessika (2016): "Indigenous peoples' land rights in the Bolivian lowlands: Ways to mitigate inequalities in resource-related issues", *International Human Rights Law Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 119-145.

en las comunidades afectadas. En las comunidades donde no existe aquel vínculo, se cuestiona el valor representativo y legítimo de las organizaciones indígenas existentes y se podría comprometer la lucha prolongada de las organizaciones indígenas por tierras y territorios. Por otro lado se han desarrollado alianzas fuertes entre las cooperativas y las organizaciones indígenas que se manifiesta en, por ejemplo, apoyo económico de ambos lados y buenas relaciones entre los dirigentes y directores de las cooperativas. Los últimos mencionados no dudan en el poder político que tienen los dirigentes ni en el valor superior de ellos en la estructura de la comunidad. En estos casos las cooperativas se vuelven un motor importante de la autodeterminación y un mecanismo de defensa territorial que tiene el potencial de mitigar las desigualdades que existen entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas.



# Los derechos de los pueblos indígenas ante la explotación petrolera del Yasuní-ITT<sup>1</sup>

Malka San Lucas Ceballos<sup>2</sup>

- 
- <sup>1</sup> El presente artículo se ha basado en la tesis doctoral de la autora que lleva el mismo título y que se encuentra disponible en el repositorio Tesis Doctorales en Red (TDR), que contiene, en formato digital, tesis doctorales leídas en las universidades de Cataluña y otras comunidades autónomas de España. <http://www.tdx.cat/handle/10803/380742>. El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global", Ministerio de Economía y Competitividad, ref. DER2013-44009-P, 2014-2016.
  - <sup>2</sup> Malka San Lucas Ceballos (malka.sanlucas@gmail.com) es abogada por la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES), de Guayaquil, Ecuador. Máster en Derecho Ambiental y Doctora en Derecho por la Universitat Rovira i Virgili (URV), de Tarragona, España. Actualmente se desempeña como investigadora colaboradora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona CEDAT-URV. Ha colaborado como investigadora visitante en el Centro de Derecho Ambiental de la UICN en Bonn, Alemania, y también como consultora externa. Es miembro del grupo de investigación „Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad“ de la URV y del proyecto "Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global".





## Resumen

El Yasuní, el área protegida más grande del Ecuador continental y una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta, es también el hogar de varios pueblos indígenas, incluidos pueblos en aislamiento voluntario (PAV). Asimismo, es un espacio sometido a la extracción petrolera por encontrarse ubicado en una zona estratégica para Ecuador en materia energética. El presente estudio explora la relación entre explotación petrolera y derechos de pueblos indígenas, concretamente en el Yasuní y más específicamente ante la decisión de explotar el bloque Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), una vez que se dio por finalizada la Iniciativa Yasuní-ITT en 2013. El estudio del marco jurídico nacional e internacional de los derechos de los pueblos indígenas permite determinar su situación jurídica para establecer si la explotación del ITT interfiere con sus derechos, como el derecho a la propiedad, participación, consulta y los derechos específicos de los PAV poniendo en riesgo su supervivencia física y cultural.

*Palabras clave:* Pueblos indígenas, Ecuador, Yasuní-ITT, Derechos colectivos, Explotación petrolera.

### 1. Introducción. El Yasuní: Petróleo, pueblos indígenas e iniciativa Yasuní-ITT

El Ecuador es un país petrolero y a la vez un país plurinacional y culturalmente diverso. Si bien es un país geográficamente pequeño, posee una gran riqueza natural, la cual a veces podría llegar a ser considerada como una maldición para su población. En la era en la que vivimos, una era caracterizada por la competencia exacerbada por el acceso a los recursos naturales, la justicia social y los derechos de aquellas poblaciones que dependen directamente de ellos y que habitan zonas de alta vulnerabilidad se ven claramente afectados.

Por otra parte, el petróleo ha sido un pilar del desarrollo nacional de Ecuador por más de 40 años, al punto que los ingresos provenientes de este recurso constituyen una fracción fundamental de los ingresos totales del gobierno. Sin embargo, en la medida en que la frontera petrolera continúa expandiéndose hacia los territorios indíge-

nas y las áreas protegidas, el petróleo se ha convertido en una fuente de conflicto<sup>3</sup>. De esta forma, el Estado en su afán de satisfacer la necesidad energética y sostener las finanzas y la economía del país, promueve el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables como el petróleo, lo que ha implicado degradaciones ambientales y vulneraciones a derechos en todo el país, pero especialmente en la Amazonía, donde zonas megadiversas y territorios indígenas coinciden con instalaciones petroleras.

Precisamente, las mayores reservas de petróleo del país se ubican en la Amazonía occidental, una de las últimas zonas vírgenes de alta biodiversidad del mundo<sup>4</sup>. En esta zona se ubica el Yasuní, el cual, de acuerdo con diversos estudios científicos es uno de los lugares más ecológicamente complejos y frágiles, y una de las zonas de mayor diversidad genética del planeta<sup>5</sup>, además de ser hogar de pueblos indígenas. Concretamente los pueblos indígenas que habitan el Yasuní son los Kichaw, Shuar y Huaorani, de este último, dos comunidades en aislamiento voluntario, los Tagaeri y los Taromene<sup>6</sup>, que se caracterizan por una historia de resistencia a la influencia externa<sup>7</sup>.

De esta forma, en el Yasuní se configura un sistema superpuesto de categorías territoriales conformado por territorios indígenas, áreas protegidas, zonas intangibles y reservas de la Biosfera reconocidas a nivel internacional.

Así, el Parque Nacional Yasuní, en adelante PNY, es territorio ancestral del pueblo Huaorani y además dentro del mismo se han adjudicado legalmente por parte del Estado territorios a este pueblo. En 1990, mediante el Acuerdo Ministerial N° 191<sup>8</sup> se redefinieron los límites del PNY reduciéndose su tamaño y se adjudicaron en total 678.220

3 Rival, Laura (2011): "Planning development futures in the Ecuadorian Amazon. The expanding oil frontier and the Yasuní-ITT initiative" en Bebbington, Anthony (Ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*. Routledge, Abingdon Oxon; New York, p. 153.

4 FINER, Matt, Babbitt, Bruce, Novoa, Sidney, Ferrarese, Francesco, Pappalardo, Salvatore Eugenio, DE Marchi, Massimo, and Kumar, Anjali (2015): "Future of oil and gas development in the western Amazon", *Environmental Research Letters*, Vol. 10, n° 2, p.1. En línea en: <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/10/2/024003/pdf>.

5 Algunos de estos estudios son: Bass, Margot S., Finer, Matt, Jenkins, Clinton N., Kreft, Holger, Cisneros-Heredia, Diego F., Mccracken, Shawn F., Pitman, Nigel. C.A, English, Peter H., Swing, Kelly, Villa, Gorky, Di Fiore, Anthony, Voigt, Christian C., Kunz, Thomas. H. (2010): "Global conservation significance of Ecuador's Yasuní National Park", *PloSOne*, Vol. 5, n° 1, Bravo, Elizabeth (2005): "Explotación petrolera en la Reserva de la Biosfera Yasuní-Ecuador" en Bravo, Elizabeth & Yáñez, Ivonne (eds.), *Asalto al paraíso: Empresas petroleras en áreas protegidas*. OILWATCH & MANTHRA EDITORES, Quito, pp. 37, Puyol, Ana, Ortiz, Bernardo, Inchausty, Víctor Hugo & Yépez, Oscar (2010): *Género, Alternativas Productivas y Soberanía Alimentaria: Estrategias Políticas para Lograr Cambios Positivos y Disminuir la Cacería Comercial En Yasuní*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), TRAFFIC América del Sur, Fundación Natura, Randi Randi, Quito.

6 Martínez, Esperanza (coordinadora) (2011): *Yasuní: El Sumak Kawsay Es Sin Petróleo*, p. 1. En línea en: <http://www.amazoniaporlavida.org/es/files/descargas/yasuni-sumak-kawsay-es-sin-petroleo.pdf>.

7 Martin, Pamela L. (2011): *Oil in the Soil. The Politics of Paying to Preserve the Amazon*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham (USA), p. 34.

8 Acuerdo Ministerial N° 191 del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Registro Oficial N° 408 de 2 de abril de 1990.

hectáreas (ha) al grupo étnico Huaorani,<sup>9</sup> lo que se conoce como la Reserva Étnica Huaorani.<sup>10</sup> La extensión del territorio entregado a los Huaorani, si bien incorpora tres concesiones otorgadas por el gobierno ecuatoriano y suma actualmente alrededor de 7.000 km<sup>2</sup>, corresponde a apenas un tercio de su territorio ancestral<sup>11</sup>, el que controlaban y manejaban antes de ser contactados por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV)<sup>12</sup>.

En el año 1979, con el objeto de salvaguardar su riqueza natural, se creó legalmente el PNY mediante Acuerdo Interministerial N° 0322 del 26 de julio de 1979<sup>13</sup> con una superficie de 678.000 ha. Los límites del PNY han sido modificados en dos ocasiones, en 1990, se excluyeron áreas protegidas de zonas con potencial hidrocarbúfero y en 1992 mediante Acuerdo Ministerial N° 202 de 18 de mayo de 1992<sup>14</sup>, con el objeto de compensar la desmembración de 1990. En este sentido, se amplían los límites del PNY a una superficie total de 982.000 ha.

Las actividades extractivas de recursos no renovables están prohibidas en las áreas protegidas, como los parques nacionales, incluida la explotación forestal salvo casos de excepción como el previsto por la Constitución ecuatoriana y al que nos referiremos más adelante en detalle.

En el mes de mayo de 1989, el PNY y gran parte de la zona adyacente correspondiente a la “Reserva Étnica Huaorani” pasaron a formar parte de la Reserva Mundial de la Biosfera del Programa del Hombre y de la Biosfera (MAB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>15</sup>. Estas reservas son zonas de ecosistemas terrestres o costeros/ marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas como tales en el plano internacional y que sirven para impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y la naturaleza, con el fin de promover un desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, el intercambio de conoci-

9 Almeida, Alexandra & Proaño, José (2008): *Tigre, Águila y Waorani. Una Sola Selva, Una Sola Lucha. Deuda Ecológica de las Transnacionales Petroleras con el Pueblo Waorani y el Parque Nacional Yasuní*. Acción Ecológica, Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo y Alianza de Pueblos del Sur Acreedores de Deuda Ecológica, Quito, pp.32-33.

10 Finer, Matt., Vijay, Vijai, Ponce, Fernando, Jenkins, Clinton. N., & Kahn, Ted. R. (2010): “La Reserva de la Biosfera Yasuní de Ecuador: una breve historia moderna y los retos de la conservación” en ACOSTA, Alberto & Martínez, Esperanza (compiladores), *ITT-Yasuní. Entre el petróleo y la vida*. Abya Yala & Universidad Politécnica Salesiana, Quito, p. 43.

11 *Ibidem*.

12 Los Huaorani han sido sometidos al contacto y desplazamiento forzado de sus territorios ancestrales promovidos por el Estado ecuatoriano a través de los misioneros del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), que, a mediados de la década de los cincuenta, tenía como principal objetivo dejar libre gran parte de su territorio ancestral para el desarrollo de actividades de prospección y explotación petrolera. Finer, Vijay, Ponce, Jenkins, & Kahn (2010), *op.cit.*, pp. 39-43.

13 Registro Oficial N° 69 de 20 de noviembre de 1979.

14 Registro Oficial N° 937 de 18 de mayo de 1992.

15 En 1989, durante la Reunión de la Mesa del Programa MAB, que tuvo lugar en París del 25 al 27 de abril, se aprueba e incluye la “Reserva de la Biosfera de Yasuní”. Informe de 17 de mayo de 1989. SC-89/Conf.227/14.

miento, la reducción de la pobreza, la mejora del bienestar, el respeto a los valores culturales y la capacidad de adaptación de la sociedad ante los cambios<sup>16</sup>. Así, Ecuador tiene el compromiso de protección de estas áreas según los compromisos adquiridos en el marco de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

En 1999, mediante Decreto Ejecutivo N° 552 del 29 de enero de 1999<sup>17</sup> se estableció otra categoría de protección dentro el PNY mediante la declaración de una parte del mismo como “zona intangible”<sup>18</sup> por su excepcional importancia natural y biológica y para proteger a los pueblos voluntariamente aislados que habitan en el PNY. Es así que se reconoce un territorio especial para estos pueblos en sus tierras de habitación y desarrollo, territorio en el que queda “vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva”<sup>19</sup> y al cual se denominó como Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT).

No obstante, los límites de dicha zona no se definieron hasta el 2007 mediante Decreto Ejecutivo N° 2187 del 3 de enero del 2007<sup>20</sup> creándose además una “zona de amortiguamiento de diez kilómetros de ancho contiguo a toda la zona intangible delimitada” con el fin de establecer un área adicional de protección, en la cual se prohíbe la realización de actividades extractivas de productos forestales con propósitos comerciales y el otorgamiento de concesiones mineras y nuevas obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centros de facilidades petroleras; y otras obras que mediante los respectivos estudios técnicos y ambientales sean consideradas como incompatibles con el objeto de la zona intangible. El proceso de delimitación implementado por el Ministerio del Ambiente para establecer los límites de la ZITT estuvo fuertemente condicionado por las peticiones realizadas por las empresas petroleras.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, nos encontramos entonces ante una situación de categorías territoriales y de protección superpuestas, mediante procesos llevados a cabo sin involucrar a las nacionalidades indígenas que históricamente han

---

16 Oficina de la UNESCO en Montevideo. (2015). Reservas de Biosfera. Página web oficial de la Oficina: En línea en: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/ecological-sciences/biosphere-reserves/>.

17 Registro Oficial Suplemento N° 121 de 2 de febrero de 1999.

18 No existe en la legislación ecuatoriana una definición precisa de zonas intangibles. Se trata más bien de una creación jurídica hecha a través de los decretos presidenciales N° 551 y N° 552 de 1999. En este sentido, al no contar con una definición jurídica precisa en 1999 el gobierno ecuatoriano definió “zona intangible” como: “espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva debido al valor que tienen para las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, son zonas que no pueden ser destinadas a las actividades mineras, de extracción de madera, de colonización o de cualquier otro tipo de actividad humana que pueda poner en riesgo tanto a la diversidad cultural como a la biológica que en ellas se ha desarrollado”. Ortiz, P. & Ruiz, L. (1999). Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana – Por la diversidad cultural y biológica. (pp.1) Quito, Ecuador: Gobierno de la República del Ecuador, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, CODENPE, Petroecuador, Proyecto Petramaz – Unión Europea.

19 Art. 1. 2.3.I.I. Decreto Ejecutivo N° 552. Registro Oficial Suplemento N° 121 de 2 de febrero de 1999.

20 Registro Oficial N° 1 de 16 de enero del 2007.



Además, el Yasuní se asienta sobre grandes reservas de petróleo, y en su territorio existen entonces concesiones extractivistas, presentándose, así como el escenario perfecto para la generación de conflictos por el desarrollo de la actividad petrolera y confrontaciones, incluso sangrientas, entre los pueblos indígenas y los demás actores involucrados<sup>22</sup>. Alrededor del 60% del PNY está concesionado a empresas petroleras transnacionales que constituyen estructuras de poder que generan relaciones de dominación y dependencia<sup>23</sup>. Así, casi la totalidad del PNY está dividido en bloques petroleros. De conformidad con el Plan de Manejo del Parque en el área del mismo se encuentran cinco bloques petroleros: 14, 15, 16, 31 y 43<sup>24</sup>, también conocido como bloque Ishpingo-Tambococha-Tiputini o ITT, ubicado al este del área protegida, los cuales se pretendía no explotar a través de la propuesta (2007) y ahora extinta (2013) Iniciativa Yasuní-ITT<sup>25</sup>.

La Iniciativa en cuestión radicaba en no explotar el petróleo del bloque ITT, unos 846 millones de barriles de reserva de crudo pesado<sup>26</sup>, que para el Ecuador representa un 20% de sus reservas petroleras probadas, y que la humanidad se consumiría en apenas nueve días, a cambio de la contribución de la comunidad internacional con la mitad de los ingresos de lo que Ecuador ganaría en caso de explotar dicho petróleo, un total de 3600 millones de dólares. La propuesta fue presentada y valorada como una opción para procesar el indispensable reencuentro de los seres humanos con la Naturaleza y abriría la puerta para caminar hacia una transición energética que permita superar la fase de los combustibles fósiles, cuyos límites biofísicos están a la vista. Más concretamente sus objetivos principales eran: 1) conservar una biodiversidad inigualable en todo el planeta; 2) proteger el territorio y con ello la vida de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y 3) cuidar el clima para todo el mundo manteniendo represada

---

22 *Ibid.*

23 Narváez, Iván (2008): "Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos" en Fontaine, Guillaume & Puyana, Alicia (eds.), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. FLACSO - Sede Ecuador, Quito, pp. 268-269.

24 Ministerio del Ambiente (2011): "Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní". Quito, Ecuador. <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/242256/45+PLAN+DE+MANEJO+YASUNI.pdf/8da03f55-1880-4704-800e-d5167c80089c>.

25 Existen además otros bloques alrededor del PNY que influyen en la biodiversidad y la población del área, el 12, el 17 y el 67. Yasunidos. ¿Qué bloques petroleros están alrededor y dentro del Parque Nacional Yasuní? En línea en: <http://sitio.yasunidos.org/es/yasunidos/ojo-en-petroamazonas/11-yasuni-itt/43-que-bloques-petroleros-estan-alrededor-y-dentro-del-parque-nacional-yasuni.html>.

Yasunidos es un movimiento de la sociedad civil, que surgió de la unión de diversas organizaciones de ambientalistas, artistas, ciclistas urbanos, entre otros, así como de jóvenes que desde lo individual se sumaron, con el fin de proteger el Yasuní de la explotación petrolera, y en general abrazar todas las luchas que se encaminen a transformar el modelo extractivista del país. Sobre la organización, consultar: <http://sitio.yasunidos.org/es/>.

26 Larrea, Carlos (2009): *Iniciativa Yasuní-ITT. La Gran Propuesta de un País Pequeño*. Ministerio del Ambiente, Quito, p. 12.

en el subsuelo una significativa cantidad de petróleo, evitando la emisión de 410 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. Todo esto implicaba en conjunto dar un primer paso en Ecuador para una transición post-petrolera, lo que tendría un efecto demostración en otras latitudes<sup>27</sup>.

Es pertinente además destacar el trasfondo de la filosofía de la Iniciativa desde sus bases en el pensamiento indígena. La Constitución del 2008, constitución vigente en Ecuador, recoge el régimen del “Buen Vivir” o “*Sumak Kawsay*”, un concepto que encuentra sus raíces más antiguas y profundas en la cosmovisión indígena, donde el hombre y la naturaleza conviven en armonía<sup>28</sup> y donde el vivir equitativo y sostenible prima por encima del desarrollo impulsado por la ideología neoliberal de los mercados<sup>29</sup>. En este sentido, es evidente que la Iniciativa Yasuní-ITT se enmarcaba dentro de este concepto, planteando el cambio de un sistema, que se basa en la explotación petrolera para generar riqueza, que a lo largo del tiempo no ha garantizado tampoco el desarrollo del país ni ha contribuido a la reducción de la desigualdad social hacia nuevas alternativas económicas que sean además consecuentes con el desarrollo sostenible y la conservación de los recursos, buscando una matriz energética sostenible también y una economía solidaria y respetuosa con la naturaleza<sup>30</sup>.

Mediante varios estudios<sup>31</sup> se ha confirmado que la explotación del bloque ITT afectaría y amenazaría directamente la supervivencia cultural de los pueblos indígenas que habitan el Yasuní, así como sus redes de parentesco y su capacidad de seguir siendo autosuficientes<sup>32</sup>, por lo tanto la decisión de no explotar este bloque claramente era beneficiosa para dichos pueblos. No obstante, en Ecuador las decisiones suelen tomarse para mantener el flujo en las arcas estatales y, en materia de extracción de recursos

27 Acosta Espinosa, Alberto (2014): “La Iniciativa Yasuní ITT. Una crítica desde la economía política”, *Coyuntura No. 16*, pp. 39 y 49. En línea en: <http://www.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/conyuntura/article/view/189>.

28 Sobre el buen vivir o *sumak kawsay* en detalle, véase Hidalgo-Capitán, L.A. & Cubillo-Guevara, A.P. (2014): “Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*”, *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n° 48, pp. 25-40. En línea en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1204>.

29 Martín (2011), *op.cit.*, p. 2.

30 Aguilera Bravo, Mario & Córdor Salazar, Mercedes. (2010): *La iniciativa Yasuní ITT como materialización de los derechos de la naturaleza*. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito. En línea en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2600/1/RAA-27Aguilera,%20CondorLa%20oiniciativa%20Yasun%C3%ADITT.pdf>.

31 Estudios como: Davis, Tracy C. (2008): *Breaking Ground without Lifting a Shovel: Ecuador's Plan to Leave Its Oil in the Ground*, *Houston Journal of International Law*, Vol. 30, n° 2, pp-243-258, Warnars, Lavinia (2010): *The Yasuni-ITT Initiative: an international environmental equity mechanism?*. Master's thesis, Social and Political Sciences of the Environment, Radboud University, Martínez, Esperanza (2010): “Leave the Oil in the Soil: The Yasuní Model” en Abramsky, Kolya (2010): *Sparkling a Worldwide Energy Revolution: Social Struggles in the Transition to a Post-Petrol World*. AK Press, Oakland (USA), pp. 234-244. Finer, Vijay, Ponce, Jenkins, & Kahn (2010), *op.cit.*

32 Sovacool, Benjamin. K. (2013): “La iniciativa Yasuní ITT como materialización de los derechos de la naturaleza” en Sovacool, Benjamin. K. *Energy & ethics: justice and the global energy challenge*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Estados Unidos de América, 209 pp.



naturales se lo hace justificándose en la premisa de que el Estado es el propietario exclusivo de los recursos naturales y tiene competencia sobre el uso de los mismos.

De esta forma, al no reunirse la cantidad de dinero prevista para los plazos fijados, se terminó por resolver a favor de la explotación del ITT y mediante Decreto Ejecutivo N° 74 del 15 de agosto del 2013<sup>33</sup>, el Presidente, Rafael Correa, dio por terminada la Iniciativa Yasuní-ITT y solicitó a los Ministerios correspondientes sus respectivos informes para la explotación de estos campos petroleros. El 23 de agosto del mismo año, solicitó a la Asamblea Nacional declarar de interés nacional, según el Artículo 407 de la Constitución, al cual nos referiremos en detalle más adelante, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del PNY.

Posteriormente, el 4 de octubre del año en cuestión, la Asamblea Nacional resolvió declarar de interés nacional dicha explotación en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del PNY mediante la “Resolución que declara de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní”<sup>34</sup>. Asimismo, la explotación para el bloque ITT, cuenta con licencia ambiental desde el 22 de mayo del 2014<sup>35</sup> otorgada a Petroamazonas EP, empresa estatal. Esta licencia es para el desarrollo y producción en los campos Tiputini y Tambococha. El primero de ellos está ubicado fuera de los límites del PNY y el segundo, dentro del mismo. El campo Ishpingo se ha dejado fuera de la misma porque parte de él pertenece a la zona intangible del Parque. Sin embargo, el hecho de que la explotación se realice solo en estos dos campos, no quiere decir que no pueda tener efectos también en su área de influencia

En definitiva, las actividades extractivas de petróleo desarrolladas en la Amazonía ecuatoriana generan impactos que afectan no solo a las áreas naturales protegidas sino también a los pueblos que las habitan. Ante estos antecedentes y las circunstancias previamente descritas, surge el interrogante de qué pueden hacer dichos pueblos para que se los tome en consideración y para poder incidir en las estructuras de toma de de-

---

33 Publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 72 de 3 de septiembre del 2013. Modificado por Decreto Ejecutivo N° 84 de 17 de agosto del 2013 publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 77 del 10 de septiembre del 2013. Modifica Artículo 5.

34 Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2013): “Resolución que declara de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní de 4 de octubre del 2013”. Quito, Ecuador. Publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento N° 106 de 22 de octubre de 2013. En línea en: <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/documents/348542/351018/DECLARATORIA+DE+INTER%C3%89S+NACIONAL.pdf/5413f1f5-186d-44c7-90b1-b80b85057bad>.

35 Licencia otorgada mediante Resolución N° 315 del Ministerio del Ambiente del 22 de mayo de 2014. Registro Oficial Suplemento N° 262 de 6 de junio de 2014.

cisión que afectan la disponibilidad de los recursos de los que dependen y que a su vez alteran el medio en el que viven.

En la Amazonía ecuatoriana la actividad petrolera ha incidido en la extinción de las actividades económicas de las poblaciones locales y como consecuencia ha provocado el desplazamiento de poblaciones indígenas y en el peor de los casos ha podido llegar a ponerlas en peligro de extinción. La influencia del petróleo en la población indígena de la región es de tal magnitud que se podría decir que este constituye en “un factor eco-geopolítico que ha incidido en la construcción del espacio amazónico fomentando su desterritorialización [...] vaciándolo de contenido cultural, hasta el punto de poner en riesgo el proceso identitario indígena y la sobrevivencia física de los grupos más vulnerables”<sup>36</sup>.

Así, valorar y determinar la eficacia de los derechos de estos pueblos ante la explotación del ITT de conformidad con los postulados de los instrumentos internacionales sobre la materia y de la Constitución garantista vigente en el Ecuador, se vuelve fundamental para poder establecer las tensiones que implica la adopción de una decisión política como la de explotar el ITT, más aún después de haberse planteado la eficaz y real protección de los territorios de los pueblos indígenas del Yasuní mediante la mencionada Iniciativa.

De esta forma, la metodología empleada para abordar esta investigación es de enfoque deductivo, apoyándose en aseveraciones generalizadas para luego concretizarse en otras de menor nivel y en el análisis general de diferentes instrumentos jurídicos internacionales y nacionales. Es así que se proceden a establecer los derechos de los pueblos indígenas, haciendo énfasis en los derechos humanos en general y en aquellos derechos específicos de los pueblos indígenas que se consideran más relevantes para este estudio, tales como el derecho a la propiedad, a la participación, a la consulta y los derechos específicos de los pueblos en aislamiento voluntario, para luego llevarlos a la aplicación del caso concreto de la Iniciativa Yasuní-ITT y de la explotación del bloque ITT. Además, se analizan sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y opiniones de expertos en la materia, para de esta manera ampliar las interpretaciones de la situación jurídica de estos pueblos y sus derechos ante la realidad extractiva que se experimenta en el país y más concretamente en el Yasuní.

---

36 Narváez, Iván (2011): “Yasuní y derechos colectivos indígenas en el Estado constitucional de derechos, intercultural y plurinacional, ecuatoriano” en Krainer, Anita y Mora, María Fernanda (eds.), *Retos y amenazas en Yasuní*. FLACSO - Sede Ecuador & Wildlife Conservation Society (WCS), Quito, pp. 19-42, p.24.

## 2. El rol del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de acuerdo con la Constitución

El primer límite a las decisiones del gobierno, entre estas la decisión de explotar el Yasuní, debería de encontrarse en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La Constitución ecuatoriana incorpora a los instrumentos internacionales en el bloque constitucional y en cuestión de derechos humanos prescribe que los derechos y garantías consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación (Artículo 11.3). Además, la Constitución ecuatoriana no se refiere únicamente a los tratados y convenios internacionales de los que Ecuador es parte, sino que utiliza el término amplio de “instrumentos internacionales”, por lo que implicaría también Declaraciones, Directrices y Principios, así como otros instrumentos que no se someten a un proceso formal de ratificación por parte de los Estados. De esta forma, todos estos instrumentos, tienen una jerarquía especial y son directamente aplicables según los principios *pro homine* y de no restricción de derechos, de acuerdo con lo prescrito por el Artículo 417 de la misma constitución<sup>37</sup>.

Asimismo, de acuerdo con lo prescrito por el segundo inciso del Artículo 426 de la misma norma constitucional, se “[...]aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución [...]”. Lo anterior permite deducir que, si la Constitución contiene normas más favorables que los instrumentos internacionales, son estas normas constitucionales las que deben aplicarse directamente por parte de las autoridades del Estado en virtud del principio *pro homine*<sup>38</sup>.

A nivel internacional y nacional, son varios los instrumentos y categorías existentes que consagran los derechos de los pueblos indígenas y reconocen su papel en los territorios que habitan, de los cuales forman parte y que a través del tiempo han protegido y gestionado. En el caso del Yasuní, principalmente el pueblo Huaoraní, y los Pueblos en Aislamiento Voluntario (PAV). A continuación, no se procederá a describir todo el marco jurídico internacional y nacional que ampara a estos pueblos, simplemente nos limitaremos a señalar que Ecuador es Estado parte de los principales instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas como el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas so-

---

37 Salazar, Daniela (2013): “Los Derechos Humanos y la Explotación Petrolera en Yasuní” en López, Ricardo (ed.), *Conflictos Socio Ambientales: lecciones del caso Yasuní-ITT*. Asuntos Del Sur (ADS), Tucson (USA), pp.1-18, p.2.

38 *Ibid.*, pp. 2-3.

bre los derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A nivel nacional la situación no es distinta. La Constitución ecuatoriana es el instrumento en el que se reconocen los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, fundamentalmente en su Artículo 57. Asimismo, este artículo reconoce a estos pueblos todos los derechos contenidos en pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Se considera también pertinente resaltar que la Constitución ecuatoriana es considerada, junto con la de Bolivia, como la más avanzada en el panorama latinoamericano e internacional en lo que respecta a la incorporación, reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas<sup>39</sup>. Además de la Constitución y los instrumentos internacionales, existe normativa infraconstitucional que de una u otra forma regula el ejercicio de aquellos derechos reconocidos en la Constitución para estos pueblos.

En este sentido, en los siguientes apartados se analizará la situación real de los pueblos indígenas que habitan en el PNY en el marco de la resolución de explotación del Yasuní-ITT y como esta se conjuga con los derechos reconocidos a estos pueblos.

### 3. Los Artículos 57 y 407 de la Constitución y los territorios de los PAV

Los PAV gozan de todos los derechos humanos, de todos los derechos reconocidos a los pueblos indígenas e incluso, precisamente por su particular situación de vulnerabilidad, algunos de estos derechos cobran una especial relevancia en su caso. El marco constitucional que regula la relación entre el Estado ecuatoriano y los PAV está contemplado en el Artículo 57 segundo inciso. En el mismo se reconoce a los territorios de los PAV como de posesión ancestral, irreductible e intangible en los que queda vedada todo tipo de actividad extractiva y no contempla ninguna excepción. Adicionalmente, el Estado tiene las obligaciones de garantizar la vida, respetar la autodeterminación de permanecer en aislamiento y precautelar la observancia de los derechos de los PAV.

Por su parte, el Artículo 407 de la misma Constitución ecuatoriana, prevé la excepción de explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declara-

---

39 Román Martín, Laura (2013): "Los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de Bolivia y Ecuador" en Pigrau Solé, Antoni (ed.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*. Tirant Lo Blanch, Valencia, capítulo 9, p.334.

das como intangibles a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional. Precisamente es esta excepción la que alegó la Asamblea Nacional para declarar de interés nacional la explotación en los bloques 31 y 43 del PNY.

Ambas son normas constitucionales relativas a la explotación petrolera en territorios intangibles y aparentemente contradictorias entre sí. Sin embargo, las normas en cuestión regulan dos objetos distintos. La norma del segundo inciso del Artículo 57, no se refiere a todas las zonas intangibles, sino que protege específicamente a los territorios de los PAV y no admite excepciones. La prohibición de actividades extractivas en estos territorios es por lo tanto absoluta. El Artículo 407 se refiere en cambio a áreas protegidas y zonas intangibles, pero no a zonas con PAV<sup>40</sup>. Por lo que la contradicción entre estos dos artículos sería solo una supuesta contradicción<sup>41</sup>. Asimismo, la Constitución, al referirse a los territorios de los PAV, no hace referencia a la zona intangible, sino a la posesión que mantienen estos pueblos sobre sus territorios<sup>42</sup>.

Por lo tanto, las prohibiciones constitucionales contenidas en los Artículos 57 y 407 de la Constitución son distintas, por su naturaleza, sujetos y objetos protegidos y por su alcance y efecto vinculante. La primera de ellas alude a territorios de PAV y protege incondicionalmente sus derechos, a tal punto que la titularidad de esos derechos no puede ser disminuida ni anulada porque así lo dispone la propia Constitución. Mientras que, la prohibición del Artículo 407, se refiere a las áreas protegidas y zonas intangibles sin hacer alusión ni conceder una protección concreta para sus habitantes<sup>43</sup>.

El bien jurídico<sup>44</sup> que se pretende proteger mediante el Artículo 57 son los PAV, cuya supervivencia está directamente vinculada a sus territorios, esto es, si no se preservan estos territorios se destruye el bien jurídico. Si se interpreta que en virtud del Artículo 407 se pueda levantar la protección especial otorgada a los territorios de los pueblos indígenas esto implicaría vaciar de contenido el Artículo 57. Sin embargo, esto es precisamente lo que ha hecho la Asamblea, interpretar que la excepción del Artículo 407 respecto de la explotación de recursos en cualquier área protegida o zona intangible es

---

40 Consulta realizada a Ramiro Ávila Santamaría, Doctor en Jurisprudencia especializado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Docente Universidad Andina Simón Bolívar. [Fecha de consulta: 23 de abril de 2015].

41 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 3.

42 Colleoni, Paola y Proaño, José, (2012), *Ecuador. Los pueblos en Aislamiento en la Amazonía Ecuatoriana en Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial*. IWGIA & IPES, Copenhagen, p. 198. En línea en: [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/o6o3\\_aislados\\_contacto\\_inicial.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/o6o3_aislados_contacto_inicial.pdf).

43 Corral, Fabián (2013): "¿Prevalcen los derechos?", *El Comercio*, 5 de septiembre del 2013. En línea en: [http://www.elcomercio.com/app\\_public.php/opinion/prevalcen-derechos.html](http://www.elcomercio.com/app_public.php/opinion/prevalcen-derechos.html).

44 El concepto de bien jurídico se refiere al objeto de protección de la norma en cuestión.

aplicable también a los territorios de los PAV, dejando de lado la norma del Artículo 57 la cual de manera categórica establece que en estos territorios estará vedada todo tipo de actividad extractiva<sup>45</sup>.

De conformidad con el Artículo 427 de la Constitución las normas constitucionales “[e]n caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”. Lo anterior concuerda con lo previsto por el Artículo 11.5 de la misma norma, el cual establece el principio de aplicación más favorable según el cual “[e]n materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”. Consecuentemente, en el caso de que haya dos normas aplicables para una misma situación o caso o que haya dos interpretaciones posibles para una misma norma, corresponde aplicar aquella que favorezca efectivamente el ejercicio de derechos<sup>46</sup>. No obstante, la Asamblea Nacional ha hecho todo lo contrario, con el propósito de cumplir con el llamado régimen del buen vivir, en virtud del cual se fundamenta la explotación, ha inobservado los derechos de los PAV.

#### 4. La Constitución de Ecuador, protección que trasciende el derecho internacional

Para autorizar la explotación del ITT la Asamblea se ampara en el Derecho Internacional para limitar lo que la Constitución ecuatoriana protege de manera más favorable para los PAV. De acuerdo con las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las tierras de los PAV y en contacto inicial requieren de una protección máxima para evitar cualquier acción que pueda alterar o modificar las características de las tierras donde habitan<sup>47</sup>.

45 Salazar, Daniela, (2013), *op.cit.*

46 Ávila Santamaría, Ramiro (2011): *Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos*. Corte Constitucional para el Período de Transición & Centro de Estudios y Difusión del Derechos Constitucional (CEDEC), Quito, Ecuador, p. 75.

47 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012): “Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay”, par. 51 pp. 24-25.

Estas Directrices, las cuales son citadas por la Asamblea en su resolución, reconocen que las tierras de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial suelen ser ricas en recursos naturales, lo que puede conllevar que se agudicen los conflictos de derechos. Pero, también garantizan que las tierras delimitadas por los Estados a favor de los PAV o en contacto inicial deben ser intangibles, y esto es precisamente lo que se hace en la Constitución ecuatoriana, reconocer como intangibles los territorios de los PAV.

Las mismas Directrices señalan que en estos territorios no deberán realizarse actividades distintas a los de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas y que no deberán otorgarse derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten, y aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los PAV y en contacto inicial, y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. Y, en el caso de que se ubique un recurso natural susceptible de aprovechamiento, se deberá intentar armonizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas con las necesidades públicas de los estados<sup>48</sup>. A este último argumento previsto en las Directrices es al que hace referencia la Asamblea para justificar en su resolución la concordancia de su decisión con este instrumento internacional.

Los instrumentos internacionales forman parte del ordenamiento jurídico interno en Ecuador. No obstante, por su naturaleza dichas normas internacionales suelen contener una regulación mucho más general y limitada que las contenidas en la propia Constitución. Los derechos y libertades fundamentales dispuestos por los Estados en sus textos constitucionales suelen incluir catálogos de derechos más extensos y también más concretos y específicos que los dispuestos en las normas internacionales<sup>49</sup> y esto es lo que ocurre en el caso de Ecuador en materia de PAV.

La Constitución ecuatoriana mediante su Artículo 57 prohíbe las actividades extractivas de recursos naturales en los territorios de los PAV sin prever excepción alguna. En este sentido la Constitución es categórica y aunque ningún otro país ni el propio Derecho Internacional lo hagan, esto no sería justificación para inobservar los prescritos por el Artículo 57. Si bien las Directrices representan un esfuerzo y orientan a los Estados en materia de PAV y en contacto inicial, estas no son exhaustivas y no podrían

---

48 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012), *op.cit.*, par.40 pp. 20-21.

49 BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, Cámara Villa, Gregorio, López Aguilar, Juan Fernando, Balaguer Callejón, María Luisa, Montilla Martos, José Antonio (2013): *Manual de Derecho Constitucional. Volumen II. Derechos y Libertades Fundamentales. Deberes Constitucionales y Principios Rectores. Instituciones y Órganos Constitucionales*. Tecnos, Madrid, p. 64.

considerarse como aplicables por encima de lo dispuesto por la legislación nacional en lo que esta última fuera más conveniente a la protección de los derechos de los PAV<sup>50</sup>. De igual manera, si la norma de carácter internacional posee regulaciones o protecciones inferiores a las establecidas en la Constitución, esta no se aplicará por restrictiva de acuerdo con el principio de no restricción normativa<sup>51</sup>.

En su Resolución, la Asamblea Nacional también cita otro instrumento internacional, la Sentencia de la Corte IDH del Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, la cual constituye un avance importante en materia de protección de derechos de los pueblos indígenas. No obstante, la Asamblea hace referencia solo a las partes de la sentencia que considera conveniente para justificar su declaración de interés nacional. El párrafo 126 de la misma, dispone que no debe interpretarse el derecho aplicable “[...] de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales [...]”. Sin embargo, la Corte procuró también establecer una serie de garantías para que la restricción impuesta al derecho a la propiedad de dicho pueblo, no implique una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, garantías que deberían de ser distintas en el caso en cuestión se tratase de un PAV<sup>52</sup>, garantías que no se toman en consideración por la Asamblea.

En su Resolución, al citar esta sentencia la Asamblea Nacional ignora el contexto del caso Saramaka así como la diferencia fundamental entre este y el caso del Yasuní-ITT. Y es que en el Yasuní los territorios están habitados por PAV, por lo que la situación requiere de una interpretación legal completamente diferente<sup>53</sup>. La explotación de los recursos de los bloques 31 y 43 implica el desarrollo de una actividad extractiva en territorios en los que no solo habitan pueblos indígenas sino PAV, pueblos que son extremadamente vulnerables y para los cuales el desarrollo de este tipo de actividades aumenta significativamente las posibilidades de contacto y por ende pone en riesgo su supervivencia<sup>54</sup>.

En definitiva, tanto las Directrices de la OACNUDH, como las sentencias de la Corte IDH, son instrumentos de aplicación directa en Ecuador, siempre que su contenido sea

50 Potes, Veronica (2013): “Artículo 57 y Decisiones Estatales”, El Mirador Político, pp. 3-4.

51 Ávila Santamaría (2011), *op.cit.* p. 73.

52 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 5.

53 Salazar, Daniela (2014): “Human Rights and Petro Extraction in the Yasuni” en *Virtual Dialogues with Latin America. Socio-Environmental Conflicts in Latin America. Lessons from the Yasuní-ITT in Ecuador*. Center for Latin American Studies at the University of Arizona. Asuntos del Sur. Flaco – Ecuador, Tucson, Arizona, Estados Unidos de América, p. 9. En línea en: [http://las.arizona.edu/sites/las.arizona.edu/files/Yasuni\\_10\\_page\\_final\\_2mbreal\\_\(1\).pdf](http://las.arizona.edu/sites/las.arizona.edu/files/Yasuni_10_page_final_2mbreal_(1).pdf).

54 Potes (2013), *op.cit.*, p. 9.



más favorable para la protección de las personas, pero jamás para limitar las salvaguardas a los derechos humanos reconocidas en la Constitución<sup>55</sup>.

## 5. La limitación al ejercicio de derechos y la decisión de explotar el ITT: derecho a la propiedad y derechos de los PAV

Al decidirse proceder a la explotación petrolera, si esta va a afectar derechos humanos, el Estado está obligado a observar las garantías necesarias para asegurar que los derechos no sean limitados de forma arbitraria, o de forma tal que implique la negación absoluta de uno de ellos. Así, al tomar la decisión de explotar los bloques 31 y 43, el Estado estaba obligado a respetar los derechos humanos de todos quienes viven en territorio ecuatoriano, así como también los derechos humanos de los pueblos indígenas de la zona, y particularmente los derechos humanos de los PAV, quienes se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad<sup>56</sup> ante una incursión en su territorio y que además tienen derecho a que se respete su voluntad de permanecer aislados.

La explotación del ITT se lleva a cabo en territorio indígena, afectando el derecho de estos pueblos a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado. Estos pueblos atribuyen a sus territorios determinados valores culturales y espirituales. El derecho de los pueblos indígenas a las tierras y a los recursos que tradicionalmente ocupan y utilizan, que reconocen los diferentes instrumentos, es amplio y se fundamenta en la ocupación tradicional, misma que comprende la tierra donde estos pueblos han vivido por largo tiempo y que desean transmitir a las futuras generaciones, así como también en el uso tradicional y no en un eventual reconocimiento o en el registro legal oficial de dicha propiedad<sup>57</sup>. Además, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que afecten a sus derechos, para lo cual el Estado debió celebrar consultas y cooperar de buena fe, aspecto al que volveremos en el siguiente apartado.

El hecho de desarrollar una explotación petrolera en territorios de pueblos indígenas implica limitar su derecho de propiedad, y la limitación del ejercicio del derecho a

---

55 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 5.

56 *Ibid.*, p. 6.

57 Oficina Internacional del Trabajo. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (2013): *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Ginebra, Suiza, p.21.

la propiedad no debe implicar la denegación de su subsistencia como pueblo. De acuerdo con la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y de conformidad con las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados pueden imponer limitaciones al ejercicio de algunos derechos humanos, como lo son la propiedad, el derecho a la libertad de religión y de expresión. No obstante, para que dichas limitaciones sean válidas deben cumplir con ciertos criterios de necesidad y proporcionalidad<sup>58</sup> en relación con una finalidad pública válida, definida dentro de un marco general de respeto a los derechos humanos<sup>59</sup>.

Por lo tanto, no se trata de derechos absolutos, pero si se pretende afectarlos, la limitación que se haga a los mismos debe cumplir con determinados requisitos: a) que estas restricciones hayan sido previamente establecidas por ley; b) que sean necesarias, proporcionales; y, c) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática<sup>60</sup>.

En su resolución de declaratoria de interés nacional la Asamblea hace referencia a cada uno de estos requisitos. En lo que se refiere a la existencia de una ley previa en base a la cual se permita realizar la restricción en cuestión, la Asamblea se basa en el Artículo 407 de la Constitución para aplicar una excepción al Artículo 57. En este sentido se reafirma que, atendiendo al tenor literal del Artículo 57 la prohibición de explotar en territorios de PAV es absoluta y el Artículo 407 se refiere a áreas protegidas y zonas intangibles, pero no zonas en las que habitan PAV. Así que, la interpretación de la Asamblea concuerda con el interés de explotar los bloques más no con el tenor literal de las disposiciones legales.

En relación con la necesidad, la Asamblea indica que la decisión de explotar los bloques 31 y 43 satisface el criterio de necesidad porque producirá un incremento extraordinario en la inversión social. Asimismo, porque será un elemento clave para la redistribución equitativa de los recursos, de manera particular para los habitantes de la región amazónica; y, porque promoverá el desarrollo sustentable<sup>61</sup>. De acuerdo con las

58 De acuerdo con el criterio de proporcionalidad para que una medida se ajuste al mismo, esta debe proteger un fin constitucionalmente válido, deber ser idónea, necesaria para garantizarlo, y debe existir un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

59 Anaya, James. (2013): "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas". Doc. A/HRC/24/41. Consejo de Derechos Humanos. 24º periodo de sesiones. Nueva York, Estados Unidos, p.11 par.32. En línea en: <http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/annual/2013-hrc-annual-report-spanish.pdf>.

60 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 7.

61 Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2013): "Resolución que declara de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní", 4 de octubre de 2013, p.24.

interpretaciones de los tribunales internacionales, el criterio de necesidad no se refiere a una simple utilidad o conveniencia, sino que implica que no existe una alternativa a la restricción de los derechos<sup>62</sup>. Por consiguiente, si existe otra alternativa para conseguir el fin que se busca debe emplearse aquella y no la restricción<sup>63</sup>, pero en este caso ni siquiera se consideran otras alternativas en la Resolución.

Con respecto a la proporcionalidad, la Asamblea señala que la decisión de explotar recursos no renovables en los bloques 31 y 43 (ITT) satisface el criterio de proporcionalidad porque garantiza el derecho a la participación efectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Además, porque garantiza su derecho a los beneficios que resulten de la explotación; porque protege de manera adecuada a los PAV; porque garantiza la realización de un estudio previo de impacto social y ambiental y ofrece garantías ambientales suficientes; y, porque satisface las garantías ambientales<sup>64</sup>.

La evaluación de la proporcionalidad es fundamental a la hora de realizar la valoración de los méritos de una propuesta a la luz de los derechos que esta pueda afectar<sup>65</sup>. Para que una decisión que implica restricciones a los derechos humanos sea proporcional no basta que se afirme que los garantiza, sino que debe medirse en relación con algo más. Para determinar la proporcionalidad, la Asamblea se basó en procesos que no se habían llevado a cabo aún al momento de la declaratoria de interés nacional tales como consultas, evaluación de impactos, indemnizaciones o participación de beneficios<sup>66</sup>. Se trata de procesos que no existían aún, y que por lo tanto no permitían realizar un efectivo ejercicio comparativo de proporcionalidad. El hecho de que la normativa disponga que se deban realizar consultas, evaluaciones y demás, y que la Asamblea señale en la declaratoria que estas se harán, no implica por sí sola que la decisión sea proporcional<sup>67</sup>.

La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un objetivo legítimo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido<sup>68</sup>. Esto es, aunque los derechos no sean absolutos y es-

---

62 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 8.

63 Comisión Andina de Juristas, (1999). *Protección de los derechos humanos*. Bogotá, Colombia: Centro Editorial Universidad del Rosario, p. 29.

64 Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2013), *op.cit.*, p. 35.

65 Potes (2013), *op.cit.*, p. 4.

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

68 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005, serie C No. 125 (Fondo Reparaciones y Costas), par. 145. En línea en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)

tén sujetos a limitaciones razonables, su calidad de intereses superiores implica consideraciones especiales. Una de ellas es que, si existen varias alternativas de acción, se debe preferir aquella que interfiera en la menor medida con el posible ejercicio del derecho<sup>69</sup>.

En su Resolución, la Asamblea se refiere también a un objetivo legítimo en una sociedad democrática y establece que el objetivo legítimo de la declaratoria de interés nacional debe ser el de administrar correctamente los recursos producto de la explotación hidrocarburífera de los bloques 31 y 43 para la transformación de la llamada “maldición de los recursos” en su opuesto diametral, la garantía de los derechos<sup>70</sup>.

Además, la Asamblea señala que declarar de interés nacional la explotación de crudo en los bloques 31 y 43, sólo se puede justificar en el hecho de que la finalidad que se persiga sea muy superior a la necesaria afectación que se deberá hacer a la naturaleza y al derecho al medio ambiente sano<sup>71</sup>. Sin embargo, estos no son los únicos derechos que se verían afectados como resultado de la explotación en estos bloques. La Asamblea pretendió justificar posibles afectaciones a la salud, a la vida, y a la integridad de los PAV, todos estos derechos fundamentales, en la necesidad de obtener recursos para garantizar otros derechos humanos<sup>72</sup>. Aunque uno de los deberes primordiales del Estado sea planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir<sup>73</sup>, esto no legitima la vulneración de los derechos humanos más fundamentales, por lo que la decisión de autorizar la explotación se considera arbitraria<sup>74</sup>.

Por lo tanto, por un lado, están unos derechos que son fundamentales y que buscan proteger el bien jurídico de la vida, la salud y la integridad, de todos los ecuatorianos y en este caso particularmente de los pueblos indígenas y de los PAV. Y, por otro lado, aquellos derechos fundamentales que se pretende satisfacer con los recursos económicos extraordinarios procedentes de la explotación, tales como derechos vinculados al desarrollo, a la erradicación de la pobreza, la satisfacción de necesidades básicas, la inversión social, en definitiva, derechos que buscan alcanzar el buen vivir mediante más escuelas, carreteras u hospitales que contribuirían con el desarrollo, el derecho a la

69 Potes (2013), *op.cit.*, p. 4.

70 Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2013). Resolución que declara de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, 4 de octubre de 2013. (pp. 61).

71 *Ibid.*, p.2.

72 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 9.

73 Artículo 3,5 de la Constitución de la Constitución de la República.

74 Salazar (2013), *op. cit.*, p. 9.

educación, a la salud, derechos que también son fundamentales. A pesar de que los recursos extraordinarios serían utilizados para el bien común, el interés nacional, esto se haría poniendo en riesgo la vida de los PAV y el derecho a un medio ambiente sano.

El tema radica entonces en valorar hasta qué punto estaría justificado poner en riesgo derechos fundamentales en beneficio del bien común y si existen o no otras alternativas que permitan satisfacer ese interés nacional o ésta es la única opción, es decir, si solo se puede alcanzar este bien común poniendo en riesgo los derechos de los PAV. Cualquier avance en el ámbito social o económico, por más importante que sea, no puede considerarse como argumento para vulnerar derechos humanos. La cuestión de los derechos y la justicia no puede dejar de formar parte de una reflexión más profunda de los derechos humanos, los cuales no pueden ser garantizados ante el escenario de desarrollo humano y social que se ha planteado y se continúa planteando en la región amazónica ecuatoriana y el derecho que el Estado se reserva para extraer recursos no renovables<sup>75</sup>.

De acuerdo con lo previsto en las Directrices de la OACNUDH, existen casos en los que el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas colisiona con derechos de otros sujetos o incluso con intereses económicos. Sobre este tema se han pronunciado la Corte IDH y el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. A grandes rasgos, parecería que existe un consenso internacional que radica en primer lugar en que es necesario averiguar quiénes son los portadores de derechos y las implicaciones que las diferentes opciones pueden tener en caso de que se priorice el ejercicio de un titular sobre el resto. En segundo lugar, se tiene que garantizar el ejercicio del derecho a aquel de los actores que sufra peores consecuencias por la falta de ejercicio del derecho y que las medidas compensatorias o indemnizatorias no satisfagan plenamente el derecho no ejercido<sup>76</sup>.

En el caso que nos ocupa, la colisión de derechos se produce entre los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en particular los derechos de los PAV a la intangibilidad de sus territorios y al respeto a su autodeterminación y voluntad de mantenerse aislados, con los derechos de explotación de los recursos naturales por parte de los actores no indígenas. El actor que resulta más vulnerable en este conflicto de derechos es claramente el de los PAV. Por consiguiente, esta situación solo se puede resolver si se

---

75 Colleoni & Proaño (2012), *op.cit.*, p. 197.

76 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op.cit.*, par. 39 pp. 20.

aplican no solo las obligaciones internacionales y regionales asumidas por el Ecuador, sino aplicando la propia Constitución<sup>77</sup>.

El Estado tiene el deber de comprobar que el fin alcanzado por medio de esa extracción tenga un valor social más alto que el objeto que la demarcación del área protegida o la zona intangible busca proteger, como lo es la conservación ambiental. No obstante, como se indicó ya con anterioridad, en este caso no se trata únicamente de levantar la protección establecida en virtud de un ecosistema único y vulnerable si no de los derechos fundamentales de los PAV que la Constitución ha reconocido. Por lo tanto, el Estado debería justificar que el fin que se alcanzará mediante la extracción tiene un valor social más alto que los derechos de los PAV, y no lo ha hecho porque no es posible justificarlo ya que se trata de derechos fundamentales que se están poniendo en riesgo y que en su situación de especial vulnerabilidad es esencial que se respeten, pues el no contacto y sus territorios son esenciales para su supervivencia física y cultural, y además como la propia Constitución establece, la violación de estos derechos constituye delito de etnocidio.

En definitiva, por lo todo lo expuesto hasta el momento se considera que la explotación de los bloques 31 y 43, así como cualquier explotación o actividad extractiva en territorios de PAV, no es viable ni puede justificarse en aras del bien común puesto que estos pueblos cuentan con derechos específicamente reconocidos en la Constitución los cuales deben ser respetados. De conformidad con el propio texto constitucional, la explotación en estos territorios no está permitida y no se prevé ninguna excepción a dicha prohibición. El poner en riesgo la vida e integridad de estos pueblos en aras del bien común no es una medida que se pueda considerar como proporcional mientras existan otras alternativas que permitan alcanzarlo.

## 6. La participación y la consulta ante la explotación del ITT

De acuerdo con lo previsto en los diferentes instrumentos internacionales, los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con el

---

77 Colleoni & Proaño (2012), *op.cit.*, p. 198.

objeto de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas. Además, de conformidad con el Artículo 15.2 del Convenio Núm. 169, en el caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Por su parte, la Constitución del Ecuador reconoce el derecho a la consulta en el Artículo 57 numerales 7 y 17. El numeral 7 hace referencia a la consulta previa, libre e informada, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. El numeral 17 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. En este sentido, basándonos en esta norma, si se aprobase una ley que los pudiera afectar sin haberse realizado previamente el procedimiento de consulta, esta norma sería inconstitucional<sup>78</sup>. Asimismo, estos derechos de consulta y participación reconocidos a nivel internacional y nacional, no están sujetos a la discreción de las autoridades, son derechos que deben ser respetados y que generan deberes correlativos ineludibles<sup>79</sup>.

Ahora bien, se considera pertinente resaltar que la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a la consulta, mas no el derecho al consentimiento. Aunque mediante la Resolución de declaratoria de interés nacional la Asamblea afirme que se garantizará el derecho a la participación efectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho a ser consultados en determinados casos implica también la obligación de obtener el consentimiento previo, tal como se ha reconocido en la sentencia del caso *Saramaka Vs. Surinam*. En este, la Corte IDH consideró que cuando se trata de planes de desarrollo o de inversión de gran escala que tendrían un impacto mayor dentro de un territorio, el Estado está obligado no solo a consultar sino también a obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradicio-

---

78 Due Process of Law Foundation (DPLF) & OXFAM. (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima, Perú, pp. 67. En línea en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1301680587.pdf> [Fecha de consulta: 14 de enero del 2015].

79 Potes (2013), *op.cit.*, p. 2.

nes<sup>80</sup>. Sin embargo, la anterior no es la única sentencia que hace referencia a este aspecto de la necesidad adicional del consentimiento. En el caso *Sarayaku Vs. Ecuador*, la Corte IDH afirmó que las “[...] consultas deberán ser llevadas a cabo de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”<sup>81</sup>.

La Relatoría de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas se ha manifestado en este mismo sentido. De acuerdo con el Relator Especial, la regla general es que los proyectos extractivos dentro de los territorios indígenas deben contar con el consentimiento de los pueblos indígenas implicados ya que este es una salvaguarda de los derechos internacionalmente reconocidos a los mismos, derechos que suelen verse afectados por las actividades extractivas que se desarrollan en sus territorios<sup>82</sup>. Por consiguiente, “[e]n relación con los grandes proyectos de desarrollo, el consentimiento libre, previo e informado es esencial para los derechos humanos de los pueblos indígenas [...]”<sup>83</sup>.

A pesar de que la Constitución ecuatoriana no reconozca el consentimiento, éste sí ha sido reconocido por los instrumentos internacionales previamente citados y de los que Ecuador es parte. En el segundo inciso del Artículo 424 se dispone que la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. Es así que, si el Convenio núm. 169 reconoce el consentimiento se entiende que en Ecuador debe estar también reconocido por ser signatario del mismo y en este caso el Convenio reconoce un derecho más favorable.

La declaración de interés nacional de la explotación de los bloques 31 y 43 viola al derecho a la consulta previa dado que la consulta, con la finalidad de obtener el consentimiento de los pueblos afectados debió realizarse con carácter previo. La Asamblea Nacional adoptó la resolución para declarar de interés nacional la explotación petrole-

---

80 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C No. 172 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), pars.134 y 137. En línea en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf).

81 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012, serie C No. 245 (Fondo y Reparaciones). par.185. En línea en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf).

82 Anaya (2013), *op.cit.*, p. 9 par. 28.

83 Stavenhagen, Rodolfo (2003): Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión. E/CN.4/2003/90. 21 de enero de 2003, 59º período de sesiones. Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Nueva York, Estados Unidos. En línea en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4359.pdf?view=1>.



ra en territorios de pueblos indígenas y además territorios protegidos e intangibles de los PAV sin antes realizar una consulta. En lo que respecta a los PAV prevalece el respeto a su decisión de permanecer aislados por sobre su derecho a la consulta, pero existen otros pueblos indígenas en el área a ser explotada que debieron haber sido consultados y cuyo consentimiento era un requisito ineludible<sup>84</sup> previo a adoptar la decisión de explotar.

Por regla general las actividades extractivas en el PNY están prohibidas, y los pueblos indígenas se benefician de esta prohibición general. Sin embargo, la Asamblea Nacional consideró y resolvió a favor de una excepción a la prohibición general autorizando así la realización de actividades extractivas en territorios indígenas o áreas de influencia de estos en los que sin esa autorización no podrían emprenderse<sup>85</sup>, sin realizar la consulta prelegislativa prevista en el Artículo 57.17, ni la consulta previa prevista en el Artículo 57.7.

El Estado justifica que a su criterio no es necesario aplicar la consulta prelegislativa del Artículo 57.17 puesto que es una resolución de origen parlamentario más no es ni formal ni materialmente una “ley”. Sin embargo, a nivel nacional e internacional los instrumentos se refieren “medida legislativa”, no a “ley”. Por lo tanto, independientemente de la denominación que se le dé, se considera que se trata de una medida cuyo objeto es levantar una prohibición constitucional expresa, misma que se ha establecido no solo en beneficio del área sino también en beneficio de los pueblos indígenas que habitan en la zona o en las zonas colindantes, por lo que una consulta prelegislativa si habría sido necesaria<sup>86</sup>.

Por otro lado, está la consulta previa establecida en el Artículo 57.7 de la Constitución. Aunque en el futuro se realizara una consulta, la cual efectivamente se ha realizado en el marco del proceso de licenciamiento ambiental, ésta ya no es una consulta previa. La Asamblea hizo referencia en su Resolución a la obligación del Estado de realizar una consulta específica y adecuada para la explotación, pero esta es una consulta previa a la explotación, más no a la decisión de explotar. Las consultas, sean por una decisión administrativa o legislativa, deben ser previas, esto es, que se deben realizar lo más temprano posible en el proceso de decisión, no cuando la decisión ya está tomada y ya no tiene sentido para el potencial afectado participar seriamente y poder

---

84 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 10.

85 Potes (2013), *op.cit.*, pp. 4-5.

86 *Ibid.*, pp. 5.

así influir en la decisión<sup>87</sup>. En los instrumentos internacionales sobre la materia, se especifica que la consulta debe darse antes de que se apruebe cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos y la Asamblea no ha respetado este requisito dado que los pueblos indígenas han sido consultados pero cuando la decisión de explotar petróleo en sus territorios ya había sido aprobada.

Si en el caso de mantener el petróleo en el subsuelo se debía de consultar sobre dicha propuesta, con mayor razón se debió consultar antes de decidir explotar. Aunque se haya consultado dentro del proceso de licenciamiento ambiental, esta consulta no puede calificarse como previa ya que la decisión de explotar se adoptó desde que se emitió la declaración de interés nacional. A través de esta declaración se levantó la prohibición de explotar en esta zona y fue en ese momento que se debió consultar, no después.

A lo anterior se suma el hecho de que en el país impera una política de ampliación de las actividades extractivas de hidrocarburos y minería, aunque en teoría se intente decir que no es así. Precisamente es esta política la que lleva a que se pase por alto el derecho al consentimiento libre, previo e informado que tienen los afectados por estos proyectos<sup>88</sup>, y que en el caso de un proyecto de gran magnitud como el de la explotación en el bloque 43 habría sido un requisito esencial. En este sentido se ha manifestado la Corte IDH en el caso *Saramaka Vs. Surinam*, mismo al que se hace referencia en la Resolución, pero sin tomar en consideración precisamente este aspecto importantísimo. A pesar de no estar recogido en la normativa nacional, el consentimiento es un derecho establecido en las leyes internacionales de Derechos Humanos y los Estados parte de dichos instrumentos deben respetar este aspecto específico de la normativa internacional tal como ha indicado la actual Relatora Especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz<sup>89</sup>.

Adicionalmente, la consulta no solo debía ser previa sino también informada, “[...] en el sentido de que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad [...] la consulta previa requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes”<sup>90</sup>. La decisión de explotar fue anun-

87 *Ibid.*, pp. 5-6.

88 *Ibid.*

89 Victoria Tauli-Corpuz: “Indígenas deben ser consultados.” (2015, August 30). *El Universo*. 30 de agosto de 2015. Guayaquil, Ecuador. En línea en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/08/30/nota/5092145/indigenas-deben-ser-consultados>.

90 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012, serie C No. 245 (Fondo y Reparaciones), par.208.

ciada por el Presidente en el mes de agosto del 2013 y la Resolución de la Asamblea es del 4 de octubre del año 2013. Si bien se emitieron diversos spots publicitarios estos no se refirieron a los verdaderos riesgos de la explotación petrolera en los bloques 31 y 43 en el PNY, solo se limitaron a señalar que la afectación sería únicamente del “IX1000” y a dar a conocer los eventuales beneficios de dicha explotación<sup>91</sup>. Por lo tanto, no solo se incumplió con la obligación de consulta previa a los pueblos indígenas, sino que tampoco se informó debidamente a la población ecuatoriana en general.

## 7. Consideraciones finales

El Artículo 407 de la Constitución ecuatoriana no se refiere a los territorios de los PAV por lo que la explotación en territorios de PAV está prohibida por la Constitución ecuatoriana de acuerdo a lo previsto por el Artículo 57, y las instancias gubernamentales realizaron lo que se podría calificar como una interpretación perversa de las normas constitucionales para proceder a autorizar dicha explotación. La explotación del bloque ITT atenta por lo tanto contra los derechos de los pueblos indígenas reconocidos a nivel internacional y nacional.

Los instrumentos internacionales de Derechos Humanos son aplicables directamente en Ecuador, siempre y cuando su contenido sea más favorable para la protección de las personas, pero no para limitar las salvaguardas a los derechos humanos contenidas en la Constitución.

La Resolución para la explotación de los bloques 31 y 43 (ITT), no toma en consideración seriamente las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas. Dicha decisión no cumple con los requisitos necesarios para justificar las correspondientes restricciones a los derechos, esto es, que estas restricciones hayan sido previamente establecidas por ley; que sean necesarias y proporcionales; y, que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

La decisión y respectiva resolución para la explotación del ITT en sí viola el derecho de los pueblos indígenas a la participación y específicamente el derecho de consulta previa previsto en la Constitución del Ecuador y en los instrumentos internacionales.

En definitiva, los acontecimientos y decisiones evidenciados en esta investigación permiten señalar que todos estos derechos reconocidos internacional y constitucional-

---

91 Salazar (2013), *op.cit.*, p. 11.

mente, en lugar de consolidarse como herramientas de resistencia o de transformación, en la práctica parecería que están jugando un papel de freno al cambio y de desarticulación de los movimientos que llevaron a su reconocimiento, puesto que la implementación de los mismos no es efectiva. Al estar reconocidos a nivel constitucional deberían ser respetados y garantizados, pero parecería más bien que están sirviendo para proyectar una imagen de vanguardia en cuanto a reconocimiento formal detrás de la cual se implementan decisiones opuestas a ellos y frente a las cuales el aparato jurisdiccional y constitucional ofrece respuestas tardías, aisladas e insuficientes.



# Land and Water Grabbing in the Peninsula of Santa Elena, Ecuador: A Political Ecology of Indigenous Struggles

Margherita Scazza<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Margherita Scazza (margherita.scazza@gmail.com) holds a MSc degree in Sustainable Development from Utrecht University. The study hereby presented is based on her master's thesis. She currently works for Survival International.



## Abstract

The aim of this chapter is to demonstrate how the construction of large-scale infrastructural projects may trigger processes of natural resource grabbing which particularly impact indigenous peoples. After introducing a few crucial concepts, such as the one of *resources grabbing* and the discourses underpinning the proliferation of large-scale hydraulic projects, a case study will be presented. The findings of three months' field research in the peninsula of Santa Elena, Ecuador, will be discussed and triangulated with respect to the socioeconomic impact of the creation of an extensive irrigation scheme. The study suggests that the construction of the PHASE scheme has caused an accumulation of the land surrounding the irrigation system in the hands of a few, powerful actors impacting the livelihoods and the sociocultural structures of the indigenous people of the peninsula.

*Keywords:* resources grabbing, indigenous peoples, large-scale hydraulic projects, *comunas*, Ecuador.

### 1. Resources grabbing and indigenous peoples

The exploitation of natural resources is certainly not a new phenomenon; however, in recent years, it has taken new forms and gained new strength due to a series of factors which have led to an increased demand for raw materials and agricultural land<sup>2</sup>. Initially, both scholars and the media focused chiefly on large-scale land investments for agricultural production, generally referred to as land grabs. However, it soon became clear that such processes encompass various natural resources—therefore the term 'resource grabbing' came about—and that they entail the "capturing of control of relatively vast tracts of land and other natural resources through a variety of mechanisms and forms that involve large-scale capital that often shifts resource use orientation into extractive character, [...] as capital's response to the convergence of food, energy and financial crises, climate change mitigation imperatives, and demands for

---

2 Zoomers, Annelies (2010): "Globalisation and the Foreignisation of Space: Seven Processes Driving the Current Global Land Grab", *Journal of Peasant Studies*, Vol. 37, No.2, pp.429-447; Gilbert, Jérémie and Bernaz, Nadia (2016): "Resources Grabbing and Human Rights: Building a Triangular Relationship between States, Indigenous Peoples and Corporations.", in ROMANIN JACUR Francesca, BONFANTI Angelica, and SEATZU Francesco (eds.) (2015): *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*. International Law E-Books Online, Collection 2016, Legal Studies on Access and Benefit-sharing, Koninklijke Brill NV, Leiden, pp. 38-55.



resources from newer hubs of global capital”<sup>3</sup>. Water, for instance, plays a central role in large-scale land investments, as agricultural land is of little value if it lacks a secure and nearby source of water<sup>4</sup>. Furthermore, all land is part of a river basin or watershed and it is shaped by the water that flows through it, or by the lack of it<sup>5</sup>. Water and land grabs are hence parallel and interrelated processes, and water can be seen both as a target and as a driver of land investments<sup>6</sup>. Such dynamics apply to a variety of countries whose abundance of natural resources has been attracting various investors and leading to resources concentration. Ecuador is one example, as it is estimated that 1% of the farms control 29% of the country’s irrigated areas, whereas 84% of small farms are cultivating only 26% of them<sup>7</sup>. Resource grabbing tends to negatively affect local populations, particularly peasant and indigenous communities, who are highly dependent on natural assets for their traditional livelihoods and who often experience forced displacement or a degradation of their environment. Indigenous peoples have a long history of dispossession and exclusion, and this new trend has further accentuated their struggles. In Latin America, resource grabs appear to have certain traits which distinguish them from similar phenomena occurring in other regions of the world. First, land grabs assume an intra-regional character, given that foreign investors do not play a significant role and land deals mostly involve Latin American companies. Second, they generally do not result in the expulsion of local communities from their territories, but rather in their assimilation into emerging markets, value chains, and systems of production<sup>8</sup>.

It is broadly recognised that one of the features shared by most indigenous peoples across the world is the deep connection they have with their ancestral territories and the natural resources enclosed in them. The distinctive character of such a relationship sits in the crucial role that land and other resources fulfil, not only for their eco-

---

3 Borrás, Saturnino; Franco, Jennifer; Gomez, Sergio; Kay, Cristobal and Spoor, Max (2012): “Land Grabbing in Latin America and the Caribbean”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No.3-4, pp.845-872, p. 851; Gilbert and Bernaz (2016) *op.cit.* note 2, p. 2.

4 Fiorenza, Andrea (2014): “Ridefinire il land grabbing: soluzioni nazionali per un fenomeno globale”, in FIAMINGO Cristiana, VAN AKEN Mauro and CIABARRI Luca (eds.) (2014): *Conflitti per la terra. Accaparramento, consumo e accesso indiscriminato*, Ed. Altravista, Pavia, pp. 33-46.

5 McCully, Patrick (2001): *Silenced Rivers. The Ecology and the Politics of Large Dams*. Zed Books, London.

6 Mehta, Lyla, Veldwisch, Gert Jan and Franco, Jennifer (2012): “Introduction to the Special Issue: Water Grabbing? Focus on the (Re) Appropriation of Finite Water Resources”, *Water Alternatives*, No. 2, Vol. 5, pp. 193-207; Smaller, Carin and Mann, Howard (2009): “A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water,” International Institute for Sustainable Development (IISD), Foreign Investment for Sustainable Development Program. Retrieved from: [http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst\\_for\\_distant\\_land.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst_for_distant_land.pdf).

7 Boelens, Rutgerd (2014): “Water Grabbing in the Andean Region: Illustrative Cases from Peru and Ecuador” in ZOOMERS Annelies and KAAG Mayke (eds.), *The Global Land Grab: Beyond the Hype*, Zed Books, London, pp. 112-114.

8 Borrás et al. (2012), *op.cit.* note 3, p. 864.

conomic subsistence and livelihoods, but also for their cultural and spiritual identity<sup>9</sup>. Indigenous peoples' survival is therefore threatened by resource grabbing due to the loss of traditional livelihoods and the disruption of cultural systems connected to the environment. As mentioned, this is not a new phenomenon, and it is strictly related to the conditions of historical injustice that indigenous peoples have suffered since the colonial period. The causal link between colonization, the dispossession of land and resources, and the repercussions that this situation still has on indigenous peoples' ability to fully exercise their right to self-determination and development has been widely acknowledged<sup>10</sup>. Full control of their resources or direct involvement in cases of projects affecting them and their environment, according to the principle of free prior and informed consent (FPIC), is key for the fulfilment of all human rights of indigenous peoples<sup>11</sup>. Nevertheless, these preconditions also are rarely observed due to a narrative of fallow lands and 'underutilised' resources, which frequently underpins land investments or large-scale infrastructural works, echoing the doctrine of *terra nullius*<sup>12</sup>.

## 2. Large-scale hydraulic projects

Multi-purpose hydraulic projects have proliferated all over the world as part of developmental strategies adopted by governments and have prompted a heated debate in the field of sustainable development. These projects consist of single infrastructure facilities fulfilling numerous water use purposes, such as irrigation, hydro-electricity generation, water supply for human consumption, and flood control. For this reason, these structures are composed of several units, such as dams, irrigation schemes, power generation, and water treatment plants. Due to their multi-purpose nature and their great extension, they entail the diversion of large quantities of water to provide

---

9 Gilbert and Bernaz (2016), *op.cit.* note 2, p. 7.

10 Gómez Isa, Felipe (2015): "The Right to Development. Translating Indigenous Voice(s) into Development Theory and Practice" in WOUTERS Jan, NINIO Alberto, and DOHERTY Teresa (eds.) *The World Bank Legal Review Volume 6 - Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*, World Bank, Washington DC, pp. 91-102.

11 General Assembly (2007): United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Res. 61/295; International Labour Organization (1989): *Indigenous and Tribal Peoples Convention* (No. 169).

12 Mehta, Veldwisch and Franco (2012), *op.cit.* note 6; Gómez Isa (2015), *op.cit.* note 10; Samson, Colin (2008): "The Rule of Terra Nullius and the Impotence of International Human Rights for Indigenous Peoples," *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 69-82.

services to large areas, which may include both urban centres and rural regions<sup>13</sup>. Symbolising human dominance over nature, these gigantic structures are deemed to be indicators of modernity, economic growth, and prestige<sup>14</sup>. Nonetheless, they have also been actively contested by social movements, organisations of civil society, and scholars because of the unequal distribution of the benefits and the costs they generate, as ecological changes frequently do<sup>15</sup>. Most importantly, they are in evident contrast with indigenous worldviews on nature, which in Ecuador, are exemplified by the *kichwa* concept of *sumak kawsay*, founded on an idea of harmonic coexistence between living beings and a more holistic notion of development<sup>16</sup>.

Extensive dam building started in the second half of the twentieth century, in conjunction with an increase in public investments and technological advancements, fuelled by a tendency toward so-called ‘high modernism’<sup>17</sup>. Such Western ideological phenomenon, based on great enthusiasm for and self-confidence around linear progress, and scientific and technical knowledge in the function of the human mastery of nature, lies at the root of the reconfiguration of several hydrosocial territories<sup>18</sup>. In this chapter, through the analysis of a case study from the Latin American region, I argue that the construction of large-scale hydraulic projects favours processes of natural resource grabbing. Due to the unequal distribution of costs and benefits deriving from them, resource grabbing occurs at the expenses of local (indigenous) communities.

The Jaime Roldós Aguilera (JRA) hydraulic project is the largest infrastructure system so far built in Ecuador. Its geographical scope involves the biggest river basin of the Pacific, the Guayas River, located in the western part of the country. Its functions include hydropower generation, drinking water supply to different cities, and irrigation in a few provinces. The study hereby presented focuses on the specific component supplying water for irrigation to the peninsula of Santa Elena (PSE): the Santa Elena

---

13 World Commission on Dams (WCD) (2000): *Dams and Development. A New Framework for Decision-Making*. Earthscan Publications Ltd, London and Sterling VA (USA), p. 62.

14 McCully (2001), *op.cit.* note 5.

15 WCD (2000), *op.cit.* note 13; Roa, Tatiana and Duarte, Bibiana (2012): *Aguas Represadas. El Caso Del Proyecto Hidrosogamoso En Colombia*. Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra, Bogotá, Colombia, pp.7-8; Robbins, Paul (2012): *Political Ecology: A Critical Introduction*. Blackwell Publishing, Hoboken (USA); Nüsser, Marcus (2003): *Political Ecology of Large Dams: A Critical Review*. Petermanns Geographische Mitteilungen, PGM Thema, Heidelberg, pp. 20-27; Boelens, Rutgerd; Hoogesteger, Jaime; Swyngedouw, Erik; Vos, Jeroen and Wester, Philippus (2016): “Hydro-Social Territories: A Political Ecology Perspective”, *Water International*, Vol. 41, No. 1, pp. 1-14.

16 Hidalgo, Francisco (2011) “Tierra: Soberanía Alimentaria y Buen Vivir” in HIDALGO, Francisco and LAFORGE, Michel (eds). *Tierra urgente*. SIPAE, Quito, pp. 145-148.

17 Scott, James (1998): *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, New Haven (USA), p. 4.

18 Defined as “spatial configurations of people, institutions, water flows, hydraulic technology and the biophysical environment that revolve around the control of water”; as in Boelens et al. *op.cit.* note 15, p. 1.

Aqueduct Hydraulic Plan (*Plan Hidráulico del Acueducto de Santa Elena*; PHASE). Such a system was supposed to create the conditions to exploit the ‘untapped’ agricultural potential of the region, characterised by a severe water deficit, and later referred to as the future *Granero de America* (America’s granary). The creation of PHASE, which followed modernist and productivist discourses, has triggered a radical reconfiguration of the hydrosocial territory of the PSE. A process of land speculation and accumulation by certain societal groups resulted from the increase in the value of land and in its potential productivity, which in turn led to the physical exclusion of indigenous communities from fertile lands.



Figure 1: *Comunas* in the Peninsula of Santa Elena selected as case studies".  
Source: Author Margherita Scazza's own elaboration based on GoogleMaps©

### 3. The case study

This study is based on literature review and desk and field research. The latter was conducted in the PSE between the 9 March and the 20 May 2015. The history of the project and its impact was reconstructed by using a political ecologist approach, given that the issue under study was one of competition over natural resources between social groups. Data were collected through qualitative semi-structured and unstructured interviews, as well as through participant observation and policy analysis. Five *comunas* (communes) were selected as specific case studies based on their location and access to irrigation, political engagement, and accessibility. These included the *comunas* of Pechiche, Cereza Bellavista, El Azúcar, San Antonio, and San Pedro de Chongón. Additionally, representatives of *comunas'* federations, public authorities, scholars, and private investors were included in the study; the latter was particularly difficult to track and involve, partly because contact information was not available and partly because they deferred or refused interview invitations.

#### 3.1. The communal system in the PSE

The strong and distinctive relationship that indigenous peoples maintain with nature is reflected in their notion of territory, which is established on a collective-rights approach to the access, disposal, and use of natural resources. This collective dimension is one of the most fundamental elements of their worldview and, to protect their right to development, it should always be taken into account<sup>19</sup>. The traditional socio-political structures in which indigenous communities and land property are organised in the PSE, *comunas*, confirm the centrality of such aspects. Their primary feature is the shared ownership of land, recognised to be ancestral, based on the longevity of the system. *Comuneros* and *comunas* are considered to be the historic derivation, as evolved after the colonial era, of the Manteño Huancavilca society, a civilization which developed in an area now occupied by the provinces of Manabí, Santa Elena, and Guayas, around the 500 AD<sup>20</sup>. A *comuna* is therefore a sociopolitical community identified with a particular territory within the PSE; however, territories organised in *comunas*

---

19 Gómez Isa (2015), *op.cit.* note 10, p. 96; Gilbert and Bernaz (2016), *op.cit.* note 2, p. 8.

20 Álvarez, Silvia Graciela Litben (2001): *De Huancavilcas a Comuneros. Relaciones Interétnicas En La Península de Santa Elena, Ecuador*. Ed. Abya-Yala (2nd edition), Quito, p. 131; Herrera, Paúl (2005): *Institutional Economic Assessment of the Governance of Irrigated Agriculture: The Case of the Peninsula of Santa Elena, Ecuador*. Doctoral Dissertation, Universiteit Gent, Belgium, p. 88.

and formed by either peasant or indigenous peoples can be found across all Latin America.

Within the *comunas* of Santa Elena, each affiliated member is assigned a plot of land by the communal council, through the concession of usufruct rights, to build a house as well as to farm or keep livestock. During the Spanish colonization, such territories were converted into reserves (*reducciones*) owned by the crown, where the indigenous inhabitants were allowed to live and use natural resources autonomously<sup>21</sup>. To conserve their identity, Santa Elena's *comuneros* adopted a few cultural elements of their colonizers (such as monetization, clothing, and language); however, they preserved their main custom: collective territoriality. This was a strategy of adaptation and resistance employed to maintain the right to control their resources and to pursue their self-determination and development. In 1857, in an attempt to eradicate indigenous communities and incorporate them into the dominant national system, the Ecuadorean government replaced the notion of *indio* as the political and administrative entity used to mediate the relationship between the State and a part of its population with that of 'citizen'<sup>22</sup>. This way, all people began to be addressed as equal and individual beings in the eyes of the law, losing their recognition as indigenous or as part of a community<sup>23</sup>. In addition, private property as a form of control over land and resources was introduced and multiplied all over the country as an expression of natural and individual rights. Within this context of socio-political changes, the PSE was additionally being affected by issues of a different nature. Prolonged droughts, aggravated by extensive deforestation that was caused by the growing role of charcoal production as the main livelihood activity and as a replacement for livestock farming, pushed many to migrate toward the closest cities<sup>24</sup>. In 1937, a Law of Organization and Regime of the *Comunas* marked the first official recognition and institutionalisation of this form of social organisation, although representing a new effort to normalise it and place it within the mainstream model of development. This top-down regulation reflected a

---

21 Koupermann Kuperman and Lisaac Joel (2014): *Determinación y mapeo de las áreas potencialmente incorporables al desarrollo sustentable, a partir de la implementación del Plan Hidráulico en la Provincia de Santa Elena*. Master Dissertation, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Ciencias Geográficas, Quito, p. 55.

22 Republic of Ecuador (1857): Ley del Parlamento, Abolición del tributo indio, 21 October 1857.

23 Bazurco, Martín (2006): "Yo Soy Más Indio Que Tu" in ÁLVAREZ Silvia G. (ed.), *Resignificando La Etnicidad*, Ed. Abya Yala, Quito, pp. 120-123.

24 Álvarez, *op.cit.* note 20; Marcos, Jorge (ed.) (2004): *Las albarradas en la costa del Ecuador: rescate del conocimiento ancestral del manejo sostenible de la biodiversidad. Proyecto Albarradas*. CEEA/ESPOL, Guayaquil; ÁLVAREZ, Silvia Graciela Litben; BAZURCO, Martín; BURMESTER, Monica, and ESCOBAR, Pía (2005): *Comunas Y Comunidades Con Sistemas de Albarradas. Descripciones Etnográficas - Tomo I. Serie Cultura Comunal, Agua Y Biodiversidad En La Costa Del Ecuador*. Ed. Abya Yala, Quito.

conceptualisation of *comunas* primarily as units of production, rather than as sociocultural spaces. Both the Law of the *Comunas* and the Judicial Statute of Rural Communities of 1937 include references to the economic and financial nature of the relationship between *comunas* and public authorities, which were in charge of promoting measures to transform them into cooperatives for production<sup>25</sup>. This vision was later mirrored in the design of the PHASE irrigation system, which did not match *comunas* livelihood systems, but was rather oriented toward larger-scale agriculture.

In 1998, with a new constitution, Ecuador established the protection of ancestral lands belonging to indigenous peoples; in Chapter V, on The Collective Rights of Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples, the collective property of indigenous lands was recognised as an ancestral heritage to respect and protect. It was further stated that such lands were inalienable, unseizable, and indivisible; hence they could not be sold or bought. The formulation of the law, however, left room for doubt and diverging interpretations that would exclude the *comunas* of the PSE. Finally, the last constitution adopted in 2008, after the election of Rafael Correa and the so-called *Revolución Ciudadana*, denoted a radical change of paradigm and extended the protection of collective lands to *comunas* (Chapter IV, Article 57)<sup>26</sup>. At present, 82 *comunas* are officially recognised within the total territory of the PSE (605,000 ha), which is divided into two distinct provinces: 68 *comunas* are located in the province of Santa Elena, and 14 in the province of Guayas. The majority of the peninsula, particularly the western part, is characterised by a very arid climate. Precipitation is considerably lower compared to the rest of the country, ranging from 200 mm p.a. in the driest areas to 600-800 mm p.a. in the rainiest. *Comuneros* have therefore faced long periods of drought, and it is estimated that some 90% of their territory suffers of a significant water deficit<sup>27</sup>. Nevertheless, they have been able to collect water for agricultural use through *albarradas*, a pre-Hispanic technological system developed by the inhabitants of the coast of Ecuador to ration water harvesting during the rainy season, particularly during El Niño. Within the *cosmovision* (worldview) of *comunas*, water is conceived as an integral part of social capital, as it belongs to the community in its entirety, and is essential for life, livelihoods, and social practices. Land is also conceived as a social asset: it is a 'territory', namely a sociocultural construction strictly linked to the communal domain and

---

25 Bazarco (2006), *op.cit.* note 23, p. 129; Bretón, Victor (1997): *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes. Una introducción al caso ecuatoriano*. Universitat de Lleida, Lleida, Spain.

26 Republic of Ecuador (1998): *Constitución Política Del Ecuador*, pp. 1-60; Republic of Ecuador (2008): *Constitución Del Ecuador*, Registro Oficial 449, pp.1-132.

27 Koupermann and Iisaac (2014), *op.cit.* note 21, pp. 15-24.

relating to both space—being the site where members of the community live, coexist, produce, and reproduce jointly—and to time—being the territory which the community has historically conquered, ruled, and defended<sup>28</sup>. On the contrary, for outsiders or for those *comuneros* who have been forced to migrate and have thus experienced very different processes of socialization and acculturation, the meaning attributed to the land is merely as one source of livelihood and revenue, whose purpose is to be cultivated or sold<sup>29</sup>. As will be illustrated, the second worldview prevailed when the PHASE irrigation system was designed and constructed, prompting certain dynamics which radically transformed the territory of the peninsula.

### 3.2. The PHASE system

In view of the region's high agricultural potential, restrained by the lack of water, the neo-liberal government of León Febres Cordero opted for the creation of an extensive hydraulic system, part of the bigger JRA project. In 1986, following the conduction of a feasibility study, the Commission for the Development of the Guayas River Basin (*Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas*-CEDEGE) began the construction of the irrigation system, enabled by substantial funding granted by international organizations by way of external debt or contributions<sup>30</sup>.

The project had an overall cost of 568 million US dollars and was designed to provide irrigation to an area of about 42.000 ha, fetching water from the Daule River and distributing it through a system of pumping stations, subterranean conveyance pipes, canals, and portable sprinklers<sup>31</sup>. Up to the present, the structure constructed covers an area of 23.991 ha, about 56% of the total surface envisaged in the beginning. Furthermore, in the first half of the 2000s, CEDEGE estimated that the irrigable land actually cultivated was no more than 6.500 ha; such low underutilisation was mainly due to the high tariffs needed to cover the expensive operation and maintenance costs. Consequently, in 2007, tariffs were reduced to incentivise the use of the system and the agricultural conversion of the land. No official data can be found on the current amount of

28 Marcos (2004), *op.cit.* note 24.

29 Bazurco (2006), *op.cit.* note 23, pp. 132-137.

30 Corral, Luis (2006): *Sembrando desiertos: la deuda social y ecologica generada por el endeudamiento externo en el proyecto de proposito multiple Jaime Roldos Aguilera*. Acción Ecológica, Quito, p. 25; CEDEGE (2002): *Componente 5 - Programas Y Proyectos. Plan Integral de Gestión Socio Ambiental de la Cuenca del Río Guayas y Peninsula de Santa Elena* (PIGSA).

31 Herrera (2005), *op.cit.* note 20, p. 84; Espinel, Ramón and Herrera, Paúl (2008): "Acumulación Perversa: Comuneros, Agua y Tierra en la Península de Santa Elena", in BRASSEL Frank, HERRERA Stalin and LAFORGE Michel (eds.), *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: Viejos Temas, Nuevos Argumentos*. SIPAE, Quito, p. 51.



cultivated land, whilst the most optimistic speculations refer to an area of about 12.000 ha. The number of users also appears to have increased since CEDEGE's last assessment, with about 780 users today against the 472 recognised in 2001<sup>32</sup>.

Despite being promoted as an intervention to defend the indigenous peasant sector of the PSE, the actual rationale of the project, as it will be elaborated further, benefitted certain élites<sup>33</sup>. As mentioned, the principles underlying this irrigation project implied a productivist approach to the exploitation of water and land resources, which caused a change in their allocation mechanisms. Land access, in particular, started being regulated by market mechanisms, despite the limitations deriving from the communal framework. A fairly foreign concept, private property, was introduced in the region along with irrigation. The scheme was planned to foster large-scale intensive agriculture; to transform the PSE into the future 'granary of America', production was to increase not only through a larger supply of water, but also through a change in farming methods. Big landowners were therefore implicitly preferred to *comuneros*, being perceived as more suitable for recouping the investment made, as well as for increasing and optimizing production. An unacknowledged assumption was that by involving more powerful market actors, developmental advances would follow, denoting a rather modernistic thinking by both local and national authorities. *Comuneros* have ultimately been excluded from the benefits of irrigation through processes of land speculation and concentration, of which they have been active participants.

---

32 CEDEGE (2002), *op.cit.* note 29.

33 Corral (2006), *op.cit.* note 29, pp. 60-74.

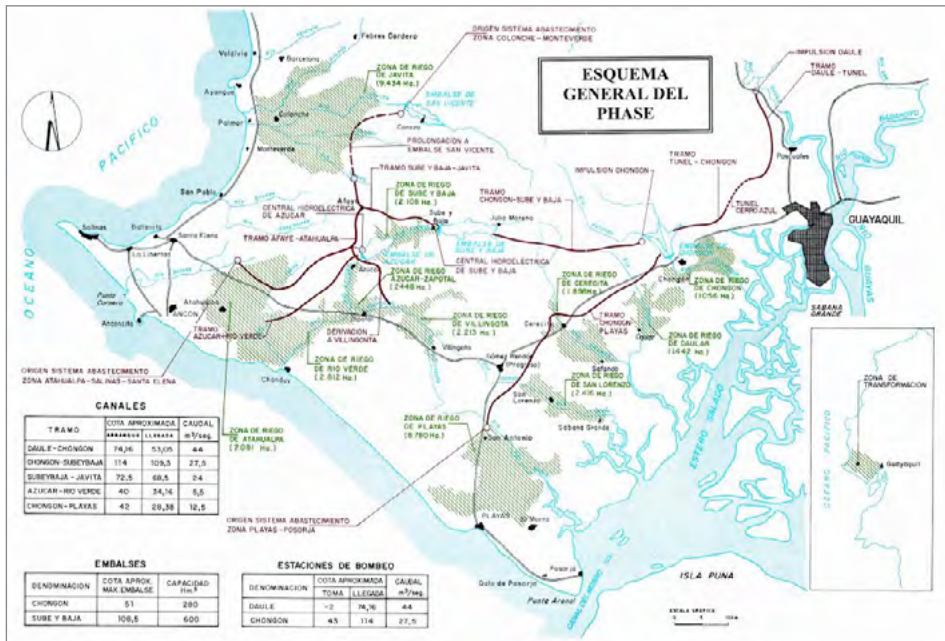


Figure 2: PHASE irrigation scheme as originally designed by CEDEGE.

Source: CEDEGE & CEDEX (1984), *op.cit.*

### 3.3. Reconfiguration of the hydrosocial territory of the PSE

#### 3.3.1 Impacts

The construction of the PHASE scheme has caused transformations in both the environmental and the socio-political configuration of the territory of the peninsula of Santa Elena. The water transferred from the Daule River serves to supply two treatment plants which provide drinking water to the biggest part of the inhabitants of the PSE<sup>34</sup>; the number of people with access to an improved and reliable source of water for human consumption has therefore increased significantly. Additionally, the introduction of a new asset, such as water, in a context in which land productivity has always been strongly limited by its lack, has led to a revaluation and a reconceptualization of the region. The presence of irrigation allows farmers to invest in agriculture all year

34 The water plant of Athualpa and the one of Playas.

around; unlike before, when farmers were able to sow and harvest only once a year, in the winter, when precipitation was more intense. Furthermore, the increase in the value of land due to the presence of water has attracted a number of new, well-informed actors with diverse interests and intentions. Interestingly, these effects started manifesting long before the concrete materialisation of the irrigation structures. The mere idea of a future scenario in which water was accessible and secured has had tangible impacts on the PSE and its population. During the construction period, between 1986 and 1995, as well as during the following decade, a large number of land deals were sealed between *comunas* and individuals or companies foreign to the area and the indigenous communities. Based on approximate estimations, about 90% of the land sold has been bought by non-native individuals<sup>35</sup>. In the province of Santa Elena, *comunas* occupy almost 90% of the territory (more than 300.000 ha); nevertheless, at the moment about 50% of such land is found to be involved in disputes between *comunas* and other actors<sup>36</sup>.

Size of unit of production (ha)	Number of users	% users	Hectares	% hectares
0 - 5	169	36	373	1
5 - 10	59	13	454	1
10 - 20	34	7	539	1
20 - 50	76	16	2.609	6
50 - 100	50	11	4.007	10
100 - 200	39	8	5.986	15
> 200	<b>45</b>	<b>10</b>	<b>26.662</b>	<b>66</b>
<b>TOTAL</b>	<b>472</b>	<b>100%</b>	<b>40.630</b>	<b>100%</b>

Table 1: Users of the PHASE System and Land Distribution in the PSE.

Source: Own elaboration based on the data provided by ESPOL-CEDEGE<sup>37</sup>, and Espinel & Herrera (2008), *op.cit.* note 31, p.56.

35 Herrera (2005), *op.cit.*, note 20, p. 87.

36 Independent researcher and representative of IESS Seguro Campesino, personal communication, 7 April 2015.

37 ESPOL, CEDEGE, University of Florida, and PROMSA (2001): *Study of the Potential for Developing Agro-Industry in the Peninsula of Santa Elena and the Required Resources for its Implementation, Final Report*. ESPOL, Guayaquil.

Table 1 presents the findings of a study conducted in 2001 regarding land distribution among users of the PHASE system. It is noteworthy that a very small number of users (45), representing only 10% of the total group, own 26.662 ha of irrigated land, which corresponds to 66% of the total irrigable land in the PSE. By aggregating different categories of units of production, it appears that 36% of the users (with plots smaller 5 ha each, hence *comuneros*) were found to own 1% of the land benefiting from the irrigation system, whereas 18% (with plots bigger than 100 ha, hence businesses) held 81%. The image depicted is one of extreme inequality and land concentration; *comuneros* are still in possession of a large portion of land, although it is almost exclusively unproductive and fallow, as it is located far away from the irrigation canals. Their limited economic capabilities prevent them from connecting to the irrigation system, due to the fact that the equipment and the structures needed would be very extensive and costly.

Considering that some of the processes which have caused the redistribution in land access in the PSE are still ongoing, it can be safely assumed that further changes have occurred and that the current situation is one of higher resource concentration compared to the one depicted in the study from CEDEGE and ESPOL (Escuela Superior Politécnica del Litoral). Agribusiness companies, have invested in large plots of land to cultivate profitable crops, directed to both the internal and the international market. The vastest majority of these companies are from Ecuador, although some are affiliated with bigger transnational groups, and their main products include plantains, bananas, cocoa, papaya, mangos, timber, *toquilla* palm, oil palm, and maize. It has also been observed that large portions of the territories acquired by private landowners are still left uncultivated, partly because of the high investments needed for production inputs, and partly because investors have no actual interest in cultivating the land, but rather in speculating on its increasing value linked to new infrastructure works, such as a new road system and a new international airport<sup>38</sup>.

To be able to acquire properties in the peninsula, investors had to interact and negotiate with the primary landowners, the *comuneros*. According to a reconstruction based on information collected during fieldwork, a considerable number of land deals were sealed between the year 1994, just before the inauguration of PHASE, and the year 2000. These sales only concerned land with direct access to the new irrigation canals, and the methods and procedures through which they were concluded appear noticea-

---

38 Espinel and Herrera (2008), *op.cit.* note 31, p. 52.

bly suspicious and deceitful. According to Article 21 of the 1937 Law of the *Comunas*, it was prohibited for notaries or land offices to register property deeds for collective assets belonging to the *comunas*. Exceptions to this provision were allowed only if two-thirds of the communal assembly voted and authorised the division of the communal land, and if subsequently the Ministry of Agriculture (*Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca-MAGAP*) approved the measure. These requirements were hardly respected at the time of the development of the irrigation scheme, admitting a great quantity of land deals that were indeed illegitimate. What emerged from the interviews to be the typical procedure for transfers of communal land to (foreign) individuals or companies consisted of a few steps described as follows. First, *comuneros* holding usufruct rights over a plot of land visited notary offices and the cadastre of Santa Elena to convert them in property rights, without the necessary authorisations. After documents were in order, they could proceed to transfer their properties to buyers, who usually acquired a large number of titles to aggregate them and gain control over properties of 50 or more hectares. The transfers were therefore also unlawfully registered and approved by cadastral authorities, who were often bribed. The contracts between the parties were sometimes vague in their content and left room for misinterpretation to the advantage of the investors, particularly regarding the location and coordinates of the plots sold. Moreover, private investors were able to purchase communal properties at very low prices (about 200 US dollars per ha in areas where the current minimum price was 1500 US dollars); these cheap rates were the result of *comuneros'* disinformation, as they were neither aware of land market value, nor of its increase due to the advent of irrigation. *Comuneros* were usually guided through the sale process by their leaders, who functioned as gatekeepers and main contacts between buyers and sellers. Leaders were indeed the first to be approached by investors, who already had knowledge of the irrigation project, its location, and its time of operation. Due to such illegitimate land trade, *comunas* are now physically excluded from the irrigation system and have lost a great portion of their most important social and cultural asset, the land. However, increasing awareness among community members and a growing interest in agriculture as a profitable activity has led them to embark in legal struggles, organising in federations (*Federación de Comunas de la Provincia de Santa Elena-FEDECOMSE*, and *Federación Comunas de la Provincia del Guayas-FCG*) to reclaim their former land with access to water sold illicitly.

### 3. 3. 2 Drivers

To better explain the dynamics underpinning the reconfiguration of the hydrosocial territory of the PSE, six categories of drivers were identified based on the data collected from *comunas* and the other stakeholders involved in land transfers and in the operation of the PHASE.

#### *i. Disregard of existing sociopolitical structures*

The principles and discourses guiding the design and the construction of the irrigation system have systematically neglected the existing organization of territory according to the indigenous communal system. What concretely materialised out of the utopian scenario CEDEGE and the other promoters of the project envisioned was a scheme that turned out to be highly incompatible with the indigenous structures in place, particularly with collective property<sup>39</sup>. The proposition of a different form of land tenure coincided with the pursuit and application of a ‘wrong conception of development’<sup>40</sup>. Indeed, such a conception resulted in a strong discordance with the one envisioned by *comunas* and with the productive structures in place. As Álvarez argued, “CEDEGE created a model based on ‘family production units’ which follows a specific development model, with the aim of promoting monoculture and extensive cropping. It is a model that disregards and ignores the traditional system of complementary and diversified agriculture, which still works in communal territories”<sup>41</sup>.

#### *ii. Disregard of pre-existing problems and conflicts*

Strictly interconnected and somehow overlapping with the first driver is the disregard of pre-existing problems and deficiencies that were afflicting the inhabitants of the PSE already before the construction of the PHASE system. The first, over-encompassing issue that was neglected by authorities when planning the irrigation system relates to *comunas* low economic capabilities. *Comunas* lived in conditions of structural destitution for several decades because of the lack of water, which inevitably affected their food production and their livelihoods, as well as because of the lack of access to basic services, such as schools or health centres. According to the National Institute of Statistics and Census (INEC), 72% of the population in 2010 lived in conditions of

39 Scholar from ESPOL, personal communication, 18 March 2015.

40 Herrera (2005), *op.cit.*, note 20, p. 97.

41 Álvarez (2001), *op.cit.*, note 20, p. 402.

poverty because of unsatisfied basic needs (UBN). Their limited capital and livelihood security played a crucial role in *comuneros'* choice to sell part of their properties in exchange for immediate revenues, and it could be assumed that investors and buyers were aware and took advantage of it. Due to the lack of knowledge of the impact of agriculture, *comuneros* were not in the position to exploit their properties at their full potential<sup>42</sup>. A second deficiency which was overlooked was the scarce agricultural capacity of *comuneros*, who, being forced to pursue other professional activities, had lost some of their farming skills. This issue has not been counterbalanced by any kind of professional socialisation or capacity development programme<sup>43</sup>. Finally, a further problem which was generally ignored concerns the fact that the majority of *comunas* were involved in disputes over borders delimitation, since boundaries were first established by *comunas* themselves by using approximate methods, based on so-called ancestral points which consisted of natural elements (hills, rivers, and trees). Later, official measurements, although based on more advanced and technological methods, failed in some cases to respect previous ancestral delimitations causing disagreements and rivalries between *comunas*<sup>44</sup>. Land deals inserted themselves within this context of semi-hostility and uncertain configuration of the territory, exacerbating pre-existing conflicts.

### *iii. Exclusion from decision-making*

Low economic capabilities were accompanied by equally low political capital, as demonstrated by *comunas'* inability to have their values, interests, and needs represented during the design phase of the irrigation system. Institutional negligence toward *comunas'* social institutions and their problems was possible thanks to their exclusion from spaces and processes of decision-making<sup>45</sup>. Political power ended up being a crucial factor for the distribution of costs and benefits of the PHASE scheme. Additionally, power inequalities have allowed investors to behave abusively at the expense of the *comuneros*. Cases of misconduct in which buyers took control of larger

---

42 Comunero in Cerezal Bellavista. Personal communication, 22 April 2015.

43 Comunero in Pechiche, personal communication, 7 April 2015; comunero in Chongón, personal communication, 2 May 2015; representative of Unifrutti Ecuador S.A., personal communication, 7 May 2015.

44 Comunero in Pechiche, personal communication, 7 April 2015; representative of Rileza S.A., personal communication, 4 May 2015.

45 Ex-representative of CEDEGE, personal communication, 13 May 2015; comunero in Chongón, personal communication, 2 May 2015; consultant of MAGAP, personal communication, 6 May 2015.

areas than the ones they were granted by the contracts were often reported<sup>46</sup>. This lack of political power not only excluded *comunas* from the planning process, but also hindered their ability to access accurate and complete information about the PHASE system and the future of their territory, as explained in the next driver.

#### *iv. Asymmetric information*

The lack of socialization and the conditions of relative isolation in which indigenous *comuneros* were living during the period of construction of the PHASE system caused them to have limited information regarding the project and its possible future benefits. According to their own reconstruction, the majority was unaware of the future configuration of the territory (what kind of structures) and of the actual time of operation of the system<sup>47</sup>. Information on the location of the canals at the time of the land sales is recognised to vary considerably from one *comuna* to another, depending on the years in which the canals were actually constructed. Land investors, conversely, had access to a larger quantity of information due to their higher political and social capital, which was a result of their proximity to the government (chiefly at the provincial level). Information unquestionably affects decision-making in every context, and has clear impacts on political processes. Asymmetries of information between those governing and those governed, considered to be omnipresent, played a crucial role in the reconfiguration of the PSE<sup>48</sup>. The lack of knowledge of the benefits of the PHASE system which characterised the *comuneros*, coupled with their short-term vision and their condition of structural disadvantage, caused them to make the decision to sell their land at very low prices<sup>49</sup>. Nevertheless, it could be argued that it was not necessarily the large disparity of information that compromised *comuneros'* capability to grasp the PHASE's future benefits, but rather a lack of predisposition to understand it. Their scarce familiarity with large-scale agricultural practices and with a land tenure system based on private property could have prevented them from using the information in their own interest.

---

46 Comunero in Pechiche, personal communication, 7 April 2015; comunero in San Antonio, personal communication, 5 May 2015; comunero in El Azúcar, personal communication, 24 April 2015.

47 Comunero in Pechiche, personal communication, 7 April 2015, Comunero in Cerezal Bellavista, personal communication, 22 April 2015; comunero in Chongón, personal communication, 2 May 2015.

48 Herrera, Paúl, van Huylbroeck, Guido, & Espinel, Ramón (2006): "Asymmetric information on the provision of irrigation through a public infrastructure: The case of the peninsula of Santa Elena, Ecuador", *Water Resources Management*, Vol. 20, No. 3, pp. 431-447.

49 Scholar from ESPOL, personal communication, 18 March 2015.



*v. Deficiencies in the legal framework and in its implementation*

As previously illustrated, the legislation regulating communal land tenure and transfers in Ecuador changed through time. After the publication of the Law of the *Comunas* in 1937, *comunas* were able to obtain property deeds from notaries and sell them only if and when two-thirds of the assembly members gave their approval and MAGAP authorised the transfer. The lack of effective control from the ministry and the limited information and power that assembly members had over their leaders caused these requirements not to be respected<sup>50</sup>. *Comunas* from the peninsula were excluded from enjoying the rights granted by the 1998 Constitution, as they did not formally qualify as indigenous nationalities due to their partial adaptation to the colonial system, which meant the loss of their language and a few other customs. This failure to fulfil the legal definition to be considered indigenous has allowed the proliferation of varying interpretations which refused to recognise *comunas* as entities entitled to the rights prescribed by Article 84 and the conclusion of several deals. Corruption and unaccountability affecting public institutions as well as communal leaders favoured the violation of laws and rights. In 2008, with a new constitution and a reorganisation of the institutional system which attempted to increase its responsibility, the aforementioned principle of the three I's was reaffirmed and enriched. Article 57 does not leave any space for excluding interpretations of the law, encompassing a wider variety of entities, among which are included the indigenous *comunas* in the PSE<sup>51</sup>. After 2009, property transfers were effectively outlawed and *comunas* started granting usufruct rights to private citizens or enterprises through the allocation of rights of possession, although some illegal property sales still occur.

*vi. Deficiencies in justice mechanisms*

The last driver identified is related to the opportunities that different actors have to appeal for justice when involved in a dispute over a territory or over a deal concluded in the past. Not all *comunas* have so far managed to organise themselves politically to claim their previous properties and to start lawsuits against private land owners. Their federations have had an increasing role in guiding them through legal battles and in creating a common strategy. Appeals also have surely increased in relation to a mul-

---

50 Representative of MAGAP Santa Elena Sub-secretary for Land and Agrarian Reform, personal communication, 24 April 2015; Representative of MAGAP Guayas Sub-secretary for Land and Agrarian reform, personal communication, 8 May 2015; Comunero in Cerezal Bellavista, personal communication, 22 April 2015; legal representative of FCG, personal communication, 17 April 2015.

51 Ex-representative of the Cadastre of Santa Elena, personal communication, 11 May 2015.

ti-temporal study aimed at verifying the actual land distribution recently conducted by MAGAP, which has nurtured *comunas'* hope for land reallocation and transfers annulment. Nevertheless, the procedure for solving land disputes has been reformed in 2009, due to the widespread unaccountability that affected institutions of land governance<sup>52</sup>. Consequently, the responsibility of resolving conflicts passed from the public administration to civil jurisdiction, which usually entails longer and more resource-consuming processes, since parties are brought to confront the matter in the courts. *Comunas'* lack of legal and financial capacities prevents them from being able to confront the issue with private owners at an equal level<sup>53</sup>. Only a few members are truly informed about their rights and about the proper procedures to defend them; furthermore, the two federations, which provide legal guidance and support, only have one lawyer each to assist all the *comunas* affiliated in their trials. Private companies usually do not face these problems and are capable of employing one or more lawyers to defend their position. Correa's government has undoubtedly taken a few steps toward a more transparent direction, particularly through MAGAP; the conflict which originated from the construction of the PHASE system, and the attendant redistribution of land, have been openly recognised as part of a social debt that public authorities hold with *comunas* in the PSE<sup>54</sup>. The justice mechanisms, however, are still a reflection of the *comunas'* low clout; the transfer of responsibilities from public administration to civil jurisdiction is emblematic of the State's actual perspective on the role it should have. The State dismissed its responsibility, classifying the issue of land speculation and accumulation, and the disintegration of the indigenous communal system as purely private matters<sup>55</sup>.

#### 4. Conclusion

The case described demonstrates how the creation of a large-scale hydraulic project caused a process of land speculation and accumulation into the hands of certain powerful actors at the expense of the indigenous people inhabiting the region. The result

---

52 Representative of MAGAP Santa Elena Sub-secretary for Land and Agrarian Reform, personal communication, 24 April 2015.

53 Legal representative of FEDECOMSE, personal communication, 31 March 2015; legal representative of FCG, personal communication, 17 April 2015.

54 Representative of MAGAP Santa Elen Sub-secretary for Land and Agrarian Reform, personal communication, 24 April 2015.

55 Legal representative of FEDECOMSE, personal communication, 11 April 2015.

was a situation of (artificial) water scarcity for the latter because of the change in land access and distribution. The material and political outcomes of the construction of the irrigation system accurately reproduce the power relations in which the development process was embedded; the influence certain actors and their worldview had on the production of this technological artefact are evidently mirrored in it. The project is to be attributed to a political class whose greatest ambition for the PSE was to improve the conditions for large-scale (cash crops) farming, in favour of big agribusinesses, without truly considering the need to ensure and consolidate *comuneros'* livelihoods and food sovereignty. The conceptualisation of nature expressed through the construction of the PHASE system indeed reflects a rationality whereby land and water are perceived chiefly as a means of production.

The ambitions of the hydraulic project ignored existing forms of social organisation and actual uses of the land. The indigenous inhabitants of the peninsula of Santa Elena and their traditional livelihoods were perceived as negligible and superfluous for national development and, although they were not forcibly removed from their territories, they have been indirectly excluded from them. Local communities were hence approached as 'surplus people' who, according to Nixon in the rhetoric of resource development, usually correspond to rural communities or so-called 'ecosystem people', namely those who depend on ecosystems for their survival<sup>56</sup>. Essentially, the development of the irrigation scheme followed certain principles and discourses, which triggered a process of resource grabbing, characterised by particular dynamics. First, the reconfiguration of the PSE was actively facilitated by members of the indigenous *comuneros*, who played a crucial role during the second phase of the transformation, taking part in land deals. Their agency, nonetheless, was undeniably affected by their condition of structural poverty, the lack of services and information, and the internalisation of a disbelief in institutions. Second, the illegitimate land trade through which the territory was radically transformed was possible because of the missed recognition of *comuneros* as an indigenous nationality, which is exactly what national authorities had been trying to achieve since the time of colonization. *Comuneros* have experienced many attempts of de-indigenization, mainly through laws and the physical alteration of their territory.

Corroborating the widespread concerns about the sustainability of large-scale infrastructural projects, the study provides insight into the unequal distribution of costs

---

56 Nixon, Rob (2010): *Unimagined Communities: Developmental Refugees, Megadams and Monumental Modernity*. Lawrence & Wishart, London, p. 63.

and benefits originating from them, which is particularly relevant in view of the recently resurfaced enthusiasm for large dams and hydraulic projects<sup>57</sup>. Usually, the impacts derived from the development of hydraulic structures, such as population displacement or changes in flow patterns, are direct and self-evident. In the case hereby discussed, the chain of events and of effects triggered by the creation of the PHASE system is less linear and visible, as it involved the active role of the adversely affected population and the concert of several contextual factors, such as the flawed legal and justice systems. However, it was crucial that this technological intervention had evident and deep political meanings and reflected very specific interests, which were often masked by a rhetoric of 'greater common good'<sup>58</sup>—namely the ambition to feed the entire continent. Its outcome impacted the indigenous *comunidades*, altering their livelihoods, their food sovereignty, and their cultural system based on the communal ownership of natural resources. Future evolutions of the case, to be monitored, chiefly depend on the government's ability to resolve land disputes and on the outcomes of the recently adopted agrarian reform, which is intended to foster land redistribution and prevent resource grabbing and concentration<sup>59</sup>.

---

57 Survival International (2010), "Serious damage. Tribal peoples and large dams", p. 1. Retrieved from: <http://www.survivalinternational.org/about/dams>.

58 Bryant, Raymond L. (1998): "Power, knowledge and political ecology in the Third World: a review", *Progress in Physical Geography*, Vol. 22, No. 1, pp. 79-94.

59 Republic of Ecuador (2016): Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial No.711, 14 March 2016.



# Sustainability and Self-Determination: The Philosophy and Political Struggle of Indigenous Peoples for the Right to Land, Climate, and Food Sovereignty

Roberto Cammarata<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Roberto Cammarata has a PhD in Philosophy of Law – Sociology of Law. Researcher of Political Philosophy at the University of Milan, Department of International, Juridical and Historical-Political Studies, where he teaches Political Language Analysis and Globalization of Law, and Legal Pluralism.



## Abstract

In recent decades, indigenous peoples have been raising questions surrounding issues tied to the consequences of climate change, such as food security and sovereignty. Faced with the risk of “migration due to climate change”, many indigenous peoples ask for recognition of their peculiar relationship with the earth and claim for such rights as those of mobility, voluntary isolation, and to not be forced to relocate far away from their ancestral territories. Furthermore, they struggle against land grabbing and the exploitation of their territories by States and multinational companies. International institutions have created acknowledgement pathways of such instances. This article analyses these claims and pathways, dwelling on subjects that specifically concern indigenous peoples’ forced migrations for economical or ecological reasons and focusing on the innovative contribution of these struggles to the field of theory and practice of human rights.

*Keywords:* Indigenous peoples, human rights, forced migrations, climate change, food sovereignty, land rights.

### 1. The summits and the base: From eco-cide to ethno-ecologism

At the XXII Conference of the Parties (COP) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) held in Marrakech in November 2016, similar to the 2015 Paris Conference and the previous summits in Lima, Warsaw, Rio, Durban and Copenhagen, the indigenous peoples’ movement succeeded in being heard by the international community as it raised a critical voice against the hegemonic model of development, as well as denouncing (current) consequences and (future) risks that climate change entails for the most vulnerable peoples on earth and claiming the contributions that those same peoples’ cultures could offer when dealing with the issue.

The Marrakech conference was far from uncomplicated, as its main objective was to accomplish concrete developments in the fulfillment of the Paris Agreement while having to deal with a different international context. The election of Donald Trump, a supporter of negationist positions with regard to climate change, led the United States to reject the Agreement and to disregard the responsibilities taken on by President Obama the year before.



Evaluations concerning the outcome of the Conference are not among the objectives of this brief essay: what the author wishes to draw attention to is the role of transnational organizations of indigenous peoples in the politics which a careful social movements observer like Boaventura de Sousa Santos calls “cosmopolitanism of the oppressed”, based on the experiences and the struggles of the network of movements which provide a counter-hegemonic globalization<sup>2</sup>.

On this occasion, much like the past 25 years – since the first and now historical 1992 summit in Rio de Janeiro – the indigenous organizations have participated and expressed themselves through a final statement. The Statement of the International Indigenous Peoples Forum on Climate Change (IIPFCC) to the Ad Hoc Working Group for the Paris Agreement (APA) of November 7th, 2016 reads:

“The International Indigenous Peoples’ Forum on Climate Change welcomes the recognition through the Paris Agreement that action on climate change must be consistent with the human rights obligations of states, including by implementing the rights of Indigenous Peoples. This recognition must be the core foundation guiding Indigenous Peoples together with State Parties in all UNFCCC actions including APA Agenda Items.

Indigenous Peoples bring a unique and essential perspective into this process based on our relationships with our lands, territories and resources. Implementation of indigenous rights and indigenous knowledge systems will enhance both state and global contributions to climate change mitigation and adaptation. Together we must find ways to implement the full, effective and meaningful participation of Indigenous Peoples in the APA process moving forward in this phase dedicated to action.

The Development and implementation of NDCs, must be undertaken with full and effective participation of Indigenous Peoples and must be consistent with the recognition, respect, and promotion of Indigenous Peoples’ rights. NDCs must not encourage states to violate domestic or international human rights commitments, by, for example, displacing Indigenous Peoples from our territories, and must incorporate social and environmental safeguards.

The global stocktake, proposed under the Paris Agreement, must reflect the realities from the ground and shall include reports from Community Based Moni-

---

2 See DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2008): *Diritto ed emancipazione sociale*. Città aperta, Torino.

toring and Information Systems (CBMIS) as well as other data and information generated by Indigenous Peoples. The Global Stocktake should also be a review of the integration of the cross-cutting principles and obligations of the PA, including a dedicated focus on human rights, including Indigenous Peoples' rights.

In line with this, We call on the countries who signed on to the Geneva Pledge on Human Rights and Climate Change to establish a working group or a program to work on Human Rights and Climate Change. This shall ensure the full and effective participation of Indigenous Peoples through the appointment of representatives by Indigenous Peoples”.

As is noted on its official web site, the IIPFCC was established in 2008 as the Caucus for indigenous peoples participating in the UNFCCC processes. It represents the Caucus members who are attending the official COPs and the intersessional sessions of the Subsidiary Body for Implementation (SBI) and Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA). Its mandate is to come to agreement on what indigenous peoples will be negotiating for in specific UNFCCC processes. Indigenous populations representatives attending the meetings have their own organizations at subnational, national, and global levels which have their own agenda, priorities, and proposals that they may carry and push for during the Caucus meetings<sup>3</sup>.

Nonetheless, as mentioned, all that is only the last step of a mobilization that has never halted during the last three decades; a mobilization that showed no small result and demonstrated even deeper roots.

To gain a clear understanding of the approach and content of indigenous instances of sustainability, one can take a quick look at the final Declaration of the *International Conference of indigenous peoples on sustainable development and self-determination*, held from 17th to 19th June 2012 in Rio de Janeiro parallel to the official Conference of the UN on the sustainable development (known as RIO+20). It offers a clear view of the themes and problems that bind together the so-called “indigenous question” and the environmental and climatic one. Here is a short extract:

---

3 See the International Indigenous Peoples Forum on Climate Change official website at: <http://www.iipfcc.org>.

*“2. Full Exercise of our human and collective rights.*

We see that Mother Earth and all life is in a serious state of peril. We see the current model of sustainable development continues to proceed on the road of peril. As indigenous peoples we have experienced the terrible and negative impacts of this approach. These threats extend to peoples in voluntary isolation. Sustainable development is realized through the full exercise and fulfillment of human rights. Indigenous Peoples see sustainable development and self-determination as complementary. Progress in various countries has happened to the extent that States have fulfilled their duties to respect, protect and promote our human rights, while conflicts have escalated where governments have imposed top-down development, whether labeled “sustainable”, “pro-poor” or “green”. The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples is the standard to be applied in the implementation of sustainable development at all levels, including respect for full participation in decision-making and our Free, Prior, Informed Consent (FPIC) to policies, programs and projects affecting us.

*3. Strengthening diverse local economies and territorial management*

For Indigenous Peoples, self-determination is the basis for Buen Vivir/living well, and this is realized through secure land rights and territorial management and the building of vibrant community economies. These local economies provide sustainable local livelihoods, community solidarity and are critical components of resilient ecosystems. We will continue to strengthen and defend our economies and rights to our lands, territories and resources, against extractive industries, predatory investments, land-grabbing, forced relocation and unsustainable development projects. These include large-scale dams, plantations, large-scale infrastructure, tar sands extraction and other mega-projects, as well as the theft and appropriation of our biodiversity and traditional knowledge”.

The indigenous request the acknowledgement of the relation between sustainable development and human rights and, in particular as far as they are concerned, the practice of the right of self-determination. Most of all, they underline the special relationship they have with the land. They wish for respect of their right to motility – as well as voluntary isolation – and the right to not be exposed to forced relocation plans, which place them far from their ancestral lands. Among the issues they have brought up with great determination in the last few years, an important one concerns their safety and food sovereignty, strictly connected to the consequences of climate change.

The defense of indigenous collective identities has in fact always been accompanied by a strong defense of territorial and environmental resources of the areas occupied by them. These are often highly volatile areas, whose economic, political, and cultural colonization endangers traditional life and most of the time forces their inhabitants to make room for large infrastructure developments (such as dams, power plants, extraction plants of oil or gas, roads, and so on), which are essential to facilitate the exploitation of natural resources by multinational companies.

The example *par excellence* is Latin America. It can be said that, since the 1990s, processes of re-ethnification and environmental protection have been two sides of the same coin, as they have complemented each other. Until then, indeed, peoples that used to live isolated in territories that the Government and economy had forgotten about, did not have a great need for a defined identity. In the 1980s, together with the beginning of colonization and the exploitation of these lands due to the Latin American economical crisis, a new need arose: one of a greater identity awareness to use as a means of defense from the communities and the environment with which they had to deal. This identity awareness is another way to reaffirm the interpretation of the ethnic *revival* as a reaction; a response that, in many cases, is an effective bulwark against the modernization and globalization processes.

If we consider the *indigenist discourse* of the 1950s or 1960s, we will not find the ecological problem. It was perceived more as an “ancient” issue; this is, it was the same problem as that of the ancient exploited “indios”, to which many responded that modern societies would inevitably prevail on the ancient ones because of a natural law of evolution and progress. It was after all, the law of history. In this very spot we can identify the weakness of the *indigenist discourse*: it was solely looking at the past and at its interior, and it did not offer clear ideas and proposals for the future or for the rest of humankind.

In the 1970s, the environmentalist trend started to develop at the same time as the movement that concerningly refuses to acknowledge the danger of uncontrolled expressions of capitalist development. Man begins to be afraid of destroying his habitat with the tools of his own development. In the 1980s, the ecologist issue starts becoming fundamental, reaching beyond Europe and the US, to be adopted in the political agendas of governments and international organisms. At the turn of the 1980s then, the environmental discourse met the emerging indigenous discourse. In 1991, two fundamental events took place so that this encounter might take place. In Santiago, Chile, the Working Group on Indigenous Populations of UN held a seminar named “Environment and indigenous peoples”, in which various indigenous governments and spokes-

people of Latin America took part. In Paris, whenever Unesco requested it, an indigenous conference was held during which they nominated an official representative of the indigenous peoples for the Conference of the UN on the environment and development that would be held the next year in Rio de Janeiro. It was here they decided to support the UN Conference with an International conference on indigenous Territory, Environment and Development, known as the Earth Parliament, or Karioka meeting, on 21 to 31 May 2002, a week before the UN Conference. During this preliminary work, the premises for the official meeting of these two perspectives (the indigenous and the environmentalist) are settled. This convergence will be enshrined in the Final Declaration of the Conference of the UN, known as the Rio Declaration on Environment and Development. Principles 22 and 23 read as follows:

- “22. Indigenous peoples, their communities and the other local communities have a vital role in the environment management and development, by virtue of the knowledge of their own traditional activities. Governments should recognize and duly support their integrity, their culture and their interests, allowing their real participation with the aim of attaining a sustainable development. –
23. Natural and environmental resources of oppressed, subdued and dominated peoples have to be protected”.

The declaration formally recognized the relationship of interdependence between the objectives of environmental protection and the protection of the indigenous peoples of the planet. On the one hand, the declaration establishes that protection of the fragile balance of oftentimes extreme environments is a necessary condition for the survival of the collective experiences of life based on subsistence farming and a close relationship (spiritual and identity-based as well as productive) with the land; on the other hand, it acknowledges that the knowledge, experiences, lifestyles, and patterns of development of these populations are an asset and an essential contribution to achieve the goal of sustainability, and as such should be formally recognized and protected. Issues brought up by the indigenous were then taken down on the so-called Agenda 21, that is to say, the plan that states modalities for international implementation of the commitments taken on by the governments in Rio regarding environmental issues.

The year of the sumptuous exhibitions for the quincentenary of the “discovery” of America was also in 1992. It was not by chance that in that very year, indigenous peoples of that continent decided to break their silence, so as to not miss the opportunity

to show their presence and to have the world know they were still alive and numerous (roughly 40 million individuals in the Americas and almost 400 million in the world). They wanted and continue to want the world to know that, despite the (physical) genocides and (cultural) ethnocides they have been subjected to in five centuries – from the conquest to the independent republics – they have continued to regard themselves as whole peoples and aim to obtain that recognition and their rights as collective individuals. This objective was not a walk in the park from the perspective of politics and internal and international law and, more deeply, for the very philosophy and anthropology from which human rights arose and developed.

Indigenous peoples entered this political world in the twentieth century as main players, availing themselves of an international priority: the defense of the environment. The creators of this new alliance, so important for the whole indigenous movement, were the administrators of the most isolated and wild regions of the tropical forests, rather than those of the indigenous communities in the countryside. In the common discourse among those who paid attention to environmental protection and those who were concerned about the cultural survival of the indigenous populations was a powerful warning about the danger of eco-cide, the destruction of the culture of a people through the destruction of its habitat. Thanks also to this message, doors were broken open to transform the indigenous fight from the agrarian reform movement of the previous decades into the new indigenism of the 1990s. The fight for the Land, aimed at obtaining more resources for communities, was replaced by the fight for the Earth, as common patrimony of all humankind.

The element that unites the two discourses is the concept of sustainability. Although derived from the environmentalists, this term also can be interpreted as a re-configuration of the relationship between humans and the land, which is a that was concept clearly present in the indigenous cultural heritage long before modern-day ecologism<sup>4</sup>.

It is indeed known that the land is perceived by the indigenous as the basis for their physical and spiritual existence, and its importance is therefore not limited to its commercial value or its productivity. The land is, first and foremost, the basis of all their relations with the universe and their view of the world. For these peoples, Padilla remarks: “keeping their ‘ancestral ethnic unity’, as well as their religious practices, their

---

4 See BENGGOA, José. (2000): *La emergencia indígena en America Latina*. Fondo de cultura económica, Santiago, Chile, p. 136.

customs and family traditions, is strictly connected to land ownership”<sup>5</sup>. This connection is one of the reasons the fight for the land has always played such an important role in indigenous claims. This is particularly evident when it comes to, for instance, occupying a territory or retrieving lands in which their forefathers were born and lived and in which their burial sites are treasured; this represents the domination of their souls, their myths and legends. The land is the space in which it is possible to preserve, plan, and recreate the indigenous culture<sup>6</sup>. For the indigenous, the land is the Mother Earth; for example, the Pachamama of the Andeans, with which they keep a lively relationship of respect and reciprocity. We are facing a variation of that spiritual animistic relationship with the very nature of societies of hunter-gatherers, and fishermen who know anthropology well: mountains, rivers, animals, and everything that to western culture is external and subject to manipulation and exploitation by men, is, to the indigenous, living and sacred and permanently in a relationship of reciprocity with humanity.

In indigenous cosmogonies, the concept of order has an important role, a balance only disturbed by the interference of external agents: “at first, it was the conquerors, then colonization and finally the plundering capitalism”. This idea of a broken order, both within the community and between the community and nature, is found in indigenous discourses everywhere and strongly stimulates the creole society, which, in its urban reality, constantly experiences a violent wrecking of this balance, both in terms of urban violence and environmental pollution.

Eventually, the meeting of these two discourses demonstrated their ability to enhance and complete one another, until it was possible to refer to it as “ethno-ecologism” or “ecoethnicism”. On the one hand, environmentalism finds a soul in the indigenous issue, a spiritual aspect which is complementary to that of a more technical nature that denounces the ill-omened consequences of the ideal of growth. On the other hand, the indigenous movement finds in ecologism not only a partner who is capable of amplifying globally the weak voice of its own claims, but also a reason and motivation to transform what Llosa named *archaic utopia* into an identity issue, fully connected to modernity, and thus improving its own ability to establish alliances with non-indigenous entities.

---

5 PADILLA, Luis Alberto. (1988): *Elementos para una investigación del derecho consuetudinario indígena en Guatemala*. AVANCSO, Guatemala, p. 271.

6 See *ibid.*, p. 270.

More than two decades have passed since the first summit in Rio, and the issue concerning the fight for the acknowledgement of the “indigenous rights” has seen many phases and quite a good number of significant results, especially regarding the relationship between these peoples and their own states. It was in relationship to this very connection that the indigenous motions reappeared during a new and more recent international assembly dedicated to climate: the summit in Copenhagen in 2009. The summit should have updated the protocol of Kyoto but actually ended in a simple declaration of vows, with no specific government commitments.

On the occasion of that summit, besides the re-confirmation of the connection between environmentalist and ecologist entities and those supporting ethno-identity of indigenous peoples, a new request arose, one which again challenged national and international institutions. During the work, indeed, a delegation of indigenous peoples’ spokesmen from Amazonia and a network of roughly 600 ethnicities from various continents asked for the acknowledgment of the possibility to negotiate at the summit with their own independent delegation, a privilege only granted to states and supranational institutions.

However, on that occasion, the indigenous entities were not as lucky as they had been 17 years earlier in Rio de Janeiro. A real shame because, as was expected by then, the vast and heterogeneous crowd of the movements that represent indigenous peoples had prepared quite well for the occasion and brought up many requests and proposals. In April 2009, indigenous movements gathered in the Indigenous Peoples’ Global Summit on Climate Change in Alaska, at the end of which the Anchorage Declaration was approved. This declaration records indigenous peoples’ concerns on climate change risks while pinpointing concrete paths to avert such risks, starting with a push toward establishing cross-group alliances.

It pays to take a look at these notifications and proposals in detail. According to the indigenous, Mother Earth (Pachamama) “is no longer in a period of climate change, but in climate crisis”. They asked for approval of the goals concerning greenhouse gases emissions in developed countries (45% below the level registered in 1990 before year 2020 and 95% before year 2050) to become compulsory; they requested that all countries, including developing ones, work toward a progressive reduction in their additions to their economies based on fossil fuels and that they work toward “a just transition to decentralized renewable energy economies, sources and systems owned and controlled by our local communities to achieve energy security and sovereignty”.

In addition to their concerns surrounding energy and pollution, indigenous movements vigorously raise the issue of security and food sovereignty, which are also close-



ly linked to the consequences of climate change. They have called on the UN and its relevant sector organizations (WHO, WFT, UNESCO) to establish a working group to deal with a situation that is likely to become increasingly difficult. They provocatively self-declare as an immediate and necessary action, “our communities, waters, air, forests, oceans, sea ice, traditional lands and territories to be *Food Sovereignty Areas* defined and directed by Indigenous Peoples according to customary laws, free from extractive industries, deforestation and chemical-based industrial food production systems (i.e. contaminants, agro-fuels, genetically modified organisms)”.

The indigenous peoples also demand respect of their right to mobility, as well as that of voluntary isolation and request they not to be subjected to forced relocation programs. In addition, they demand that in the increasingly frequent cases of “relocation due to climate change”, such steps should be taken only in agreement “with their rights, status, conditions and vulnerability”. Above all, recalling rights they were granted in various agreements and declarations concerning the indigenous issue, and taking into account their knowledge, practices, and experience in the environmental field, they have also demanded to be consulted in advance (according to the principle of prior, free and informed consent) on any specific project or program on climate change, with the stipulation that their eventual refusal, should it come to that, be considered a veto. In addition, they requested funding, structures, and formal measures that would make feasible their inclusion in the decision-making process, as the fact is, there are many cases of policies labeled as “environmental” which are actually full of contradictions and disastrous consequences for the life of many indigenous peoples. However, we will take a closer look at this issue later in the article. At the moment, we shall focus on the state of the acknowledgement, internationally, of the rights so tenaciously claimed.

## 2. The state of affairs regarding recognition

The relationship between indigenous peoples and the lands, territories, and resources was already the subject matter, in the late 1990s, of the research carried out by Erica-Irene Daes, at the time *Special-Rapporteur* of the UN Subcommittee on the prevention of discrimination and protection of minorities, and picked out a set of elements that identified the uniqueness of such a relationship: “There are some specific elements defining indigenous peoples: the existence of a deep relationship between indigenous peoples and their lands, territories and resources; the fact that this relation-

ship has several dimensions of responsibility: social, cultural, spiritual, economic and political; the importance of the collective dimension of this relationship; its inter-generational aspect, crucial for the cultural identity and the survival of indigenous peoples”<sup>7</sup>.

According to a juridical point of view, the acknowledgement of the so-called “*land rights*”, that is to say, the rights concerning traditionally occupied lands, is the element that most distinguishes the legal category of “minorities” from that of “indigenous peoples”<sup>8</sup>. The Declaration of the rights of people who belong to national, ethnic, religious or linguistic minorities, indeed, as stated in Article 27 of the Pact on civil and political rights of 1966, does not systematically focus on “*land rights*”<sup>9</sup>, whereas interesting ideas to support the feasibility of an independent juridical profile of indigenous peoples arise both from ILO (International Labour Organization) Convention no. 169 of 1989 and from the UN Declaration of indigenous peoples’ rights adopted by the General Assembly 13 September 2007.

Part II of the ILO Convention is entirely focused on the rights of lands that were occupied by indigenous communities in ancient times. Article 13, in particular, is focused on the collective application of land rights and this acknowledgement, non-existent for what concerns minorities, is a peculiarity of these peoples and contributes to the definition of their specific constitution. In particular, Articles 13/19 of the Convention request the following:

- Recognize the importance and specificity of the relationship between indigenous peoples and land, including collective aspects (with particular attention to pastoralists and cultivators).
- Find common ground regarding the concepts of lands and territories.

---

7 DAES, Erica-Irene. (1997): “Indigenous people and their relationship to land. Preliminary Working paper”, E/CN.4/Sub.2/1997/1, para. 13.

8 See LERNER, Nathan. (1991): *Group Rights and Discrimination in International Law*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, Londra, pp. 107–111; Heinz, Hans-Joachim (1993): “The Protection of Indigenous Peoples under the ILO Convention”, in BOTHE, Michael, et al. (eds.), *Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces*, Graham & Trotman, Martinus Nijhoff Publisher, London, Dordrecht, Boston, pp. 319–320.

9 Fabio Calzolari comments on this aspect, underlining that “the Committee of Human rights proposed an extensive interpretation of Art. 27 that would allow to include into this provision also the bonds the indigenous have with the land (see the cases *Lubicon Lake Band v. Canada* and *Kitok v. Sweden*), but is necessary to note that there is no exact correspondence between the predictions of the ILO Convention and the Project of declaration, and that all this is no more than an “interpretation” of the Committee of human rights”, CALZOLARI, Fabio. (2001): *La tutela dei popoli indigeni nel diritto internazionale. Il caso delle comunità autoctone del Messico*, Thesis, Università degli Studi di Pisa. For an in-depth analysis of cases, see SPILIOPOULOU AKEMARK, Athanasia. (1997): *Justifications of Minority Protection in International Law*. Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, pp. 158–165.

- Recognize the rights of ownership, possession, and use of lands traditionally inhabited (by committing to ensure their effective protection).
- Protect the rights of use, management, and conservation of natural resources of the land (with the right to consultation and participation in the benefits of the resources owned by the state).
- Prohibit eviction from the occupied lands (with some exceptions and with the right to consultation, and where possible, return to the lands and compensation).
- Respect of internal modes of transfer and defense of communities from external exploitation practices based on ignorance of the law.
- Penalize unauthorized entry.
- Uphold the same conditions in the national agrarian programs.

To these provisions, we must add those from 2007 included in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A declaration that requests the acknowledgement, among many other specific –both individual and collective – rights, of a particular right to self-determination that we can define as “internal”. This right, although not dealing with the territorial sovereignty of states, in many contexts may result in being potentially revolutionary, if applied. Recognizing such a form of independence of the indigenous means, indeed, not only calling into question a substantial portion of governmental sovereignty, but also, and more deeply, undermining the very basis of that particular institutional configuration that was forged by decolonization, and that we know under the name of nation-state; that is to say, the univocality and exclusivity of the relationship between people and state (a small people, only one nation, only one state), and the monopoly of the application of specific powers (from juridical production to the use of brute force).

What stands out in the Declaration is a set of articles related to the relationship between the indigenous peoples and the lands and inhabited territories. The contents of these articles reflect most of all the core aspects of the indigenous cosmovision and represent the attempt to respond to and hinder the dispossession of lands that the indigenous were subject to throughout history, first to the good of the colonists and then of foreign ventures and multinational corporations.

Article 25 acknowledges the right “to maintain and strengthen their distinctive spiritual relationship with their traditionally owned or otherwise occupied and used lands, territories, waters and coastal seas and other resources and to uphold their responsibilities to future generations in this regard”; Article 26 acknowledges the right to “the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired” and the right “to own, use, develop and control the lands,

territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired"; Article 27 recognizes "indigenous peoples' laws, traditions, customs and land tenure systems" and Article 28 recognizes the right "to redress, by means that can include restitution or, when this is not possible, just, fair and equitable compensation, for the lands, territories and resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and which have been confiscated, taken, occupied, used or damaged without their free, prior and informed consent".

The acknowledgement of such rights cannot be found in any document aimed at protecting minorities. The difference between indigenous claims for land and the claims brought up by minorities is that, while the latter type of claim represents an individual request, the indigenous' request is based on the concept of "traditional belonging to the group"<sup>10</sup>, that is to say, that the communities have always inhabited the land for which they claim such rights and this gives them a collective dimension.

A "model case", when it comes to applying international law concerning *land rights*, was cited by Kingsbury<sup>11</sup>. In this case, it is possible to note how the national courts encounter considerable hindrances in gathering regulations to use as references to force the government's respect of the territorial rights of the aborigines. Specifically, this was a case that occurred in 1997 and concerned the recourse of an indigenous people, the *Ainu*, who live on Hokkaido island in Japan, to the national courts due to the presumed violation of their territorial rights following the Japanese government's takeover of part of their traditionally occupied lands with the aim of installing a dam.

The County Court of Sapporo, intervening in the controversy, stated that the issue was not mentioned in the circumstances of Article 27 of the International Pact on civil and political rights, as per the original belief, because *Ainu* cannot be considered a minority. Instead, they were to be conferred the title of indigenous population. The court also suggested referring to the ILO Convention 169, specifically related to indigenous peoples' protection. So that Court, as far as *land rights* were concerned, observed a distinction between minorities and indigenous peoples.

The Inter-American Court of human rights also faced the issue and intervened on several occasions to reaffirm the indigenous peoples' rights to ancestral lands and the re-

---

<sup>10</sup> It is that Bradley Reed Howard names "traditional ownership of a group"; see Howard, Bradley Reed (1992): "Human Rights and Indigenous People: On the Relevance of International Law for Indigenous Liberation", *German Yearbook of International Law*, Vol. 35, pp. 105-156, pp. 130-131.

<sup>11</sup> KINGSBURY, Benedict (1998): "Indigenous Peoples in International Law: a Constructivist Approach to the Asian Controversy", *American Journal of International Law*, Vol. 92, n. 3, pp. 414-457, p. 438.

lated commitment of the States to engage a limitation of the involved territories, showing particular interest in the singularity of the indigenous issues that afflict the American continent.

For example, we could review some other “model cases”. One of them is the case of the communities Lamexai and Riachito in Paraguay. The indigenous of these communities submitted a motion to the Inter-American Board of human rights against the Paraguayan State for a violation of their territorial rights. After the intervention of the Board, the controversy ended in 1999 in a pact stipulated directly between the Paraguayan State and the abovementioned communities, in which the Paraguayan Government acquired 21.844,44 hectares of lands that was then registered, through the authorities in charge, as the property of the communities, establishing a model of collective property<sup>12</sup>.

Another case is that of a controversy between the indigenous community Awas Tingni and the State of Nicaragua, which ended in August 2001. After a long trial, the Court decided that the State had violated the right to judiciary protection and the right to property, which had been legitimated in the American Agreement on human rights, to the detriment of two members of the Awas Tingni community and stated:

“...pursuant to article 2 of the American Convention, the State must adopt in its domestic law the necessary legislative, administrative, or other measures to create an effective mechanism for delimitation and titling of the property of the members of the Awas Tingni Mayagna Community, in accordance with the customary law, values, customs and mores of that Community. [...] the members of the Awas Tingni Community have the right that the State a) carry out the delimitation, demarcation, and titling of the territory belonging to the Community; and b) abstain from carrying out, until that delimitation, demarcation, and titling have been done, actions that might lead the agents of the State itself, or third parties acting with its acquiescence or its tolerance, to affect the existence, value, use or enjoyment of the property located in the geographical area where the members of the Community live and carry out their activities”<sup>13</sup>.

---

12 The attainment of the agreement reached by the Paraguayan State and the Lamexai and Riachito communities was communicated during the first visit of the delegates of the Inter-American Board of human rights on 27 July 1999; for more detailed information on the agreement visit: [www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/1999/Comunicados%2023-99.htm](http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/1999/Comunicados%2023-99.htm).

13 Inter-American Court of Human Rights, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. República de Nicaragua*, cited by Rodolfo Stavenhagen, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamental de los indígenas”, UNDOC E/CN.4/2002/97, 4 February 2002.

Finally, in accordance with what has been mentioned, we can assert that “*land rights*” are a distinction of indigenous peoples, by which they stand apart from “mere” minorities. Land rights are undoubtedly one of the claims that were most supported by these peoples, but they have the distinction of being the most frequently violated rights, since they are capable of generating heavy interference in the sphere of national sovereignty of States. Such a situation is aided by the lack of legally binding provisions in international law. Currently, the only regulatory protection that is binding for the States is offered by the ILO Convention 169, which, nonetheless, to this day, has been approved by only 22 States. For the people who inhabit the numerous States that still have not approved the Convention, the only reference is Article 27 of the International Pact on civil and political rights, extended to indigenous populations thanks to the extensive interpretation elaborated by the Committee of Human Rights but which, as mentioned, is of poor relevance, as far as these rights go. A widespread lack of certain and recognized titles concerning land ownership has been at the center of numerous episodes of abuse of power, requisition of ancestral lands, and forced transfers of families and entire communities.

As mentioned above, the issue of possession of lands and territories is closely linked to that of the food sovereignty of these populations. The Committee on World Food Security (CFS) of the Food and Agriculture Organization (FAO) had approved a new relevant document as of May 2012: the “Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food security”. The document, approved at the end of three years of negotiations, aims to facilitate access to resources for small producers and the most disadvantaged groups, with investment restrictions for big agro-businesses, to counteract the phenomena of so-called “land grabbing”. The Guidelines address a number of issues that have to do with land tenure and food security, including the following:

- The recognition and protection of legitimate land rights, even in informal systems and in situations characterized by customary law (such as those typical of the indigenous reality), where, as mentioned above, families and communities use the land in the absence of formal qualifications of property;
- The obligation to return the land to those who have been unlawfully displaced;
- The recognition of specific rights for indigenous communities and other vulnerable groups;
- The provision of assurances that the land investments are carried out in a responsible and transparent manner;
- The creation of innovative methods of resolving disputes over property rights;
- A limitation to the expansion of urban areas to the countryside.

The approval of the Guidelines has been greeted with great enthusiasm by associations and small producers, but it should be emphasized that this text is not binding, and that it is up to the individual governments whether to implement them.

### 3. From the “environmental refugees” to the “conservation displaced”

The crucial relationship that the Aboriginal peoples have with the traditionally occupied land is based both on their cosmology and on the reduction of material possibilities of survival linked to the decrease in resources of their territories. The causes of the resources' depletion leading to the necessity of abandoning lands and ancestral territories, are multiple. They range from the “classical” cause (an actual “invasion” of land by foreign entities), to the most recent cause, linked to pollution, degradation, or modification of environmental balance threatening the integrity of natural resources and the possibility of survival of human communities. It is worth noting that recently a third cause has emerged, the implementation of a distorted view of the concept of “conservation” that translates into policies of displacement of indigenous settlements from their territories to allow the opening of national parks or the implementation of environmental programs.

For a long time – basically since political-military colonization started, up to the present-day economic and cultural colonization – we have witnessed forced involuntary migration. There are many examples and some concern Italian companies that, because of commercial or production purposes, request and obtain the evacuation of families or entire indigenous communities from their lands, entirely supported by local governments. Other examples range from the Benetton/Mapuche controversy in Argentina, which came out internationally thanks to Nobel Prize winner Adolfo Perez Esquivel's stance, to the conflict between Enel Green Power and some of the Ixil communities in Guatemala.

In recent years, however, the category of individuals made refugees due to environmental/climate causes has made its way into the international debate. An interesting examination of the dynamics that are causing the presence of such a definition to reach a more stabilized state in the debate on migrations, as well as on that concerning

climate change, can be found in recent research by Chiara Marchetti<sup>14</sup> that describes the situation of an “environmental refugee”, connecting it to the latest of the icons that might represent the image of the refugee (that of the survivor). Marchetti also offers a useful reconstruction of the refining process concerning the definition of “environmental refugee” and a type that allows an analytical distinction into various subcategories, with varied exemplifications, which are quoted below:

Type of environmental refugees						
	I. Disaster: Willful and Catastrophic Event		II. Dispossession: Willful and Predetermined Destruction		III. Deterioration: Incremental	
Subcategory	Natural	Technological	Development	Ecocide	Pollution	Depletion
<b>General example</b>	Hurricane	Nuclear catastrophe	Dam construction	Defoliation	Floods on islands and coasts	Deforestation
<b>Case</b>	Katrina, 2005	Fukushima, 2011	Three Gorges Dam, 2006	Agent Orange, 1963-1969	Carteret Islands	Amazonia

Table 1 – Environmental Refugees  
Source: Marchetti (2012), *op.cit.*

The various situations experienced by the indigenous peoples can acquire, in such complexity, different characterizations which might lead them to be an example, in a case-by-case situation, of all the subcategories in the above-mentioned table. As mentioned above, in fact, the individual and collective life of the indigenous peoples is closely linked to the natural resources at their disposal. Alteration in the quantity as well as quality of resources can pose a serious threat to the survival of the community. While in some cases this alteration may be the consequence of a “disaster” (natural or technological), in other cases, the deterioration (by pollution or depletion) of natural resources is caused by a political and economic entity. The third and more recent cause of forced evacuation from lands that has been of interest for various indigenous entities in many countries is the one concerning the so-called “green” policies.

<sup>14</sup> MARCHETTI, Chiara (2012): “Rifugiati trasformazione di un'icona contemporanea”, paper presented at the L.I.M.e.S. Seminary, Università degli Studi di Milano, on 19 March 2012.



This is shown in a report released in 2009 by Survival International on the occasion of the Copenhagen summit entitled “The most inconvenient truth of all” that, to paraphrase the title of the famous Oscar-winning film by former US Vice President Al Gore, shows in detail the contradictions of many projects for the mitigation of climate change. In that report, Survival International denounces the spread of situations in which “the world’s indigenous people, who have done the least to cause climate change and are most affected by it, are now having their rights violated and land devastated in the name of attempts to stop it”; attempts often used as an excuse to condone the claim, exploitation, and in some cases the destruction and demolition of their lands at the hands of states and big ventures.

In many cases, the activities and policies that fall under the name “green economy” adversely affect indigenous sovereignty: the extensive crops for the production of so-called bio-fuels, the construction of large dams for the production of hydroelectric power (classified as renewable and therefore encouraged), or the effects of the international market’s implementation of emissions credits, may all affect indigenous people’s settlements. In some extreme cases, Governments have been known to evict people to make room for national parks or guarantee the implementation of programs for the conservation of forests and the restocking of game. Among the most known cases are those concerning the government of Kenya, which, because of a deforestation plan, ordered thousands of Ogiek hunter-gatherers to leave their houses and Mau forest. Another example which must be mentioned is the case regarding the Indian government, which dictated the evacuation of at least 100.000 individuals belonging to tribal peoples from their lands, with the aim of transforming those valuable areas into national parks. In this last case, the forced mobilization launched by Survival International and the denunciation of human rights violations of those populations brought the Indian government to a partial back up, as it was possible to foresee the necessity to get the free, informed and prior approval of the individuals involved in the mobilization (exclusive of the reserves established to protect tigers).

These are the situations that led Survival International to coin the term “conservation refugees” for people and communities who have lost “the possibility of access to land and resources used to survive for generations, and often have been removed even from their sacred sites with terrible consequences on their physical and psychological health” because of their governments’ conservation policies. Some statistics show data that provides the size of the phenomenon. In an article published in the weekly *Seven of Corriere della Sera*, it was reported that “there are currently about 100,000 parks

covering 12% of the earth's surface. To make room for these 'oasis', about 130 million indigenous people have been displaced"<sup>15</sup>.

In fact, in the majority of situations involving forced migration of indigenous peoples for the reasons described above would be better called by the most technically appropriate term 'eco-displaced persons', rather than 'refugees'. This is because the term "refugee", although commonly used to describe situations of abandonment of one's land of origin, may in some ways be misleading. From a legal point of view, in fact, that of "refugee" is a well-defined category that describes holders of special rights (including the right to asylum). International laws on refugees recognize refugee status "to anyone outside of their country and can not return due to a well-founded fear of violence or persecution". Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights restricts the ability to exercise the right to asylum by excluding, among reasons for persecution, "non-political" crimes (reducing de facto refugee status to that of a political refugee and asylum to political asylum). These are therefore aspects that are often not applicable to the indigenous displaced persons: they are not necessarily victims of political persecution, and the displacement is often within the territory of the same State to which they belong.

For indigenous peoples who find themselves in this situation, it is particularly tricky since they are likely not only to find themselves stripped of their lands, but also to suffer the consequence of the loss of autonomy and rights related to occupation of certain territories, without even acquiring those arising from the recognition of refugee status.

At present, there is not even a piece of legislation that would adequately protect the rights of the potential masses of people in a position of forced migration following environmental or climate crisis. Consider what is happening on the boundary between India and Bangladesh, where a real *iron curtain* was constructed to defend the new Indian power from threats originating from one of the poorest and most densely populated (by Muslims) countries in the world. Among these threats is that of a "tsunami of refugees in case of natural catastrophe due to the global warming" (this eventuality is regarded as possible in light of the territorial configuration of Bangladesh, situated on a river delta and crossed by more than 50 great water streams).

Even if no such threat occurs, one thing is evident: the unfolding of situations that might lead individuals, groups, or entire populations to a forced migration due to cli-

---

15 RODI, Stefano, "I popoli indigeni, le ultime vere guardie forestali", *Sette - Corriere della sera*, 27/08/2012.

mate/environmental causes, needs a normative update concerning the acknowledgement of the refugee status and the granting of the right to asylum.

#### 4. Some final remarks

We can no longer hide that the situation the indigenous continue to tenaciously denounce is fairly critical; we are also aware that it will become even more critical in the not-so-distant future. Even today it is already probably not wrong, in many cases, to speak of a real emergency. In any case, their shout is not only rallying for a rise of their defensive shields (a licit request in conditions that often involve oppression, discrimination, and even persecution), but is also asking for the possibility to offer their humble and valuable contribution to a sustainable future for humankind and the planet. The indigenous peoples, the peoples with no state, appear to be increasingly aware and respectful heralds of a proposal for the future that has ancient roots, but that is becoming continuously richer in experiences related to contemporary matters.

To the observers of the contents and forms of the counter-hegemonic globalization feuds and, more generally, to those observing the evolution of the theory and application of human rights, it is impossible not to notice that the one triggered by the indigenous peoples through the claim of *land rights* first and the so-called “climate rights” afterward, is an excellent example of the construction of different dynamics of legal acknowledgement and protection of rights through a horizontal channel (the one Johan Galtung names “the lower *beta* channel”) that connects the individual to the group and the group to other groups. This connection occurs in a decentralized, horizontal, and relational way (as opposed to the “higher *alfa* channel” that connects the assemblies to the authorities in a centralized, vertical, and abstract way) and it makes small units, which surround the individuals, the main source of needs fulfillment<sup>16</sup>. It also diminishes the relative content of the higher levels of social organization, as well as the national, regional, and global ones. It is possible it may be the best way to rediscover the potential of human rights emancipation.

The indigenous point of view on these rights is interesting and original, not only for what concerns acknowledgement and protection dynamics, but also because of its contents. We have seen how the contribution of indigenous peoples is of particular im-

---

<sup>16</sup> See GALTUNG, Johan (1997): *I diritti umani in un'altra chiave*. Esperia, Milano, pp. 82-91.

portance in shaping the content of serious alternatives to a development model that produces inequality, discrimination, and violations of fundamental rights. Declarations, Conventions, and international documents that have taken shape in recent decades, thanks to the mobilization of these old/new subjects of international public opinion, are there to show us new paths. This shows that the practice of intercultural dialogue can indeed identify solutions which, although necessarily a compromise between the parties, may open new paths toward justice, leading humanity a few steps forward in the difficult and slow process of emancipation.

It is now essential that, having achieved significant results on the international stage, the recognition of these rights should be focused on at the local level, to push toward new policies. Only in this way will those guidelines be meaningful and avoid the risk of becoming “paper rights”<sup>17</sup>.

However, this task is not only the responsibility of contexts with an “indigenous question”. Considering the level of interconnection at the world-level, these issues must be addressed in each and every local context, even those that apparently have nothing to do with those situations. Even in our country, for example, we could do our part by starting with the ratification of international conventions and declarations on the rights of indigenous peoples. This would mean that our institutions and our businesses should ensure, as part of their business and investments, respect for the rights of indigenous peoples, starting with those regarding possession of lands and maintenance of environmental and climatic conditions crucial to their settlements. We cannot delegate this question. It is an issue that affects us all and asks each one of us to do his or her part.

---

17 See GUASTINI, Riccardo (1994): “Diritti”, in GUASTINI, Riccardo, and COMANDUCCI, Paolo (a cura di) *Analisi e diritto 1994. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, p. 168.



SECTION 3

GENDER

SECCIÓN 3

GÉNERO



# Introducción a la Sección 3 – Género

Marzia Rosti





María Teresa Ponte Iglesias y Ester Gómez Campelo nos invitan a reflexionar sobre el tema del género y lo hacen -respectivamente- desde la perspectiva más amplia de los derechos indígenas hasta ahora reconocidos a nivel internacional y regional, así como del acceso a la justicia y, más en lo concreto, con un análisis del caso de estudio que Bolivia representa.

En el marco de la marginación y de la discriminación sufrida por los pueblos originarios en general, Ponte Iglesias nos evidencia cómo las mujeres indígenas, que representan más del 50% de la población nativa distribuida en más de noventa países del mundo, entre los cuales nueve de América Latina, son víctimas de diferentes formas de violencia, tanto perpetradas dentro de las comunidades mismas, como practicadas por agentes estatales y no estatales. A los actos de violencia cometidos por los hombres de la comunidad, y que abarcan casos de violencia interpersonal, violencia doméstica y violencia en familia, se suman los actos de la violencia estatal o estructural, o sea, acosos, violencia sexual, trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, prostitución forzada, embarazos y desplazamientos como consecuencia de la militarización de sus territorios y de los conflictos armados que allí se combaten; en último, hay que añadir también el impacto de las industrias extractivas que operan en sus tierras con impunidad cuya presencia -a menudo- aparece como una táctica de contrainsurgencia y un instrumento para neutralizar la más general oposición indígena.

La autora nos ofrece un recorrido de los documentos internacionales y regionales de Derechos Humanos que reconocen una tutela a las mujeres indígenas por lo que concierne al tema del acceso a la justicia. La autora evidencia que -en la realidad- existen obstáculos tanto para acceder como para obtener una reparación por las violaciones sufridas, a pesar de las normas vigentes a nivel internacional, regional y también nacional; los obstáculos están presentes tanto en la sociedad misma como en los sistemas jurídicos estatales e indígenas. Ponte Iglesias pero no deja de recordar que en la lucha contra la impunidad se han registrado unos importantes avances, representados por el caso Sepur Zarco en Guatemala y por unas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en unos casos mexicanos.

Esther Gómez Campelo nos ilustra el caso concreto de Bolivia, que ha ratificado en 1989 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y, en 2009, ha aprobado una nueva Constitución que ha inaugurado un nuevo lenguaje jurídico basado en el respeto de los derechos fundamentales y la sensibilización hacia las políticas de género. Efectivamente, por su carácter innovador Bolivia -con una población femenina del 50,6% del total- se ha presentado en el escenario regional con una de las normativas en materia más avanzadas de América Latina,

pero eso no ha evitado que la violencia de género siga siendo una constante en la sociedad, sobre todo en áreas rurales. De hecho, los sistemas policial y judicial no actúan aplicando las nuevas normas, de ahí que se queden más en la esfera formal y teórica. A eso se suma una falta de información, vacíos legislativos, corrupción y una estructura deficiente con escasísimos presupuestos. Gómez Campelo muestra el interesante marco teórico de las reformas introducidas que han sido explicadas apelándose al concepto del Vivir Bien, cuyo objetivo es la realización de una vida en comunidad, de una sociedad sin jerarquías, socialmente justa y respetuosa. Así que la condición de la mujer como objeto de explotación encuentra una explicación por encontrarse en un contexto neoliberal del cual puede salir gracias a los nuevos parámetros de funcionamiento político, dejando de esta manera de formar parte del 'grupo vulnerable'. La nueva sociedad mirará más allá del sexo, del género, de la raza porque la transformación será global, mediante un cambio del modelo económico y financiero tradicionales.

En síntesis, estos dos interesantes ensayos nos indican el camino ya recorrido por las mujeres indígenas en la lucha por el reconocimiento y la tutela de sus derechos, pero nos obligan a concluir que las mujeres indígenas siguen viviendo una discriminación que perdura según algunas perspectivas: el hecho de ser mujeres (discriminación de género), de ser indígenas (discriminación étnica) y de ser pobres (discriminación socio-económica).

# Protección de las mujeres indígenas frente a la violencia y acceso a la justicia: una visión desde el Derecho Internacional

María Teresa Ponte Iglesias<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Diplomada del Centro de Estudios e Investigación de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Actualmente es Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Coordinadora del Grupo de Estudios Internacionales (GRESIN) en la USC-España, Facultad de Derecho (mteresa.ponte@usc.es). Autora de diversos trabajos en el ámbito de la protección de los derechos humanos de colectivos especialmente vulnerables como los refugiados, las personas internamente desplazadas y los pueblos indígenas, entre los que destacan: "Los Pueblos Indígenas ante el Derecho Internacional", *Agenda Internacional*, Pontificia Universidad Católica del Perú/Instituto de Estudios Internacionales, Año X, Nº 20, 2004, pp.149-172; "Ciudadanía y consolidación democrática: la promoción y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 8, núm. 1, 2009, pp. 153-177; "Estado multicultural, autonomía y derechos colectivos de los pueblos indígenas: el caso de Ecuador, en particular", *Liber Amicorum Profesor José Manuel Péláez Marón. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea* (Manuel Hinojo Rojas, coord.), Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, pp. 637-660; "Derechos Humanos y pueblos indígenas de Venezuela", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. In memoriam María Carolina Rovira y Flores de Quiñones (1942-2012)*, Vol. 22, Núm. Extra 1, 2013, pp. 493-524. "El Derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. Aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje a la Dra. Zalata Drnas de Clément* (Ernesto J. Rey Caro/María Cristina Rodríguez de Taboada, Dirs.), Advocatus, Córdoba (Argentina), 2014. pp. 719-756. "La protección de las mujeres y las niñas en situación de desplazamiento forzado. Un reto para el Derecho internacional y europeo de nuestro tiempo", *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Volumen XVI, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 247-281.



## Resumen

Las mujeres indígenas constituyen un colectivo particularmente vulnerable a diferentes formas de violencia, incluida la violencia sexual y la esclavitud sexual tanto en el interior de sus propias comunidades como en el contexto más amplio de la sociedad, sea en tiempos de paz o en situaciones de conflicto armado.

En las últimas décadas, los movimientos de mujeres indígenas han alzado su voz en defensa de sus derechos, aumentando su participación en foros internacionales y en organizaciones nacionales indígenas. Sin embargo, ello no basta para acabar con la violencia estructural y física que sufren.

El presente trabajo busca poner de manifiesto la dimensión y gravedad de la violencia contra la mujer indígena, intentando responder desde el marco jurídico internacional a cuestiones tan relevantes como: la criminalización de la violencia sexual; el acceso a todos los niveles de los sistemas de justicia, incluidos los mecanismos especializados y cuasi-judiciales, y muy especialmente, los sistemas de justicia plural; y la necesidad de garantizar una reparación integral justa. Se reconoce, en efecto, que el acceso a la justicia, además de ser un derecho en sí mismo, es de importancia capital para las mujeres indígenas como medio de obtener reparación. El caso Sepur Zarco, enjuiciado en Guatemala, y algunas de las sentencias más relevantes de la Corte IDH representan un buen precedente en este sentido, permitiendo que las mujeres indígenas avancen en la lucha contra la impunidad.

*Palabras claves:* Crímenes internacionales, discriminación, justicia indígena, mujeres, pueblos indígenas, reparación, violencia sexual.

### 1. Introducción

Durante largas décadas -y aún en la actualidad-, los pueblos indígenas han sido obviados, sometidos, marginados y discriminados negativamente en la mayoría de los casos. Incluso los reconocimientos formales-constitucionales sobre igualdad individual, en muchos países, no son más que meras proclamaciones semánticas. Esta marginación y discriminación históricamente sufrida por las poblaciones originarias, ha afectado y continúa afectando especialmente a las mujeres indígenas, que constituyen más del 50% de la población indígena distribuida en más de noventa países.

Es cierto que, en las últimas dos décadas, los movimientos de mujeres indígenas han logrado alzar su voz en defensa de sus derechos, aumentando su participación tanto en foros y órganos internacionales como en organizaciones nacionales indígenas. Sin embargo, estos avances no han acabado con la discriminación, la marginación, la pobreza y, sobre todo, la violencia estructural y física que sufre la mujer indígena.

Es por ello que nuestro trabajo tiene como objetivo examinar en qué medida el Derecho internacional protege a las mujeres indígenas frente a la violencia, para desde ahí centrarnos básicamente en el acceso de estas mujeres a la justicia como condición esencial para poner fin a la impunidad, permitiéndoles el goce efectivo de sus derechos individuales y colectivos en condiciones de igualdad.

## 2. La “feminización” de la violencia y discriminación indígena. Una cuestión de Derechos Humanos

“La compleja interacción de una combinación de factores entre los que sobresalen la colonización, la ampliación del capitalismo occidental, la globalización, el nacionalismo y los enfoques paternalistas y jerárquicos respecto del desarrollo han creado un entorno social y económico en el que las mujeres indígenas han sufrido los efectos de la pobreza, la desintegración de las instituciones y los mecanismos sociales tradicionales, la violencia y la militarización, el desplazamiento y la migración, el deterioro de su medio ambiente y el agotamiento de sus recursos naturales”<sup>2</sup>.

En esta situación, ya de por sí difícil, un problema especialmente grave que afecta a las mujeres indígenas, impidiéndoles disfrutar plenamente y sin discriminación de sus derechos humanos, es el grado de violencia a la que se enfrentan, tanto a la perpetrada dentro de sus comunidades -muchas veces bajo la forma de violencia interpersonal<sup>3</sup>-, como a la practicada por agentes estatales y no estatales.

La primera, la violencia en el entorno de las comunidades indígenas o violencia interpersonal no se refiere solo a los actos de violencia cometidos por los hombres contra

---

2 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2004): “Informe sobre el tercer período de sesiones (10 a 21 de mayo de 2004)”, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento No. 23, Naciones Unidas, Nueva York, párr. 56.

3 “Los actos de violencia física, emocional y sexual contra las mujeres y las niñas (comúnmente perpetrados por hombres) se denominan de distintas maneras: violencia interpersonal, violencia doméstica y violencia en la familia (aunque también se han utilizado esos términos al aludir a otras pautas y autores de actos de violencia)”, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, “Estudio sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas teniendo presente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena”, Doc. E/C.19/2013/9, 12 de febrero de 2013, párr. 11.

las mujeres (violencia conyugal, agresión sexual, incesto), “abarca también la violencia sexual de sesgo racial que sufren las mujeres indígenas, que a menudo no se denuncia, o no lo suficiente, como resultado de la normalización y la condonación de la violencia contra las mujeres indígenas tanto en las comunidades indígenas como en la sociedad en general. Esa violencia, y el hecho de que pasa casi desapercibida, contribuye a la deshumanización de las mujeres indígenas”<sup>4</sup>.

La segunda, la violencia estatal o estructural incluye la militarización de los territorios, los conflictos armados y las industrias extractivas que operan con impunidad en los territorios indígenas. Esos agentes llevan a cabo actividades con consecuencias perjudiciales para las mujeres indígenas, que se manifiestan en forma de acoso y agresión sexual, trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, prostitución forzada, embarazos forzados, desplazamiento interno de las mujeres, entre otras. En estos supuestos la violencia contra la mujer se emplea como táctica de contrainsurgencia e instrumento para neutralizar la oposición indígena, quebrar su resistencia y forzar su cooperación<sup>5</sup>.

Estas formas de violencia basadas en el género y sus diversas manifestaciones, aumentan todavía más la discriminación, la marginación y la vulnerabilidad de las mujeres indígenas, dando lugar a lo que vamos a calificar como la ‘feminización’ de la violencia y discriminación indígena<sup>6</sup>. Con este término buscamos visualizar a las mujeres indígenas como uno de los colectivos más afectados por actos, prácticas y comportamientos que comprometen gravemente su integridad física y psíquica, en un contexto en el que son discriminadas por ser mujeres (discriminación de género), por ser indígenas (discriminación étnica), y en muchos casos, por ser pobres (discriminación socio-económica)<sup>7</sup>.

La ‘feminización’ de la violencia y discriminación indígena es una cuestión de Derechos Humanos que exige una doble lectura: desde los derechos de los pueblos indígenas y desde los derechos de la mujer, sin olvidar otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

---

4 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, “Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Informe de la reunión del grupo internacional de expertos”, Doc. E/C.19/2012/6, 28 de febrero de 2012, párr. 22.

5 *Ibid.*, párr. 21.

6 Calificativo ya empleado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas al referirse al fenómeno de “feminización” de la pobreza indígena (ver *supra* nota 2, párr. 60).

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 195.



Desde la vertiente de los derechos de los Pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (Convenio 169) reconoce a los pueblos indígenas “el derecho a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación”, recalcando que “las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”<sup>8</sup>.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (DNUDPI) por su parte, tras establecer que los “[l]os pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos” (art. 2), presta particular atención a los derechos y necesidades especiales de las mujeres, disponiendo que los Estados adoptaran medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación (art. 22).

Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI), aprobada recientemente en el marco de la OEA<sup>9</sup>, reconoce el Derecho de los pueblos indígenas a la paz, a la seguridad y a la protección en situaciones de conflicto armado interno o internacional conforme al Derecho Internacional Humanitario. A tal efecto, los Estados adoptarán las medidas de reparación efectiva y proporcionaran los recursos necesarios para las mismas, conjuntamente con los pueblos indígenas afectados, por los perjuicios o daños ocasionados por un conflicto armado. Asimismo, tomarán medidas especiales en colaboración con estos pueblos para garantizar que las mujeres y los niños/as indígenas vivan libres de toda forma de violencia, especialmente sexual y asegurarán el derecho de acceso a la justicia, la protección y reparación efectiva de los daños causados a las víctimas<sup>10</sup>.

Desde la óptica de los derechos de la mujer, sobresalen la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de Belém do Pará). Ambas convenciones condenan la discriminación

---

8 Los pueblos indígenas y en particular las mujeres indígenas tienen derecho a no ser discriminadas y a ser consideradas iguales a los demás miembros de la sociedades en las que se insertan. Los principios de igualdad y no discriminación demandan que los seres humanos disfruten de los mismos derechos y de las mismas oportunidades para alcanzar su máximo desarrollo en todas las esferas de su vida, tal como reconoce la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación racial de 1965 en su art. 1 párr. 1.

9 En la Segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). Texto en “Actas y Documentos Volumen I, Textos certificados de las declaraciones y resoluciones, Cuadragésimo sexto período ordinario de sesiones, Santo Domingo, República Dominicana, del 13 al 15 de junio de 2016”, Doc. OEA/Ser.P/XLVI-O.2, 17 enero 2017, p. 181.

10 Artículo XXX 4 c) de la Declaración.

contra la mujer y reconocen el derecho que tienen las mujeres víctimas de violencia a una vida libre de esta lacra.

Aparte de estos instrumentos -de carácter obligatorio unos; de marcado valor normativo otros- nos encontramos, con la Declaración de Beijing de Mujeres Indígenas del Mundo. Este texto, que marca un hito en la lucha de las mujeres indígenas por la igualdad y no discriminación, exige detener las violaciones de los derechos humanos y la violencia contra las mujeres indígenas, trascendiendo sobretodo la necesidad de “considerar y penalizar, en calidad de crimen, a todos los actos de discriminación contra las mujeres indígenas”; y erradicar “las leyes, costumbres y tradiciones indígenas discriminatorias hacia la mujer”<sup>11</sup>.

Y, más recientemente, el Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General -conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas-, celebrada en Nueva York los días 22 y 23 de septiembre de 2014, hace especial hincapié en el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de intensificar los “esfuerzos, en cooperación con los pueblos indígenas, para prevenir y eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra los pueblos y las personas indígenas, en particular las mujeres [...] mediante el fortalecimiento de los marcos jurídicos, normativos e institucionales”<sup>12</sup>.

No obstante, pese a la existencia de instrumentos jurídicos de distinta naturaleza, que reconocen expresa o implícitamente el derecho que tienen las mujeres indígenas a gozar de protección y garantías contra todas las formas de violencia, es necesario continuar avanzando. Combatir y prevenir la violencia contra las mujeres indígenas constituye un imperativo de primer orden. Como advierte la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la atención que se viene prestando a la vulnerabilidad de las mujeres indígenas continúa siendo limitada en relación con la magnitud de los abusos de que éstas son objeto. “Las mujeres y niñas indígenas se enfrentan a violaciones de los derechos humanos complejas, multidimensionales y que se refuerzan mutuamente. Las violaciones de los derechos colectivos; económicos, sociales y culturales; y civiles y políticos de que son objeto las mujeres indígenas son variadas y graves. Tales violaciones son de por sí alarmantes infracciones, pero además constituyen una

---

11 Puntos 34 y 36 de la Declaración. Además, se incluye la necesidad de investigar los casos de esclavitud sexual y violaciones de las mujeres indígenas -particularmente en zonas de conflicto armado- (punto 32) y de esterilización forzada (punto 33); y también la de crear instrumentos adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica y del Estado (punto 35).

12 “Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2014”, Doc. A/RES/69/2, 25 de septiembre de 2014, párrs. 18 y 19.

forma de violencia estructural contra las mujeres indígenas que las convierte en víctimas de las realidades de las circunstancias de su vida cotidiana e impide sistemáticamente que disfruten los derechos y recursos que tienen garantizados otros ciudadanos<sup>13</sup>. Esta violencia estructural está interrelacionada con otras formas de violencia, como las derivadas de las prácticas tradicionales<sup>14</sup>, la violencia en un contexto de conflicto armado<sup>15</sup>, la violencia sexual, la esterilización forzada<sup>16</sup>, la trata con fines de explotación sexual y laboral<sup>17</sup>, la violencia doméstica o los asesinatos por motivos de género<sup>18</sup>. “Esta situación ha creado una brecha que ha fomentado la impunidad generalizada reinante respecto de los derechos de las mujeres indígenas”<sup>19</sup>.

A la vista de estas situaciones de violencia por la que atraviesan las mujeres indígenas, en cuyo contexto se producen daños irreparables para ellas y sus familias y también para sus comunidades, qué podemos hacer para combatir y prevenir esa violencia. En el ya mencionado Informe del Grupo Internacional de Expertos sobre el tema “Combatir la violencia contra las mujeres y niñas indígenas”<sup>20</sup>, se recogen, entre otras, varias propuestas que se refieren a:

- 
- 13 Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli Corpuz”, Doc. A/HRC/30/41, 6 de agosto de 2015, párrs. 8 y 73.
  - 14 En muchas pueblos y comunidades indígenas existen tradiciones y costumbres muy arraigadas; por ejemplo, aquellas asociadas al matrimonio o a la formación de la pareja que pueden resultar lesivas para las mujeres. Según algunas de estas tradiciones el matrimonio es un asunto que compete principalmente a los padres y a los parientes de los posibles contrayentes, quienes deciden la unión y los términos de la misma, que generalmente implican la entrega de dinero o bienes de diferente valor a la familia de la novia, muchas veces sin tomar en consideración la opinión de la elegida (Melesio Nolasco, Marisol: “La discriminación hacia las mujeres indígenas”, En línea en: [http://www.equiponaya.com.ar/congreso2002/ponencias/marisol\\_melesio\\_nolasco\\_.htm](http://www.equiponaya.com.ar/congreso2002/ponencias/marisol_melesio_nolasco_.htm)).
  - 15 La situación de las mujeres indígenas es extremadamente grave en el contexto de los conflictos armados. Conflictos, como el de Colombia, pusieron de relieve la vulnerabilidad de las mujeres indígenas víctimas de violación, prostitución forzada y otros tratos degradantes. Es más las líderes comunitarias y las mujeres que luchan por sus derechos son los principales blancos de homicidio relacionado con el género ejecutados tanto por fuerzas del Estado como por grupos armados. En Guatemala, en los 36 años de conflicto armado, el 88% de las víctimas de atentados sexuales y sistemáticos eran mujeres mayas. En el estado de Guerrero (México) entre 1997 y 2004 se presentaron denuncias de violaciones sexuales a mujeres indígenas atribuidas a miembros del Ejército, que fueron conocidas por la jurisdicción militar sin que conste que en alguno de esos casos se hubiera castigado a los responsables.
  - 16 En Perú en la década de los noventa, más de 200.000 mujeres indígenas y campesinas en situación de pobreza, fueron esterilizadas sin su consentimiento libre e informado en el marco de un Programa de planificación familiar. El 22 de enero de 2014, la Fiscalía de Lima sobreseyó los casos de más de 2.000 mujeres indígenas contra el personal médico presuntamente responsable de la esterilización.
  - 17 Los conflictos armados, la militarización de los territorios, los proyectos de desarrollo económico obligan a muchas mujeres a abandonar sus comunidades hacia centros urbanos, convirtiéndolas en blanco de traficantes. En México y en Nicaragua se han denunciado la trata de mujeres y la venta de niñas con fines de explotación sexual.
  - 18 Estos asesinatos tienen lugar en las comunidades, en las familias, en el contexto de desplazamientos internos asociados a los conflictos. Muchas veces, incluso, son cometidos o consentidos por las propias autoridades estatales. En mayo de 2014, en un informe publicado por la policía canadiense se advierte que entre 1980 y 2012, habían sido asesinadas en el país 1.017 mujeres y niñas indígenas.
  - 19 Ver *supra* nota 12, párr. 8.
  - 20 Ver *supra* nota 4.

- Elaboración de estrategias de lucha contra la violencia basadas en la armonización de las normas nacionales e internacionales que reconocen y protegen los derechos de las mujeres indígenas. Las comunidades, las organizaciones y las instituciones indígenas deben emplear estas normas como marco para promover, defender y garantizar los derechos de las mujeres indígenas, así como para eliminar las políticas o estructuras discriminatorias destinadas a estas mujeres a nivel comunitario, local, nacional o internacional.
- Promover el acceso de las mujeres indígenas a los sistemas de justicia tradicional y estatal. Además, la capacidad de los sistemas jurídicos y de gobernanza indígenas tradicionales para proteger a las mujeres indígenas contra todas las formas de violencia, debe ser respetada y no debe ser menoscabada por los sistemas judiciales, penales o de cumplimiento de las leyes estatales, de conformidad con los arts. 3, 4 y 5 de la DNUDPI que reconocen su derecho a la libre determinación, a la autonomía en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales y a conservar y reforzar sus propias instituciones jurídicas<sup>21</sup>.
- Presentación de denuncias por parte de las mujeres indígenas ante los órganos y mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, convencionales y extraconvencionales, creados en virtud de tratados tanto universales como regionales de derechos humanos, y elaborar y publicar informes paralelos para el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. Igualmente alentarlas para presentar información sobre casos específicos de presuntas violaciones de los derechos humanos de las mujeres indígenas, sus causas y consecuencias al Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y a la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer. Otra herramienta que no menciona el Informe pero que conviene no olvidar es el recurso a la jurisdicción universal al alcance también de los pueblos indígenas<sup>22</sup>.
- Creación de un foro para el diálogo, la colaboración y la cooperación en casos en que haya una superposición de jurisdicciones para tratar la violencia contra las mu-

---

21 Hay que añadir la recomendación de la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas respecto a la necesidad de “[v]elar porque la relación entre las jurisdicciones indígena, nacional y local sea clara en cuanto a la violencia contra las mujeres, y por que el proceso de justicia sea accesible y tenga en cuenta las necesidades de las mujeres indígenas” (ver *supra* nota 12, párr. 79 e).

22 Algunos ejemplos de ejercicio de la jurisdicción universal para perseguir crímenes cometidos contra los pueblos indígenas son el caso de Pinochet y los mapuches o del genocidio del pueblo maya en Guatemala, ambos investigados desde la justicia española; así como el caso de los Aché del Paraguay, sometido a la jurisdicción argentina actualmente. Ver al respecto MARTÍNEZ JIMÉNEZ Aitor y VERGARA CÉSPEDES Manuel Miguel (2015): *La jurisdicción universal como instrumento para la protección de pueblos indígenas. Una guía práctica para defensores de derechos humanos*. Fundación Internacional Baltasar Garzón pro Derechos Humanos y Jurisdicción Universal-Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague.

jeros indígenas dentro y fuera de los territorios indígenas, ya que los regímenes jurisdiccionales complejos pueden discriminar injustamente a las mujeres indígenas.

- Adopción de medidas adecuadas por parte de los Estados dirigidas a promulgar una política de tolerancia cero que ponga fin a la violencia y su impunidad contra las mujeres indígenas durante los conflictos, especialmente en relación con casos graves de violación cometidos por miembros de grupos militares, paramilitares y de colonos. Ello incluye iniciativas legislativas, campañas de sensibilización y capacitación del personal militar, judicial y policial. Además, el Estado debe garantizar la protección de las víctimas de la violencia militar de modo que puedan superar su miedo a presentar una denuncia y llevar a los responsables ante la justicia. Por otra parte, se debe formar a los gobiernos, ejércitos y grupos armados no estatales y demás partes para que comprendan que la violencia sexual se inserta en la categoría de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, punibles en virtud del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En la actualidad se ha configurado un marco jurídico que con todas sus deficiencias y limitaciones, “establece una prohibición absoluta de toda violencia sexual en cualquier situación relacionada con un conflicto y que, dependiendo de las circunstancias, reconoce la responsabilidad internacional del Estado y/o la responsabilidad internacional del individuo en caso de su violación. Esta prohibición tiene en la actualidad una doble naturaleza, puesto que además de estar reconocida en normas de carácter convencional, posee también la consideración de norma de derecho consuetudinario general. Además, pese a las dudas que se suscitan, consideramos que se trata de una norma de *ius cogens*, al menos por lo que se refiere al crimen de violación, y en todo caso a los actos de violencia sexual como actos de tortura o esclavitud”<sup>23</sup>. A la vista de estas propuestas consideramos que uno de los desafíos prioritarios para las mujeres indígenas víctimas de la violencia es garantizar su acceso a la justicia en condiciones de igualdad y no discriminación. Es por ello que a continuación nos centraremos en este aspecto.

---

23 LIROLA DELGADO Isabel y MARTÍN MARTÍNEZ Magdalena M. (2016): *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*. Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, p. 195.

### 3. Acceso a la justicia de las mujeres indígenas. Avanzando en la lucha contra la impunidad

A la hora de garantizar el derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas y, en particular, de las mujeres indígenas hay que tener presente que la situación de estos pueblos es compleja. A patrones yuxtapuestos de vulnerabilidad y exclusión, se suma su aspiración a que el Estado -y la población en general-, les reconozca y respete su diversidad cultural. “El reconocimiento a la diferencia, elemento troncal de su lucha histórica, reclama también que el sistema acepte y respete sus prácticas y costumbres como formas válidas, legítimas y auténticas de ordenar sus formas de vida, incluso de gobernarse, conforme a pautas ancestrales”<sup>24</sup>.

Así lo establece expresamente el Convenio 169 al disponer que en la aplicación de la legislación interna a los pueblos indígenas interesados deberá tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario. Dichos pueblos deberán también tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no resulten incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En caso de ser necesario, se establecerán procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio<sup>25</sup>.

En cuanto a las penas de los delitos cometidos por las personas indígenas, el Convenio señala que deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente en la medida que ello sea compatible con el ordenamiento jurídico interno y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia. En el caso de imposición de sanciones penales previstas por la legislación general se atenderá a sus características económicas, sociales y culturales, dándose preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento. Igualmente, la ley deberá prohibir y sancionar la imposición a las personas indígenas de servicios personales obligatorios de cualquier

---

24 MONGE NÚÑEZ Gonzalo y RODRÍGUEZ RESCIA Víctor (2014): *Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Manual general de litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, p. 30.

25 Art. 8, apdos. 1 y 2. A la hora de aplicar estos apartados no deberá impedirse a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del Estado y asumir las obligaciones correspondientes.

índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos<sup>26</sup>.

La DNUDPI sobre pueblos indígenas confirma estas disposiciones del Convenio 169 al reconocer en su art. 34 el derecho de los pueblos indígenas a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, el Convenio 169 prevé también que los pueblos indígenas deberán contar con protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, al objeto de garantizar el respeto efectivo de tales derechos. A tal efecto, las autoridades estatales adoptarán medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces<sup>27</sup>.

En parecidos términos se pronuncia el art. 40 de la DNUDPI al reconocer el derecho de estos pueblos indígenas “a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos”<sup>28</sup>. A la vista de estas disposiciones, trasciende la obligación del Estado de permitir que, en caso de conflictos entre miembros y comunidades indígenas, éstos sean resueltos entre ellos mismos conforme a su derecho indígena. Cuando ello no sea posible, son las autoridades estatales las competentes para resolver esos conflictos, teniendo en cuenta como parte del derecho aplicable, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, que tampoco pueden obviarse a la hora de la imposición de penas y sanciones. Trasciende por tanto la especial consideración de la cultura, la lengua, las tradiciones, y el derecho propio de los pueblos indígenas como componente clave de la norma que garantiza su acceso a la justicia, tal como reconoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en reiterada jurisprudencia al señalar “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación

---

26 Arts. 9, 10 y 11 respectivamente del Convenio 169.

27 Art. 12 del Convenio 169.

28 Ver también los artículos XXXIII y XXXIV de la DADPI recientemente aprobada. Ver *supra* nota 9.

de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>29</sup>. También los órganos de tratados sobre derechos humanos, entre ellos el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, han exhortado a los Estados “a que reconozca el sistema jurídico indígena en el sistema jurídico nacional y respete los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos”<sup>30</sup>.

Pero es que además una visión restrictiva de la justicia, excluyente de las tradiciones y las costumbres de los pueblos indígenas, socava las bases culturales de todos los sistemas jurídicos. Si no se aplican y comprenden las concepciones indígenas tradicionales de la justicia, emergerá una forma de injusticia basada en hipótesis inaceptables, que favorecerá la inaccesibilidad<sup>31</sup>.

Por consiguiente, el cumplimiento de las normas enunciadas por parte de los Estados resulta de vital importancia para que las mujeres indígenas puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia, sobretodo en casos de violencia<sup>32</sup>. Desde el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas se viene observando como el acceso a la justicia reviste especial importancia en vista de la gravedad de los problemas

---

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 51 y 63. Además, la Corte resalta que para garantizar efectivamente los derechos de los pueblos indígenas, “al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”, en *Ibid*, párr. 66; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 83. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párr. 264.

30 Por ejemplo con ocasión de sus observaciones finales sobre Guatemala. Ver Doc. CERD/C/GTM/CO/12-13, párr. 8.

31 Especialmente en “los Estados que reconocen el pluralismo jurídico debe aclararse debidamente la jurisdicción de los sistemas jurídicos indígenas y reconocerse que los sistemas de justicia indígenas son muy diversos y específicos de cada contexto. Los sistemas de justicia estatales deben respetar el derecho consuetudinario (que puede servir para incrementar el acceso a la justicia), y este último debe respetar las normas internacionales de los derechos humanos”, en Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “El acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas: justicia restaurativa, sistemas jurídicos indígenas y acceso a la justicia para las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Séptimo período de sesiones 7 a 11 de julio de 2014, Doc. A/HRC/EMRIP/2014/3, 25 de abril de 2014, párr. 8 y Anexo párr. 5.

32 Como subraya Zapeta Mendoza, Coordinadora General de la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, “el acceso de las mujeres indígenas a la justicia se tiene que ver a partir de tres premisas: la primera, que es un derecho, lo cual significa, desde el enfoque de derechos humanos, que existe una responsabilidad del Estado para garantizarlo. La segunda, que tiene que ver con el acceso a la justicia desde el análisis multidimensional e interseccional de la violencia que se ejerce contra las mujeres indígenas. Esta segunda premisa [...], implica a su vez para los Estados un enfoque multidimensional e integral para enfrentar la violencia, [...] un gran desafío porque los países tienden a asumir un enfoque monolingüe y monocultural en las respuestas institucionales y, en el caso específico de Guatemala, una visión masculina y mestiza ajena a la cosmovisión indígena. La tercera premisa asume el acceso a la justicia no sólo desde el punto de vista de la sentencia, sino también como una herramienta para recuperar la libertad, la paz, la dignidad y el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas”, en ZAPETA MENDOZA María Teresa (2015): *Mujeres indígenas, derechos humanos y acceso a la justicia*. ONU Mujeres, México, p. 15.



con que se enfrentan las mujeres y jóvenes indígenas -en particular la violencia sexual<sup>33</sup>.

Sin embargo, la realidad es muy distinta. “Existen numerosos obstáculos que dificultan el acceso de las mujeres indígenas a la justicia en pie de igualdad con las demás personas. Esos obstáculos se encuentran en la sociedad (sobre todo en relación con niveles elevados de violencia, discriminación y marginación), en los sistemas estatales de justicia penal y en los sistemas jurídicos indígenas”<sup>34</sup>. En efecto, cuando estas mujeres quieren acceder a la justicia, sea la indígena o la estatal, tropiezan -como veremos con una serie de dificultades adicionales, que se suman a las que, de por sí, les afectan como pueblo (marginación histórica de carácter social, económica y política; falta de adecuación de los sistemas legales y jurisdiccionales a sus costumbres, tradiciones y derecho propio; tensión entre la justicia indígena y la justicia estatal sobre la forma de resolver los conflictos)<sup>35</sup>.

Desde la justicia indígena advertimos que las dificultades para la mujer indígena provienen de un cambio en las concepciones tradicionales que, según la cosmovisión indígena, sitúa al hombre y la mujer en un plano similar de equidad y complementariedad<sup>36</sup>. Ahora se visualizan comportamientos de sumisión, abnegación y dominio de la mujer por parte del hombre que se atribuyen a la imposición de la cultura occidental a los pueblos indígenas<sup>37</sup>. En determinadas comunidades indígenas las mujeres padecen múltiples discriminaciones, dentro y fuera de sus sociedades, dentro y fuera de sus sistemas de valores que permiten cuestionar, desde una perspectiva de género, conductas

---

33 Ver *supra* nota 30.

34 *Ibid.*, párr. 36.

35 Rodríguez Oconitrillo, Javier y Romero, Justa (2008): “Acceso a la justicia de las mujeres indígenas” en Manual sobre derechos humanos de las mujeres indígenas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, pp. 189-237, p. 207.

36 Por ejemplo, según el Libro Sagrado de los Mayas: “[...] en todo acto de creación el elemento femenino y el elemento masculino se necesitan mutuamente para dar origen a la obra creadora [...] Tepeu es la manifestación del fuego, es el elemento masculino, es el Corazón del Cielo y Gucumatz es el agua, es el elemento femenino, el Corazón de la Tierra, quienes por medio de la relación y de la palabra dan origen al universo. Podemos decir entonces que Tepeu y Gucumatz forman la unidad, son diferentes pero al mismo tiempo complementarios”. Se viene así a afirmar que tanto la mujer como el hombre son protagonistas de la creación. Ambos son parte del universo, dentro del cual se rechaza cualquier status de inferioridad, sea masculina o femenina. La igualdad entre hombre y mujer se plantea desde la creación con la relación Tepeu y Gucumatz. La complementariedad se da porque la armonía condiciona la existencia y el progreso de ambos, y son contradictorios por el valor graduado de la armonía existente entre ellos, de forma que el uno no puede reducirse al otro, guardan su integridad y su propia esfericidad. En síntesis, el fenómeno es contradictorio, pero la esencia es la universalidad (Batziбал Tujal, Juana (2000): “Mujer Maya, mujer rectora de nuestra cultura” en BATZIBAL TUJAL Juana, CURRUCHICH GÓMEZ María Luisa y DELGADO POP Adela (eds.), Identidad: rostros sin máscara (Reflexiones sobre Cosmovisión, Género y Etnicidad), OXFAM-Australia Editorial Nojib sa, Ciudad de Guatemala, pp. 25-44).

37 Entre las prácticas más frecuentes consideradas discriminatorias contra la mujer indígena se incluyen: la discriminación por el lugar que ocupa entre los hijos nacidos vivos; discriminación en cuanto a la preferencia del padre para enviarla a la escuela; discriminación en lo relativo a herencias y linderos; y discriminación por la preeminencia del derecho del esposo sobre la esposa, en RODRÍGUEZ OCONITRILLO y ROMERO, *supra*, nota 35, pp. 213-214.

que afectan específicamente a la mujer indígena que tradicionalmente han formado parte del derecho propio indígena y que desde una concepción jurídica occidental difícilmente son conciliables con valores universales protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Entre otras costumbres, permitir conciliaciones o compensaciones monetarias por violaciones a mujeres, matrimonios forzados, compra y venta de mujeres, aceptar la bigamia del marido, aceptar la imposición de castigos físicos por parte de sus maridos en el seno del hogar, etc. Se produce, por tanto, “una colisión entre los derechos específicos de las mujeres y las prácticas jurídicas que rigen la vida comunitaria de algunos pueblos indígenas”<sup>38</sup>, que hacen que las mujeres indígenas se enfrenten a situaciones que dificultan su acceso a sus propias estructuras de justicia indígena.

Frente a estas situaciones, “las instituciones de justicia de los pueblos indígenas pueden contribuir de manera positiva a proporcionar acceso a la justicia, resolver las controversias y fomentar las relaciones armoniosas en el seno de las comunidades de los pueblos indígenas y de la sociedad”<sup>39</sup>. Como advierte el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “Los sistemas de justicia tradicionales pueden mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la justicia dando acceso a una forma de justicia culturalmente aceptable [...]. Es necesario reforzar los sistemas de justicia tradicionales para que puedan proteger a las mujeres indígenas contra la violencia y propugnar un trato justo y equitativo”<sup>40</sup>.

Desde la perspectiva de la jurisdicción estatal, la situación no es mejor. Aparte de los obstáculos antes mencionados relacionados con la exclusión social y discriminación étnica que han sufrido históricamente y, también, en muchos casos, con las actitudes sexistas prevalecientes entre las autoridades estatales, estas mujeres indígenas han de superar también una serie de obstáculos particulares. Tanto la Comisión IDH como la Corte IDH se pronunciaron al respecto, refiriéndose, entre otros, a la inaccesibilidad geográfica de los territorios indígenas que les obliga a realizar desplazamientos de varios días, por tierra o por agua, para llegar a la ciudad más cercana a denunciar los hechos de violencia sufridos. A esto, se suman las dificultades de índole probatoria; el desconocimiento del idioma utilizado en los tribunales y el no tener acceso a intérpre-

---

38 Bondía García, David (2009): “De lo global a lo local o de lo local a lo global: Convergencias y divergencias entre el derecho internacional público y el derecho propio indígena. Especial referencia a las comunidades indígenas colombianas” en BONDÍA GARCÍA David y RAMIRO MUÑOZ Manuel (coords.), *Víctimas invisibles, conflicto armado y resistencia civil colombiana*, Colección Conflictos, política y derecho, España, Huygens Editorial, pp. 269 y 271.

39 Ver *supra* nota 11, párr. 16.

40 Ver *supra* nota 30, párr. 42.

tes; la falta de recursos económicos para acceder a un abogado; el desconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas; el rechazo por parte de su comunidad y otras “prácticas dañinas tradicionales”<sup>41</sup>.

Se reconoce, en efecto, que “los recursos para hacer exigibles los derechos reconocidos a los pueblos indígenas deberán ser culturalmente accesibles, esto es, en cuanto a su presentación y tramitación. Deberán adecuarse a las tradiciones comunitarias, a la lengua, a las formalidades propias de la cultura y ser resueltos de acuerdo con un procedimiento adecuado a los fines perseguidos. Si no se cumple con estos requisitos, los recursos no debieran ser considerados adecuados para la efectiva protección de los derechos indígenas”<sup>42</sup>.

Al respecto, la Corte IDH en el caso *Fernández Ortega y otros vs. México* consideró probado que la mujer indígena que fue violada por militares en el estado de Guerrero-México, “no contó con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia y tampoco recibió en su idioma información sobre las actuaciones derivadas de su denuncia [...]. [L]a imposibilidad de denunciar y recibir información en su idioma en los momentos iniciales implicó, en el presente caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia. Con base en lo anterior, la Corte considera que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia”. Además, la Corte reiteró que “durante la investigación y el juzgamiento, el Estado debe asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de la víctima en todas las etapas. En un caso como el presente en el que la víctima, mujer e indígena, ha tenido que enfrentar diversos obstáculos en el acceso a la justicia, el Estado tiene el deber de continuar proporcionando los medios para que la víctima acceda y participe en las diligencias del caso, para lo cual debe asegurar la provisión de intérprete y apoyo desde una perspectiva de género, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad”<sup>43</sup>.

---

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las Mujeres [...] (ver supra nota 7, párr. 199)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar. Sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C No. 215 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 78; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México* (ver supra nota 29, párr. 185).

42 NASH Claudio, LAGOS TSCHORNE Catalina, NUÑEZ DONALD Constanza, BUSTAMANTE SOLDEVILLA Minda y LABRA VIDELA Consuelo (2013): *Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en las Américas: Violencia contra las mujeres indígenas en el marco de las relaciones familiares: pautas para decidir la procedencia de acuerdos reparatorios*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile, p. 31. En línea en: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/100.pdf>.

43 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México* (ver supra nota 41, párrs. 201 y 230 respectivamente).

Otro obstáculo relevante señalado por la Corte IDH, como ya apuntamos, es el rechazo por parte de su comunidad. Las mujeres indígenas en muchas ocasiones tienen que luchar con la percepción que tengan sus pueblos de los actos de violencia sexual. Como afirma la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas “[L]as consecuencias pueden variar desde un efecto de desmoralización individual y colectiva por causa de la violencia, al socavamiento de los roles y relaciones culturales y familiares o a formas más profundas de estigmatización social dentro de las comunidades de las propias mujeres indígenas”<sup>44</sup>.

Sin perder de vista otros problemas de índole más técnica que plantea el acceso a la justicia de los pueblos indígenas -no abordados por razones de espacio-<sup>45</sup>, apreciamos que, en todo caso, la superación de las dificultades apuntadas por parte de las mujeres indígenas para acceder a la justicia, principalmente la estatal, es un primer paso para abordar y prevenir las diversas formas de violencia, especialmente la violencia sexual<sup>46</sup>,

---

44 “Observaciones sobre cómo fortalecer el acceso a la justicia y la protección frente a la violencia en el caso de las mujeres indígenas”, Seminario sobre Experiencias en litigio de los casos de violencia contra las mujeres y el acceso de las mujeres a la justicia en Centroamérica-Guatemala, febrero de 2016, p. 3. En línea en: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/declaraciones-comunicados/114-guatemala-women-justice>.

Por su parte, el referido Informe del Grupo Internacional de Expertos sobre el tema “Combatir la violencia contra las mujeres y niñas indígenas”, subraya la importancia de abordar el impacto que tienen para las familias y las comunidades las denuncias de violencia por parte de las mujeres indígenas, porque a menudo las mujeres son acusadas de “desleales” o de estar “corrompidas por conceptos occidentales”. En muchas comunidades indígenas se considera tabú el debate entre los hombres sobre la violencia sexual contra las mujeres. Hay comunidades donde se hace gran hincapié en el concepto de defender el honor de la familia o el clan, de manera que la familia puede proteger a los agresores en lugar de las mujeres que han sido víctimas de la violencia, por lo que la violencia es invisible y no se adoptan medidas al respecto. Por estos motivos es necesario iniciar un proceso de cambio de las actitudes sociales que condonan la violencia y la agresión y perpetúan la injusticia de género en las comunidades indígenas (ver *supra* nota 4, párrs. 31 y 32).

45 Entre otros: el respeto de las garantías universales en materia de derechos humanos por parte del derecho propio indígena; la necesidad de coordinación entre la justicia indígena y la jurisdicción ordinaria; la creación de una Sala dentro de jurisdicción estatal que garantice el respeto del Derecho indígena. Sobre el particular ver PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> Teresa (2012): “Estado multicultural, autonomía y derechos colectivos de los Pueblos Indígenas: El caso de Ecuador, en particular” en HINOJO ROJAS Manuel (coord.), *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón*. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea, Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, pp. 654 y 657-658.

46 La violencia sexual entraña diversas manifestaciones. En este sentido el Estatuto de la Corte Penal Internacional contiene disposiciones expresas para la violencia sexual como parte del crimen contra la humanidad (art. 7.1 g) y de los crímenes de guerra (8.2.b) [xxii] y art. 8.2.e) [vi]. Al respecto, se distinguen los actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable. Estos actos se definen de forma idéntica, no obstante su calificación como crímenes contra la humanidad o como crímenes de guerra.

La Resolución “Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención”, adoptada en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en Ginebra (Suiza) del 8 a 10 de diciembre de 2015 (ES 32IC/15/R3), recuerda que “la violencia sexual puede constituir un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio, cuando se comete con la intención de destruir, total o parcialmente, un grupo étnico, racial o religioso, y que la violación y otras formas graves de violencia sexual en los conflictos armados son crímenes de guerra, que los actos de violencia sexual pueden ser considerados tortura, y que en los conflictos armados internacionales los actos de violencia sexual pueden constituir infracciones graves, conforme a lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 1949”.

avanzando así en la lucha contra la impunidad. El caso Sepur Zarco, enjuiciado recientemente en Guatemala, representa un buen precedente en este sentido.

El 26 de febrero de 2016, el Tribunal de Mayor Riesgo de Guatemala condenó a dos militares por diversos actos de violencia cometidos contra mujeres indígenas durante el conflicto armado que vivió el país<sup>47</sup>. Los hechos se remontan al período comprendido entre 1982 y 1986, en el que un grupo de mujeres mayas Q'eqch'ies fueron víctimas de actos de violencia sexual perpetrados por parte de miembros del ejército en el destacamento Sepur Zarco, situado entre los departamentos de Alta Verapaz e Izabal<sup>48</sup>. La violencia sexual contra las mujeres en el conflicto armado guatemalteco fue empleada de forma generalizada, masiva y sistemática, como táctica e instrumento de la política contrainsurgente del Estado.

Este caso representa un referente en la lucha contra la impunidad por delitos catalogados como crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad y “una nueva oportunidad para Guatemala de avanzar en su obligación de saldar sus deudas de verdad, justicia y reparación, visibilizando y sancionando la violencia contra las mujeres, durante el conflicto y evitando la repetición de tan aberrantes crímenes”<sup>49</sup>.

En su sentencia, el Tribunal estableció que la violencia sexual en contra de las mujeres Q'eqch'ies formó parte de un plan de control y dominación del Ejército de Guatemala, en el marco de la política de contrainsurgencia empleada en el país en la década de los 80. Los delitos fueron cometidos bajo una estrategia dirigida a eliminar a los hombres que buscaban la reivindicación de su derecho colectivo a las tierras indígenas, obligando así a sus viudas a servir a los militares, incluso sexualmente. Las víctimas fueron sometidas a violencia sexual, esclavitud sexual, esclavitud laboral, así como a tratos crueles, inhumanos y degradantes. El órgano judicial también reconoció el impacto sobre toda la comunidad indígena de estos abusos cometidos contra las muje-

---

47 El proceso que desemboca en la condena de estos militares se inició los días 4 y 5 de marzo de 2010 en el marco de un acto político celebrado en el Paraninfo de la Universidad de San Carlos, el “Tribunal de Conciencia contra la Violencia Sexual hacia las Mujeres durante el Conflicto Armado Interno”, donde varias víctimas relataron los abusos sufridos. Un año después la “Alianza rompiendo el silencio y la impunidad” presentó una querrela ante la Fiscalía de Izabal. En 2012, hombres y mujeres supervivientes presentaron una declaración judicial que permitió la detención de los militares en 2014.

48 El destacamento funcionó como centro de recreación y descanso de la tropa, donde las mujeres indígenas fueron esclavizadas y violadas de forma continuada, incluso frente a sus hijos, luego de hacer desaparecer o ejecutar a sus maridos, líderes comunitarios que luchaban por la titulación de las tierras que habitaban y cultivaban.

49 Caso Sepur Zarco: organizaciones internacionales celebran el inicio del juicio, Comutariapress, Guatemala, Washington D.C. y San José, 1 de febrero de 2016. Ver también Comunicado de Prensa, “Guatemala: Expertos de la ONU saludan sentencia a dos ex militares por crímenes de lesa humanidad”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 1 de marzo de 2016. Sobre las respuestas que el Derecho Internacional ofrece para prevenir y sancionar la violencia sexual en los conflictos, ver LIROLA DELGADO y MARTÍN MARTÍNEZ (2016): *supra*, nota 23.

res<sup>50</sup>: “El profanar los cuerpos de las mujeres también constituyó una profanación hacia la comunidad y se convirtió a las mujeres en objetivo de guerra, para lograr la aniquilación de quienes consideraban sus enemigos”<sup>51</sup>.

Días después, el Tribunal dictó una serie de medidas de reparación individual y colectiva. En relación a la reparación individual se fijaron cantidades pecuniarias que los culpables deberán satisfacer a cada víctima de la violencia y esclavitud sexuales así como a los familiares de víctimas de desaparición forzada<sup>52</sup>. Entre las medidas de naturaleza colectiva se incluyen: la inserción en los libros de texto del caso de las mujeres de Sepur Zarco; la construcción de un monumento que refleje la lucha de justicia de las mujeres de Sepur Zarco; la declaración del 26 de febrero como el día de las víctimas de violencia, esclavitud sexual y servidumbre doméstica. Además, con respecto a la legalización de las tierras que las familias Q'eqchiés estaban tramitando en el momento de la comisión de los hechos delictivos por miembros del ejército, el Tribunal ordenó que estos trámites deban continuar ante el actual Fondo de Tierras para beneficio de las mujeres sobrevivientes<sup>53</sup>.

Como reconoce la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos indígenas: “Al formular reparaciones para las mujeres indígenas que han sido víctimas de la violencia, es necesario no solo garantizar el enjuiciamiento y sanción de las personas responsables de los actos de violencia, sino también considerar los daños materiales e inmateriales sufridos por las mujeres indígenas, que pueden exigir reparaciones individuales y, en algunos casos, colectivas. Las reparaciones colectivas deberían incluir la eliminación de los impedimentos legales, socioeconómicos y de otro tipo que sufren los miembros de los pueblos indígenas, incluidas las mujeres, cuando intentan conseguir justicia por la violación de sus derechos humanos. También deberían incluir

---

50 El Teniente Coronel Steelmer Reyes Girón y el ex comisionado militar Heriberto Valdez Asij fueron condenados a penas de 120 años y 240 años de prisión, respectivamente, por su responsabilidad en los delitos de lesa humanidad en su forma de violencia sexual y asesinato -caso de Reyes Girón-, y en su forma de violencia sexual y desaparición forzada -caso de Valdez Asij-.

51 Ver *supra* nota 49.

52 El Teniente Coronel Reyes Girón deberá pagar la cantidad de Q500 mil para cada víctima de violencia y esclavitud sexual y doméstica y el ex comisionado militar Valdez Asij Q250 mil a los familiares de víctimas de desaparición forzada. También se dictaron medidas para que el Ministerio Público prosiga la investigación para continuar con la búsqueda de las personas desaparecidas de Sepur Zarco y las comunidades vecinas.

53 Otras reparaciones a mencionar son: el establecimiento de un Centro de Salud en la comunidad de Sepur Zarco; la mejora de las escuelas de las comunidades afectadas, mediante la instalación de un centro bilingüe de enseñanza media para niñas y mujeres y la concesión de becas de estudio en los tres niveles; la realización de un documental sobre el caso; la traducción de la Sentencia a los 24 idiomas que se hablan en el país. En el caso de desaparición forzada, el Tribunal ordenó a las organizaciones querellantes que realicen gestiones ante el Congreso de la República sobre la Ley de Desapariciones forzadas. Igualmente solicitó al Ministerio de Defensa Nacional que en los cursos de formación militar se incluyan cursos sobre derechos humanos de las mujeres y también sobre legislación de prevención de la violencia contra la mujer.

medidas para resolver problemas de derechos colectivos sobre las tierras, los recursos naturales y otros que, muchas veces, subyacen a los episodios de violencia contra las mujeres indígenas”<sup>54</sup>.

La propia Corte IDH ha justificado la imposición de medidas de alcance comunitario en la obligación del Estado de reparar en un caso que involucre víctimas pertenecientes a una comunidad indígena<sup>55</sup>.

La Corte IDH también ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la violencia sexual que sufren las mujeres indígenas. Los Casos Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú vs. México constituyen otro ejemplo de avance en el acceso de las mujeres indígenas a la justicia<sup>56</sup>. Ambos casos comparten elementos comunes en cuanto a los hechos y derechos violados. Se trata de mujeres indígenas Me’phaa del estado de Guerrero en situación económica desfavorecida, víctimas de violencia sexual por parte de efectivos militares, que ante la pasividad de las instancias nacionales para brindarles una solución o resarcimiento, lucharon por sus derechos encontrando protección en los órganos interamericanos de derechos humanos.

Los hechos fueron denunciados ante las autoridades civiles, quienes apenas hicieron caso de la denuncia; posteriormente, las actuaciones se remitieron al fuero militar para su investigación, quien tampoco enjuició a los presuntos culpables.

En sus sentencias dictadas en 2010, la Corte IDH impuso a México una serie de medidas de reparación, entre otras:

- Conducir en el fuero ordinario, eficazmente y en un plazo razonable, la investigación y, en su caso, el proceso penal que tramiten en relación con la violación sexual de estas mujeres indígenas, a fin de determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar, en su caso, las sanciones y demás consecuencias previstas por la ley.
- Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas necesarias para compatibilizar el art. 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de Derechos Humanos; así como las reformas pertinentes que permitan que las personas afectadas por la intervención del fuero militar, puedan contar con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia.

---

54 Ver *supra* nota 12, p. 3.

55 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Rosendo Cantú y otros vs. México* (ver *supra* nota 29, párr. 206); *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, párr. 96 y 97; *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, párr. 86; *Caso de la comunidad Moiwana vs. Surinam*, Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 194.

56 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México* (ver *supra* notas 41 y 29 respectivamente).

El cumplimiento de algunas de estas medidas por parte de México, posibilitó que en enero de 2014, se presentaran acusaciones formales por tortura (incluida violación) y abuso de autoridad contra cuatro ex militares. Actualmente se encuentran reclusos pendientes de juicio. Asimismo, en mayo de 2014, el Congreso mexicano reformó el Código de Justicia Militar estableciendo que todos los delitos cometidos contra civiles, incluidas las violaciones de derechos humanos, deben ser investigados y juzgados por la jurisdicción civil.

#### 4. A modo de conclusión

Ahora bien, aun sobre la base de esas reflexiones y sin dejar de reconocer las deficiencias que todavía presenta la protección de las mujeres indígenas contra la violencia en todas sus formas, creemos que nos encontramos ante un panorama alentador en orden a la adopción de las necesarias reformas de índole jurídica, política, social y de otro tipo para responder a la discriminación y violencia que sufren estas mujeres. Las sentencias comentadas abren muchas posibilidades para que otras mujeres indígenas “sigan hablando desde sus cuerpos para lograr mostrar la verdad que se ha vivido, para obtener justicia”<sup>57</sup>. “Es una oportunidad para reestructurar las dinámicas y relaciones sociales, culturales y políticas existentes que han perpetuado los actos de violencia contra miembros de los pueblos indígenas, incluidas las mujeres indígenas”, y “un paso esencial para conseguir una justicia reparadora para los pueblos indígenas en Guatemala y en otros países”<sup>58</sup>.

Por otro lado, conviene no olvidar que la criminalización de la violencia sexual en el marco del Derecho Internacional ha dado lugar a la creación de una categoría jurídica propia de crímenes internacionales de violencia sexual, inserta en las categorías genéricas de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y de genocidio susceptibles de generar la responsabilidad internacional del Estado y/o la responsabilidad penal del individuo en caso de violación.

---

57 “Reconociendo la verdad de la voz de las mujeres-Sepur Zarco”. En línea en: <https://nuestramemorianuestraverdad.wordpress.com>.

58 Ver *supra* nota 11, párr. 17. Plan estratégico de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres 2014-2017. “Hacer del siglo XXI el siglo de las mujeres y la igualdad de género”, Doc. UNW/2013/6, de 23 de julio de 2013.



El acceso a todos los niveles de los sistemas de justicia, incluidos los mecanismos especializados y cuasi-judiciales y, muy especialmente, los sistemas de justicia plural<sup>59</sup>, es fundamental para erradicar las brechas de discriminación y las distintas formas de violencia que sufren las mujeres indígenas. Es esencial que los Estados tomen las medidas necesarias para modificar y/o derogar toda medida jurídica o práctica que respalde la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer. Por su parte, los pueblos, las naciones, las comunidades, las organizaciones, y las instituciones indígenas deben utilizar la DNUDPI, la DADPI, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención de Belém do Pará, entre otros instrumentos, como marco para promover, defender y garantizar los derechos de las mujeres indígenas, así como para eliminar las políticas o estructuras discriminatorias contra las mujeres indígenas a nivel comunitario, local, nacional o internacional en la línea de lo ya señalado por el Grupo Intergubernamental de Expertos reunido en el marco del FPCU<sup>60</sup>.

Otro aspecto relevante es la necesidad de asegurar una reparación integral justa a las víctimas de la violencia. Son muchos los instrumentos internacionales -vinculantes o no- que promueven la reparación desde una perspectiva de género. Las mujeres por varias razones necesitan una reparación en clave de género<sup>61</sup>. Al referirse a esta cuestión la Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, adoptada en 2015 por el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, exhorta a los Estados a: i) Proporcionar y hacer cumplir la reparación adecuada a la discriminación contra la mujer y velar para que las mujeres tengan acceso a todos los recursos judiciales y no judiciales disponibles; ii) Asegurar que los recursos sean adecuados, eficaces, rápidos, integrales y proporcionales a la gravedad de los daños sufridos. Las medidas de reparación civil y las sanciones penales no deben

---

59 La denominación “sistemas de justicia plural” comprende que “los sistemas de coexistencia dentro de un Estado son parte de las leyes, reglamentos, procedimientos y decisiones estatales, por un lado, y de las leyes y prácticas religiosas, tradicionales, indígenas o comunitarias, por otro lado. Por lo tanto, los sistemas de justicia plural incluyen múltiples fuentes de derecho, ya sea formal o informal -Estado, no estatal y mixta- que las mujeres pueden urgir al tratar de ejercer su derecho de acceso a la justicia. Sistemas de justicia religiosa, tradicional, indígena y comunidad -llamados sistemas tradicionales de justicia en esta recomendación general- pueden ser reconocidos oficialmente por el Estado, operar con la aquiescencia del Estado, con o sin ningún estatus explícita o función fuera del marco regulatorio del Estado”, en “Recomendación General sobre el acceso de las mujeres a la justicia”, Doc. CEDAW/C/GC/33, de 3 de agosto de 2015, párr. 5.

60 Ver *supra* nota 4.

61 “La primera es que la vulneración de derechos humanos incide más dependiendo del sexo como es el caso de la violencia sexual sobre mujeres y niñas. La segunda es que las distintas formas de violencia pueden tener un impacto diferenciado a nivel individual y colectivo. Y tercera, los daños psicológicos y/o físicos afectan de forma desigual a los sexos”, Gil Gandía, Carlos (2016): “La reparación desde una perspectiva de género: Un nuevo desafío para el Derecho Internacional”, en ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza (coord.), Crímenes internacionales y justicia penal. Principales desafíos. Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, p. 198.

ser mutuamente excluyentes<sup>62</sup>; iii) Establecer fondos específicos para garantizar que las mujeres reciban una reparación adecuada en aquellas situaciones en las que las personas o entidades responsables de la violación de sus derechos humanos no pueden o no quieren proporcionar dicha reparación; iv) Velar por que los remedios no judiciales (disculpas públicas, memoriales públicos y garantías de no repetición y las comisiones de verdad, justicia y reconciliación) no sean empleadas como sustitutos de las investigaciones y el enjuiciamiento de los autores; rechazar tanto las amnistías a violadores de derechos humanos de género, como la violencia sexual contra las mujeres, como la prescripción para el enjuiciamiento de tales violaciones; v) El ejercicio de debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y proporcionar reparación por todos los delitos cometidos contra las mujeres, si tales crímenes fueron perpetrados por agentes estatales o no estatales<sup>63</sup>. Trasciende, por tanto, el valor de esta Recomendación N° 33 para unas mujeres que tienen una doble vulnerabilidad: por su condición de género y por ser indígenas<sup>64</sup>.

Como se ha destacado el acceso a la justicia, además de ser un derecho en sí mismo, es de importancia capital para las mujeres indígenas como medio de obtener reparación, y debe examinarse desde una perspectiva holística, toda vez que está indisolublemente unido a otros problemas de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas, como la pobreza, la falta de acceso a los servicios de salud y educación y el no reconocimiento de los derechos a la tierra, los territorios y los recursos<sup>65</sup>.

Ha llegado el tiempo de que las mujeres indígenas dejen de considerarse como víctimas para convertirse en sujetos y titulares de derechos, elaborando y desarrollando respuestas adecuadas para combatir la violencia. Los Estados deben garantizar que es-

62 Párr. 19 (a) y (b). "La reparación debe incluir, en su caso, la restitución (restablecimiento); indemnización (ya sea en dinero, bienes o servicios); y la rehabilitación (atención médica y psicológica y otros servicios sociales)." Igualmente, la "Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", señala: "Esos recursos deben incluir diferentes formas de reparación, como la indemnización monetaria, la restitución, rehabilitación y reincorporación; medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos y garantías de no repetición; cambios en las leyes y las prácticas pertinentes; y llevar ante la justicia a los autores de violaciones de los derechos humanos de las mujeres", Doc. CEDAW/C/GC/28, de 16 de diciembre de 2010, párr. 32.

63 Doc. CEDAW/C/CG/33, párrs. 19 (d) y (f) y 51 (a).

64 Esta Recomendación N° 33 con todas sus deficiencias y limitaciones determina las obligaciones de los Estados para asegurar que las mujeres, también las indígenas, tengan acceso a la justicia. A tal efecto para garantizar el acceso a la justicia son necesarios seis componentes interrelacionados y esenciales: justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, rendición de cuentas de los sistemas de justicia, y provisión de recursos para las víctimas. Si bien se tendrán en cuenta las diferencias de condiciones legales, sociales, culturales, políticas y económicas imperantes en cada Estado, los elementos básicos del enfoque son de importancia universal y de aplicación inmediata, Doc. CEDAW/C/CG/33, párrs. 14 a 20.

65 Opinión N° 6 del Mecanismo de expertos (2014): "Justicia restaurativa, sistemas jurídicos indígenas y acceso a la justicia para las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas", Doc. A/HRC/EMRIP/2014/3, p. 23, párr. 3, cit., *supra* nota 30.

tas mujeres participen como ciudadanas que son en la construcción de sociedades inclusivas.

El liderazgo de las mujeres indígenas constituye un elemento fundamental para combatir la violencia que sufren, y garantizar su acceso tanto a la justicia indígena y estatal, como a los distintos órganos y mecanismos de protección, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, convencionales y extra-convencionales, establecidos en los sistemas universales y regionales de derechos humanos.

La lucha de las mujeres indígenas por el disfrute de sus derechos individuales y colectivos, reivindicando su protección y garantía plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, exige el compromiso de los Estados -especialmente de aquellos que cuentan entre su población con pueblos indígenas- de apoyar el empoderamiento de las mujeres indígenas tal como reconocen el Documento Final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y el Plan Estratégico para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres 2014-2017 que buscan hacer del siglo XXI el siglo de las mujeres y la igualdad de género<sup>66</sup>.

Para tratar de resolver los problemas a que se enfrentan las mujeres indígenas es necesario dar prioridad a sus derechos como mujeres y a sus derechos como población indígena. A ese respecto, los derechos consagrados en la DNUDPI y en la DADPI deben promoverse al mismo tiempo que las iniciativas concebidas específicamente para las mujeres indígenas, a fin de contribuir a resolver los problemas estructurales que afectan a los pueblos indígenas y a las mujeres indígenas en particular<sup>67</sup>. Ahora bien, compartimos la opinión de que “[t]odo cambio comienza con el firme compromiso de los Estados para implementar medidas y políticas que garanticen el acceso de las mujeres indígenas a la justicia, a fin de consolidar un sistema de justicia libre de toda discriminación que al mismo tiempo haga avanzar los derechos, oportunidades y participación plena de las mujeres indígenas en todas las esferas del desarrollo [...] En el nuevo Milenio no se puede entender el desarrollo sostenible en su triple dimensión (económica, social y ambiental) ni la democracia sin la plena participación de las mujeres indígenas

---

66 Ver *supra* nota 11, párr. 16. *La Declaración de Lima de la Conferencia Mundial de Mujeres Indígenas*, celebrada en Lima del 28 al 30 de octubre de 2013, demanda la participación política de mujeres indígenas a fin de que interactúen con el Estado en sus distintas instancias para abrir espacios de representación así como con otros actores que coinciden en la lucha por los derechos de las mujeres, en “Documento de posicionamiento político y plan de acción de las mujeres indígenas del mundo adoptado en la Conferencia Global de Mujeres Indígenas”, Doc. E/C.19/2014/CRP.I, FPCL, New York, 12-23 Mayo 2014, párr. 30.

67 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, “Examen al cabo de 20 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el futuro: un marco para promover las cuestiones relacionadas con las mujeres indígenas. Nota de la Secretaría”, Doc. E/C.19/2015/2, 4 de febrero de 2015, párr. 92.

y la igualdad de género como requisito, como compromiso y, lo que es más importante, como resultado del Estado de derecho”<sup>68</sup>.

---

68 Ver *supra* nota 29, pp. 8 y 9. Y a este respecto, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer subrayó la importancia de “Formular y poner en práctica, en colaboración con los pueblos indígenas, en particular las mujeres indígenas y sus organizaciones, políticas y programas destinados a promover la creación de capacidad y fortalecer su liderazgo, reconociendo al mismo tiempo la importante y clara función de las mujeres y las niñas indígenas en el desarrollo sostenible, y prevenir y eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas a las que son desproporcionadamente vulnerables y que menoscaban sus derechos humanos y sus libertades fundamentales y constituyen un importante obstáculo para la participación plena, en pie de igualdad y efectiva de la mujer indígena en la sociedad, la economía y la adopción de decisiones políticas”, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, “Informe sobre el 60º período de sesiones (20 de marzo de 2015 y 14 a 24 de marzo de 2016)”, Doc. E/2016/27-E/CN.6/2016/22, p. 16, párr. v). Y recientemente, la referida Comisión ha vuelto a insistir sobre la necesidad de “Adoptar medidas para promover el empoderamiento económico de las mujeres indígenas, entre otras cosas, facilitando el acceso a una educación inclusiva y de calidad y la participación significativa en la economía afrontando las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y los obstáculos a que se enfrentan, en particular la violencia, y fomentar su participación en los procesos pertinentes de toma de decisiones a todos los niveles y en todas las esferas[...]”, Comisión Jurídica y Social de la Mujer, “Informe sobre el 61º período de sesiones (13 a 24 de marzo de 2017)”, Doc. E/CN.6/2017/L.5, 27 de marzo de 2017, p. 16, párr. gg.



# Bolivia ante las políticas de género: un proyecto en la encrucijada

Esther Gómez Campelo<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esther Gómez Campelo (esgomez@ubu.es) es Directora del Área de Derecho Internacional Privado (Facultad de Derecho) y Coordinadora del Centro de Cooperación y Acción Solidaria, Universidad de Burgos; Prof.ra Contratada Doctora (Titular acreditada) de Derecho Internacional Privado (Universidad de Burgos); Docencia en el Máster de Derecho de la Empresa y los Negocios y en el Doctorado en Derecho de Familia Internacional, Imparte Cursos de Especialización en Mediación Familiar y Cursos de Postgrado en Derecho del Consumo y Extranjería. Autora de tres monografías y colaboradora en numerosas publicaciones especializadas nacionales y extranjeras. Integra el Grupo de Innovación Docente para la calidad de la educación universitaria desde la perspectiva de género.



## Resumen

La Constitución de 2009 configura un nuevo lenguaje jurídico basado en el respeto a los derechos fundamentales y la sensibilización hacia las políticas de género que por su carácter innovador resulta de gran interés analizar. Exponemos los logros teóricos y visibilizamos los avances efectivos y las dificultades reales con las que se encuentra una de las normativas más avanzadas de América Latina: cómo se estructura el modelo organizativo con sus especificidades territoriales; las directrices presupuestarias destinadas a la planificación e inversión en ejecución de las políticas inclusivas -así como sus desafíos- o cómo incide la violencia política en razón de género y etnia como elemento disuasorio o evidente obstáculo a la participación política de las mujeres.

*Palabras clave:* Género, Indigenismo, Tradición, Nuevos paradigmas, Políticas inclusivas.

### 1. Introducción

La ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>2</sup> por el Estado boliviano en 1989 y la aprobación de su Carta Magna en 2009 han supuesto un nuevo lenguaje jurídico basado en el respeto a los derechos fundamentales y la sensibilización hacia las políticas de género. La idea de que los derechos han de ser universales garantiza a toda persona su titularidad sin discriminación, perspectiva que ha querido ser omnicompreensiva mediante la redacción de leyes que implementen tales reglas y principios. Y es que el reconocimiento de la no discriminación por género y orientación sexual integra el escenario político, institucional y jurídico de Bolivia, tras una nueva Constitución que le da visibilidad y cobertura legal y que por su carácter innovador resulta de gran interés analizar.

En este artículo estudiaremos la evolución y desarrollo del movimiento organizativo que ha originado su tutela normativa; se evaluará el proceso de inclusión de las categorías protegidas; cómo se estructura el modelo organizativo y sus especificidades territoriales, en tanto modelos tradicionales resistentes a las innovaciones; las direc-

---

2 Como dice la Introducción del texto: "el 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. En 1989, décimo aniversario de la Convención, casi 100 naciones han declarado que se consideran obligadas por sus disposiciones".



trices presupuestarias destinadas a la planificación e inversión en ejecución de las políticas inclusivas -así como sus desafíos y dificultades- o cómo incide la violencia política en razón de género y etnia como elemento disuasorio o evidente obstáculo a la participación política de las mujeres.

Este trabajo quiere no sólo exponer los logros teóricos sino poner de relieve los avances efectivos, en qué medida se están produciendo y las dificultades reales con las que se encuentra una de las normativas más avanzadas de América Latina como, por ejemplo, por qué los ingresos percibidos por los hombres siguen siendo un 47% mayores que los de las mujeres o por qué en el último lustro se contabilizan más de 500 feminicidios, según datos del propio Gobierno; todo ello enmarcado en una sociedad impregnada de un colonialismo que influye muy negativamente en los avances de la población femenina y más aún si también es indígena o afrodescendiente, limitando su capacidad de acción en los ámbitos político, económico o social como consecuencia de un entorno tradicional represivo y de subordinación.

La encrucijada a que el título de este trabajo alude, se plantea el devenir de la filosofía y la práctica del feminismo en Bolivia, sus logros en los ámbitos indígenas rural y urbano pero, también, su revisión desde una crítica basada en acciones ajenas a la experiencia, al margen de las reivindicaciones locales. La relación del feminismo con “lo indígena” ha puesto en cuestión el enfoque de género y ha dado lugar a debates de máximo interés hasta convertirse en política de Estado<sup>3</sup>.

Como tendremos ocasión de ver, la incorporación constitucional del concepto “Vivir Bien” y su extenso desarrollo legal nos está indicando que estamos ante un tema relevante, debatido desde las propias filas feministas -en tanto sus ámbitos son diversos- y, sobre todo, no pensado como mero cambio normativo coyuntural, sino como un auténtico planteamiento cultural y estructural omnicompreensivo.

---

3 Aillón, Virginia (2015): “Debates en el feminismo boliviano: de la Convención de 1929 al ‘Proceso de cambio’”, *Revista de Ciencia y Cultura*, Universidad Católica Boliviana, La Paz, vol. 19, nº 34.

## 2. Breve análisis del movimiento organizativo

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral<sup>4</sup> es un organismo intergubernamental que analiza la evolución de la democracia en el mundo mediante reflexiones políticas que suscitan mucho interés. Ahora, nos interesa fijarnos en el *Informe sobre participación política de las mujeres en América Latina*, que aborda temas clave, ilustra sobre los avances legislativos que persiguen la inclusión equitativa y se detiene en aquellas materias que restringen la igualdad de género en este campo.

Uno de los países analizados es Bolivia, importante base de operaciones tras la redacción de su nuevo constitucional. Entre otras prioridades, su normativa se centra en desarrollar la democracia intercultural, en un país con numerosas comunidades indígenas<sup>5</sup>, de forma que el Órgano Electoral Plurinacional parte de una nueva visión étnico-cultural en la concreción de programas que amplíen y consoliden el papel de la mujer en el marco de su presencia política.

La participación de los movimientos sociales tuvo su punto culminante cuando en enero de 2006 Evo Morales recibió su respaldo para ser el primer presidente indígena del país, lo que supuso un momento histórico teniendo en cuenta que la población de origen indígena es el 62% y un 38% vive en zonas rurales (según censo de 2001)<sup>6</sup>.

El caso boliviano ofrece gran interés<sup>7</sup> porque el comienzo de siglo ha sido también el momento de un cambio sin precedentes que se centra en la importancia de los movimientos sociales, en el protagonismo otorgado a las poblaciones indígenas<sup>8</sup> y a la imparable participación de la mujer en la agenda pública. Ello trae causa de la entrada en vigor de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante,

4 IDEA Internacional, junto con la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM-OEA), elaboró un Informe que analiza la aprobación en esos Estados de la paridad entre hombres y mujeres en el ámbito político. El Informe fue publicado en 2013 en el libro de Beatriz LLANOS (ed.): *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - Comisión Interamericana de Mujeres. Sobre la situación de Bolivia, ver el Capítulo 3 de Choque Aldana, Marlene (2013): "Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política".

5 El artículo 5 de la Constitución registra las siguientes lenguas indígenas: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, caviteño, cayuvava, chácobo, chimán, esse eja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machinerí, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

6 Chaplin, Ann (2010): "Movimientos sociales en Bolivia: de la fuerza al poder", *Oxford University Press and Community Development Journal*.

7 KÄSS, Susanne y VELASQUEZ CASTELLANOS, Iván (eds.) (2010): *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. Konrad Adenauer Stiftung (KAS), La Paz.

8 Según datos recientes obtenidos de los censos nacionales, Bolivia y Guatemala son los países con una población indígena mayoritaria en cifras relativas (71% y 66%, respectivamente), aunque México tiene la mayor población indígena en cifras absolutas (casi 15 millones).

NCPE)<sup>9</sup> que ha trastocado, al menos en teoría, las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil, ofreciendo la posibilidad de preparar cambios profundos que, como veremos, en la práctica cotidiana son difíciles de implementar.

Uno de los obstáculos locales en la lucha contra la desigualdad, perceptible de forma inmediata, es el papel de los medios de comunicación, escasamente respetuosos con la necesaria equidad en la cobertura que se ofrece de candidatas y programas<sup>10</sup> y poco precisos terminológicamente a fin de lograr la deseable neutralidad en cuanto al género.

Aunque no es este el lugar para analizar con detalle el profundo cambio normativo que Bolivia está experimentando en los últimos años, sí hemos de recalcar las más de 100 leyes nacionales promulgadas y los 9 Estatutos Autonómicos Regionales, que reconfiguran el panorama nacional y le dotan de unos perfiles hasta la fecha desconocidos. Y ello, porque tras la NCPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización<sup>11</sup>, se introducen en el sistema político boliviano cuatro tipos de autonomías (departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina), que parecen culminar el proceso descentralizador. Sin embargo, la realidad nos muestra que aplicar este nuevo régimen autonómico no es tarea fácil en un marco de permanente inestabilidad, lo que convierte este objetivo en un desafío para los gobiernos venideros “abriendo una nueva fase de reterritorialización y esbozando para Bolivia un nuevo complejo mapa geopolítico e identitario”<sup>12</sup>.

Para que la participación social quede recogida institucionalmente, la NCPE ha creado un órgano supraestatal con potestad fiscalizadora al que se acusa de competencias poco definidas, lo que podrá conducir -de no concretarse- a una inseguridad jurídica preocupante. Así, la incorporación de los movimientos sociales se hace a través del Mecanismo Nacional de Participación y Control Social, dependiente del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, órgano que monitoriza el proceso de participación de la “sociedad organizada”. Esta peculiar incorporación de los grupos organizados al Estado ha sido objeto de posiciones encontradas, entre quienes alaban

---

9 Promulgada el 7 de febrero de 2009.

10 LLANOS, Beatriz (2011): *Ojos que no ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas*. ONU Mujeres-IDEA Internacional, Perú; LLANOS, Beatriz y NINA, Juana (2011): *Mirando con lentes de género la cobertura electoral. Manual de monitoreo de medios (Election Coverage from a Gender Perspective. A Media Monitoring Manual)*. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women).

11 Aprobada en julio de 2010 por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

12 Do Alto, Hervé y Fontana, Lorenza Belinda (2013): “Conflicto social y reterritorialización. Miradas cruzadas sobre movimientos rurales y regionalistas en Bolivia”, *TRACE, Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre* n° 63, pp. 24-34.

la capacidad organizativa y de iniciativa política y los que piensan en una estrategia de “domesticación de las organizaciones sociales”<sup>13</sup>.

En la redacción de muchas de las nuevas leyes se incorporan elementos de género, así como los principios de alternancia y paridad en el marco político consecuencia de la emergencia de las mujeres como nuevo sujeto social. Analizaremos a lo largo de las próximas páginas si el panorama ha supuesto, de facto, un proceso real y un nuevo proyecto de estrategias y planteamientos, si se ha integrado la interseccionalidad en los avances políticos y normativos y si los indicadores de inversión pública en equidad de género se orientan efectivamente a impulsar los objetivos reseñados.

### 3. Inclusión de categorías objeto de tutela

La NCPE aporta por vez primera en la historia boliviana una agenda específica sobre políticas de género, incorporando nuevos derechos y dotando de contenido a los ya existentes. Una de las características más notables del texto es la constitucionalización de los derechos de las mujeres a partir de la participación de sus colectivos Indígena Originario Campesinas, Interculturales y Afrobolivianas, como actoras destacadas del proceso de cambio.

El nuevo contexto político inaugura una serie de categorías que resultan priorizadas en la agenda legislativa: igualdad y equidad de género<sup>14</sup>, participación política igualitaria, violencia de género, derechos reproductivos<sup>15</sup>, familia<sup>16</sup> y papel de la mujer en el trabajo doméstico<sup>17</sup>, igualdad retributiva en el empleo<sup>18</sup> o desarrollo de los pueblos indígenas en el marco de los Estatutos de Autonomía.

La NCPE, como fuente fundamental del ordenamiento, contiene los principios y reglas que estructuran el desarrollo legislativo y se ha entendido en tal sentido, que la

13 Zuazo, Moira (2010): “¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia”, *Revista Nueva Sociedad. Democracia y política en América latina*, mayo-junio 2010.

14 Artículo 14: “El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo (...) orientación sexual, identidad de género [...]”.

15 Artículo 66: “Se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos”.

16 Artículo 62: “El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades”.

17 Artículo 338: “El Estado reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas”.

18 Artículo 48,5: “El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado”.

perspectiva de género debe imprimir todo contenido normativo<sup>19</sup>. Fruto de ello es la presencia de leyes construidas desde la perspectiva de género, como la importantísima Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia<sup>20</sup>; en ella se percibe la violencia como un problema estructural y gradual, más allá de su consideración como cuestión individual. La conducta violenta es física, psicológica, sexual, pero también lo es moral o ética, basada en la marginación fruto del patriarcalismo, el racismo y la discriminación. Actualmente, por ejemplo, en América Latina, sólo Bolivia y Ecuador reconocen y protegen legalmente la orientación sexual y la identidad de género, lo cual, en el caso que tratamos no deja de significar un reto sin precedentes en un país con enorme diversidad cultural y lingüística, reflejo de un Estado plurinacional aún en construcción.

El Programa de Gobierno 2010-2015 del MAS-IPSP<sup>21</sup> ha supuesto un cambio evidente en las políticas de lucha contra la desigualdad. Su peculiaridad se centra en entender que todo análisis de los aspectos discriminadores ha de hacerse desde el Plan Nacional de Desarrollo, incorporando las cuestiones nacidas de las desigualdades de género a las agendas públicas e institucionales.

Como veremos después con más detalle, el tratamiento de la mujer no se hace con especificidad sino inmerso en el conjunto de los indicadores económicos, en programas sociales que buscan, como objetivo último, acabar con la desigualdad global. Porque, si bien es cierto que el Gobierno actual ha redactado leyes reguladoras de algunos aspectos puntuales que afectan a la mujer por el hecho de serlo, no lo es menos que la categoría de “género” no basta para enfrentarse a los ancestrales sistemas de dominación social de base colonial, neoliberal<sup>22</sup>. La idea epistemológica que se quiere transmitir es una huida de los postulados internacionales actuales para enfrentarse al sistema colonialista, capitalista y patriarcal, bajo la expresión política acuñada *ex novo* del “Vivir bien”<sup>23</sup>; a través de ella, se parte de la superación de la dualidad mujer-hombre para

---

19 El artículo 15,3 es expresivo en ese sentido: “El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado”. Precisamente, de preceptos como este deriva la idea de “vivir bien” que se desarrollará más adelante.

20 Ley nº 348, de 9 de marzo de 2013.

21 El Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos es el Partido gubernamental, cuya figura más destacada es el presidente Evo Morales Ayma.

22 Spedding Pallet, Alison (2014): “Datos deprimentes, miradas deficientes: La situación laboral de las mujeres en Bolivia”, *Estudios Bolivianos*, n. 21.

23 Ver “Informe del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre los Derechos de Los Pueblos Indígenas enero 2011”. En línea en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/session\\_io\\_Bolivia.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/session_io_Bolivia.pdf).  
ARKONADA, Katu (coord.) (2012): *Transiciones hacia el Vivir bien o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Ministerio de Culturas del Estado Plurinacional de Bolivia.

preconizar una identidad múltiple que ha de luchar, de consuno, por la igualdad de todos, modificando patrones productivos y redistribuyendo la riqueza en beneficio de la comunidad.

Ahora bien, sí quisiera al menos aludir (aunque los límites de este trabajo no me permitan el tratamiento con una mínima profundidad) al modelo (o modelos) de feminismo que las indígenas protagonizan, en un marco de violencia, desplazamientos forzados y desposesión de sus recursos. Para la mayoría, ser feminista es luchar por la defensa de los derechos de sus pueblos, de su dignidad, de sus comunes referentes culturales. Pero también se entrecruza con un nuevo feminismo más complejo, basado en lo colectivo, un feminismo comunitario que implica la despatriarcalización como inicio del imprescindible proceso descolonizador<sup>24</sup>.

La incorporación de más de 20 artículos de la NCPE ha originado numerosas leyes reguladoras de los derechos de las mujeres<sup>25</sup>. Esta recién diseñada normativa va a permitir adoptar estrategias de acción dirigidas a regular transversalmente las políticas de género en los ámbitos públicos<sup>26</sup>. El armazón legal está dispuesto e intenta abarcar diferentes escenarios; ahora es necesario levantar un edificio que permita en pocos años contemplar una realidad diferente, un país realmente igualitario en materia de género.

No obstante, hay importantes movimientos y voces que exigen repensar la interpretación de la vigente realidad social desde la desestabilización de lo tradicional, introduciendo el concepto de interseccionalidad para promover una identidad común no masculinamente hegemónica<sup>27</sup>.

---

24 GARGALLO CELENTANI, Francesca (2014): *Feminismos desde Abya Yala: ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Editorial Corte y Confección, Ciudad de México, Primera edición digital en línea en: <https://francescagargallo.files.wordpress.com/2014/01/francesca-gargallo-feminismos-desde-abya-yala-ene20141.pdf>.

25 Entre otras, la Ley nº 026 de Régimen Electoral (2010); la Ley nº 243 contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres (2012); la Ley nº 263 contra la trata y el tráfico de personas (2012); la ya citada Ley nº 348 para garantizar la vida libre de violencia para las mujeres (2013) y su Reglamento (2014); o la Ley nº 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, sobre el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra (2006).

26 Para ello, también se cuenta con el nuevo Código de Familias y Proceso Familiar (Ley nº 603), promulgado el 19 de noviembre de 2014, que sustituye al anterior Código de 1988, ver en línea en: [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo).

27 Así lo expresa Cubillos Almendra, Javiera (2015): "La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista", *Oximora Revista Internacional de Ética y Política*, nº 7, p. 121.

#### 4. Derechos sexuales y reproductivos: un ejemplo de indicador del proceso de cambio

Las 36 naciones indígenas originarias reconocidas en la NCPE evidencian una riqueza cultural sobresaliente, pero también una pluralidad de situaciones en conflicto que deben ser resueltas. La creación de un Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad aún no ha sido percibida como avance sustancial en el marco cotidiano por las poblaciones de los ámbitos rurales en su acceso a los servicios de salud.

En las poblaciones indígenas surgen problemas específicos, como la fecundidad adolescente, la mortalidad en los embarazos y los partos, la limitada oferta de métodos anticonceptivos o el dificultoso acceso a servicios sanitarios seguros en la interrupción del embarazo en los casos autorizados por la ley. Las altas tasas de embarazos no deseados entre las adolescentes<sup>28</sup> denota ausencia de información, de educación sexual y de mecanismos anticonceptivos disponibles.

El sector poblacional que es mujer, pobre e indígena sufre una grave y endémica discriminación que se materializa, en su forma más grave, en la mortalidad materna, es decir, fallecimientos vinculados al embarazo, parto y aborto<sup>29</sup>. El parto tradicional, realizado con la ayuda de familiares y vecinos, ha querido sustituirse en el ámbito estrictamente doméstico por la incorporación de establecimientos de salud con atención gratuita e, incluso, el abono de una cantidad de dinero cuando la mujer acude a ellos a realizar -como mínimo- cuatro controles prenatales<sup>30</sup>. Sin embargo, la falta de medios y de personal especializado ha supuesto una elevada cifra en el número de fallecimientos en esos mismos Centros de Salud (el 37% de todas las muertes maternas), dato que no anima precisamente a las mujeres a acudir a ellos. El ejemplo más claro de “rebel-día” es el de la población femenina aymara, que acostumbra a parir en sus casas con ayuda de sus parejas<sup>31</sup>.

---

28 Los embarazos entre adolescentes experimentaron un preocupante incremento en tan sólo una década: del 14% en 1998 al 18% en 2008 (Datos obtenidos del OACNUDH, “Examen Periódico Universal del Estado Plurinacional de Bolivia”. En línea en: <http://www.ohchr.org.bo/docs/EPU%20Bolivia.pdf>. Y ello pese al uso de anticonceptivos (de 30,3% en 1996 a 60,6% en 2008) según datos oficiales.

29 En la Encuesta Nacional de Salud (ENDSA) 2003, se contabilizaron 229 fallecimientos por cada 100.000 nacidos vivos; mientras que en los países del entorno se mantiene un promedio de 50 fallecimientos. Bolivia sólo es superada por Haití. Estos son datos recogidos en “Bolivia. Informe para el Comité para la eliminación de la discriminación contra las mujeres de las Naciones Unidas”, 61ª Sesión, 6-24 de julio de 2015, Amnesty International, p. 9. En línea en: <https://www.amnesty.org/.../AMR1816692015SPANISH.pdf>.

30 Medida conocida como Bono Juana Azurduy. Los datos de 2008 indican que la cobertura de atención prenatal era del 72,3%.

31 ROOSTA, Manigeh (coord.) (2013): *Salud materna en contextos de interculturalidad. Estudio de los pueblos Aymara, Ayoreode, Chiquitano, Guarani, Quechua y Yuqui*. CIDES-UMSA, UNIFPA, OMS-POS Editores, pp. 99-101.

Así pues, confluyen dos circunstancias que obstaculizan el desarrollo de los planes de política sanitaria propuestos por el Gobierno: dificultades de acceso (tanto físico como económico) a los programas de salud sobre todo en áreas rurales y periurbanas, donde la cobertura sanitaria es escasa y deficiente<sup>32</sup>; y la desconfianza de numerosas poblaciones hacia los servicios de salud, lo que incide en un estancamiento de los indicadores de esperanza de vida, así como de la mortalidad materna e infantil.

Otro de los graves inconvenientes que afectan a la salud sexual y que recae también sobre las poblaciones indígenas es el tratamiento del aborto, sólo permitido cuando haya peligro para la vida o la salud de la madre o el embarazo haya sido el resultado de incesto o violación. Incluso en esos dramáticos supuestos, hasta hace dos años resultaba necesaria la autorización judicial previa para practicarlo; este requisito legal, claramente disuasorio, condujo a una perpetuación de la clandestinidad, con lo que eso conlleva; de hecho, aunque se carece de cifras oficiales, se calcula que se practicaban más de 80.000 abortos al año fuera de todo control sanitario, sobre todo, en el medio rural indígena más pobre.

El requisito antes mencionado fue objeto de seria preocupación al valorarse la necesaria y previa autorización judicial como una barrera, un obstáculo al derecho a abortar con garantías. Tal es así que, tanto el Comité de Derechos Humanos -que realizó unas duras observaciones sobre el particular- como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas -que “recomendó a Bolivia la adopción de medidas necesarias, incluyendo medidas legislativas para afrontar el problema de la mortalidad de mujeres a causa de abortos clandestinos”<sup>33</sup>- culminaron en la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional<sup>34</sup> que declaró inconstitucional el requisito por ser “incompatible con el derecho a la integridad física, psicológica y sexual, a no ser torturada y a no sufrir tratos crueles, inhumanos, degradantes y humillantes, a la salud física y a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad y autonomía de las mujeres consagradas en los artículos 15, 18 y 22 de la Constitución”; en conse-

---

32 El Plan Nacional de Salud 2010-2020 incluye un Plan Estratégico para mejorar la salud que consolida la precedente Ley nº 320 de 6 de diciembre de 2005 que ampliaba las coberturas para otorgar prestaciones vinculadas a la maternidad segura. Para poblaciones indígenas con idioma propio, la Ley nº 269 de 21 de agosto de 2012 garantiza el derecho lingüístico en el acceso a todos los servicios públicos, incluido el sanitario, como expresión de su plurinacionalidad.

33 Así se dice expresamente en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0206/2014, dictada en Sucre el 5 de febrero de 2014, p.4.

34 La Resolución judicial no establece plazos límite para realizar la interrupción voluntaria del embarazo. Sin embargo, según la Organización Mundial de la Salud, el aborto es definido como la terminación de la gestación espontánea o provocada de un embarazo hasta las 22 semanas, por lo que cabría hacer una interpretación acorde con los términos fijados por la OMS.



cuencia, la autorización del juez debía sustituirse por la obligación de la víctima de presentar una denuncia penal que sirviera para dejar constancia del ilícito perpetrado.

La Sentencia establece que la mujer podrá acceder a un aborto legal cuando el embarazo sea producto de una violación, incesto, estupro y cuando como resultado del embarazo, su vida o salud corra peligro. Únicamente son necesarios la presentación de la denuncia del hecho delictivo y el consentimiento de la víctima como requisitos que el médico le solicitará para proceder a la interrupción del embarazo. Con todo, Amnistía Internacional alerta de que en estos dos años, son muchos los médicos y fiscales que siguen exigiendo la autorización judicial<sup>35</sup>. La raíz de este incumplimiento de facto puede deberse a que la propia Sentencia no fija plazos para que la Asamblea Legislativa Plurinacional se pronuncie elaborando normas propias que le den debido cumplimiento<sup>36</sup>.

La respuesta a esta complicada situación se ha dado en el Plan Nacional de Salud 2010-2020 que incluye un Plan Estratégico con varias líneas de acción cuyo objetivo principal es eliminar la exclusión social en materia de salud. Su implementación se hace desde la perspectiva despatriarcalizadora, de modo que los derechos sexuales y reproductivos no sean una aislada reivindicación sino elementos de un todo en el ejercicio integral de los derechos.

Pese a los innegables esfuerzos realizados por el Gobierno en esta última década, aún queda mucho por hacer. Acabar con los factores sociales anclados en la tradición, que convierten la inequidad sexual en algo sistémico no es fácil de erradicar; además, quienes viven en remotas zonas rurales, aisladas e inmersas en un marco cultural represivo, se enfrentan a una situación vital difícil de revertir.

## 5. Criterios de planificación e inversión en la ejecución de políticas inclusivas

Ninguna política pública es efectiva si no va más allá de ser texto escrito y programático sin desarrollo real; el diseño de estrategias de acción en la elaboración de agendas sobre género requiere el esfuerzo institucional de crear partidas presupuestarias

---

35 "Bolivia. Informe para el Comité para la eliminación", *op. cit.*, p. 12.

36 La objeción de conciencia por el facultativo no está regulada, por lo que cabe denuncia ante el TC -obligatoriedad de la Sentencia- pudiendo incurrir en responsabilidad penal si institucionalmente no se cursa la petición de la interesada. En todo caso, el Jefe de Servicio de Salud debe garantizar que la intervención sea realizada dentro de las primeras 24 horas.

que hagan palpables tales premisas. En el proceso que ahora analizamos, se ha podido constatar baja inversión en igualdad y derechos de las mujeres, numerosas dificultades de gestión pública en la ejecución presupuestaria y, contrariamente a lo que podría presumirse, bajo nivel de participación popular en la elaboración de los presupuestos.

Desde los organismos competentes se indica que la inversión pública con capacidad de generar impactos indirectos en materia de equidad de género, representa casi el total de la inversión real (95%). Eso pone de manifiesto que gran parte de la inversión pública efectiva tiene efectos sobre los objetivos de equidad<sup>37</sup>. No obstante, carecemos de información actualizada y completa acerca de quiénes son los beneficiarios de la inversión en igualdad de género; sólo existe una descripción de los Proyectos que se encuentran en la base de datos del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN). Aunque la información es insuficiente, al menos podemos conocer cuáles son la sensibilidad y voluntad políticas expresadas en la asignación de recursos y qué implicación presentan las diferentes instancias públicas en su compromiso para avanzar en la corrección de las desigualdades de género y en un ejercicio equitativo de los derechos humanos de las mujeres, a partir de sus particularidades culturales, de clase y étnicas.

Pese a reconocerse que su marco legal es uno de los más avanzados del continente, se le ha reprochado al país andino la ausencia de un Ministerio de Igualdad de Género e Institutos de la Mujer, así como presupuestos propios para trabajar en la equidad entre hombres y mujeres. La evolución normativa es un paso vital pero no suficiente; así, puede comprobarse cómo la disparidad de género perdura de forma inequívoca, por ejemplo, en la tasa de analfabetismo de mujeres que triplica a la de varones; en su más baja remuneración laboral y en la pervivencia de prácticas culturales patriarcales de muchos pueblos indígenas<sup>38</sup>.

El Ministerio de Justicia es el que atiende a través de su Dirección de Igualdad de Género, pero la Coalición de Mujeres, compuesta por 24 instituciones y organizaciones sociales, sugirió crear el Ministerio de la Mujer, propuesta que, sin embargo, no fue tomada en cuenta. En idéntico sentido, la ONU recomendó a Bolivia<sup>39</sup> la creación de un

37 ONU Mujeres (2013): "Inversión pública para la equidad de género en Bolivia. Sistematización de la experiencia: Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género en Bolivia", *En la Economía contamos Todas y Todos*, Cuaderno de Trabajo n° 12.

38 La asignación de recursos económicos sigue siendo un asunto pendiente, aunque el Ministerio de Economía destaca la vigencia de los bonos de maternidad y de escolaridad, con destinatario femenino.

39 En 2014 la propia CEDAW lo recomienda ante la "limitada autoridad decisoria y escasos recursos humanos, técnicos y financieros de instancias del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, del Ministerio de Justicia, y la Unidad de Despatriarcalización y Descolonización, del Ministerio de Cultura, para coordinar la aplicación de políticas públicas en materia de igualdad de género". Este Ministerio también se reclamó por la Coordinadora de la Mujer -integrada por 26 ONG's y activistas feministas- en abril de 2014. Y en agosto de ese mismo año, la IV Cumbre de Mujeres de La Paz, reiteró la petición.

Ministerio de Asuntos de la Mujer que permitiera una mayor operatividad y coordinación de las estrategias públicas en materia de igualdad de género. Y aunque desde ONU Mujeres para las Américas y el Caribe se resalta la importancia de disponer de un Ministerio con un presupuesto propio (como lo tuvo España bajo gobierno socialista), es este un tema que provoca resistencia en el Ejecutivo, más preocupado de elaborar normativa sustantiva que desarrolle e institucionalice la legislación existente que de aumentar el sistema burocrático con más órganos decisorios<sup>40</sup>.

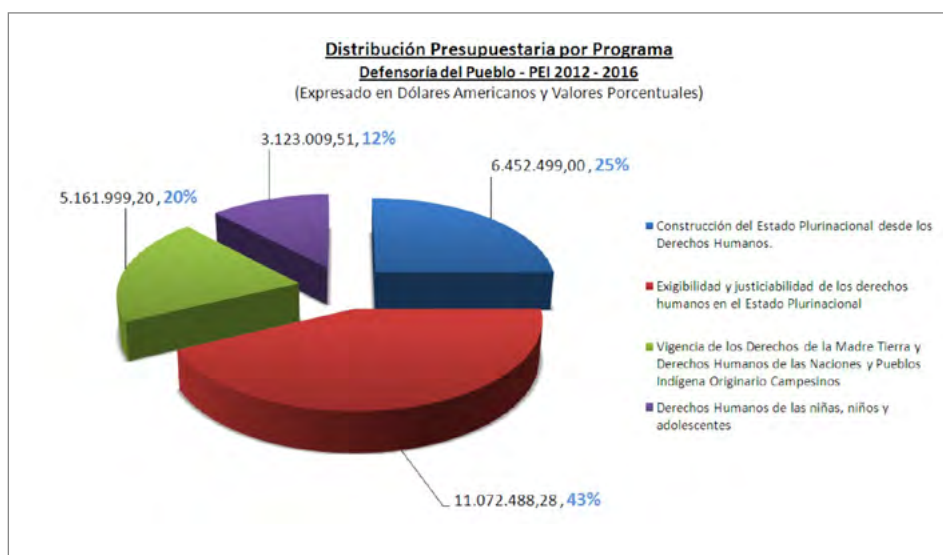


Gráfico elaborado por la Defensoría del Pueblo, en su Plan Estratégico Institucional 2012-2016, p.121

Ante los Informes estatales anuales que presentan como desafío la consolidación de la capacidad presupuestaria de las políticas de género o la creación de una instancia específica de seguimiento y control de los avances, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró un Informe<sup>41</sup> en el que identifica 5 desafíos comunes para la Región en el ámbito informativo, político, técnico, financiero e institucional. Ese Informe pone de relieve la precariedad de los mecanismos de inversión, la excesiva

<sup>40</sup> Con todo, ese mismo argumento no ha sido, para el Ejecutivo de Morales, un obstáculo para la creación, por ejemplo, del Ministerio de Deportes.

<sup>41</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019): "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad", San José, Costa Rica. En línea en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr-2010-rblac.pdf>.

centralización y una necesidad de mayor voluntad y compromiso con las políticas de equidad. El PNUD valoró negativamente la ausencia de información disponible sobre recursos públicos asignados a la equidad y de recursos específicos para el cumplimiento de aquellas normas que promueven la igualdad.

Buena prueba de la ralentización de los compromisos gubernamentales con las políticas de género es el hecho de que en 2007 se redactó el Anteproyecto de “Ley de Inversión Pública en equidad social y de género” que, entre otras medidas, preveía garantizar la asignación de un porcentaje obligatorio para la inversión en la equidad de género en todas las instancias públicas y a todos los niveles: nacional, departamental y municipal, sin que hasta ahora se conozcan avances en su tramitación. Tan sólo se han incorporado criterios para la inversión en igualdad de género en las Directrices de Planificación y Presupuestación del Ministerio de Economía.

Ciertamente, la participación de las mujeres ha sido y sigue siendo importante en la movilización social, que ha conseguido que la “equidad social y de género” se haya convertido en principio constitucional; no obstante, su concreción es escasa, aún inicial y las leyes promulgadas aun siendo un paso en la dirección correcta no permite el optimismo si no se da la necesaria implementación. Para avanzar en esa dirección se ha propuesto, por ejemplo, la participación del movimiento TLGB en un proyecto global que contribuya a construir una democracia más inclusiva fortaleciendo las leyes de las comunidades para proteger los derechos ya existentes y promover nuevos avances; todo ello en pro de una verdadera incidencia política que permita el desarrollo y la implementación de programas políticos que contemplen la paridad al margen de modelos patriarcales<sup>42</sup>.

## 6. La violencia como obstáculo a la participación política de las mujeres

La premisa de que no puede existir igualdad de género si la violencia contra las mujeres está generalizada, o casi, ha obligado a una labor legislativa encomiable ya citada en páginas precedentes, que busca regular los diferentes frentes en que se manifiesta esta atávica lacra.

---

42 Véase en: [www.coordinadoradelamujer.org/bo/web](http://www.coordinadoradelamujer.org/bo/web).

La gravedad de los actos de violencia a que se ve sometida la población boliviana femenina<sup>43</sup> ha sido tenida en consideración en el Programa Nacional de Lucha contra la Violencia en razón de Género, mediante un sistema único de registro de violencia y un Protocolo de atención a la víctima, a fin de que la atención prestada sea más sencilla, rápida, eficaz y cualificada. Además, se ha dotado al país de una normativa moderna y muy completa, que avanza -al menos teóricamente- en la consecución de sus derechos. En ese compendio normativo no sólo se fija la regulación de la violencia de pareja y familiar, o el tráfico y trata de personas; la Ley nº 243 contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres se hace eco del problema que ahora analizamos ante su creciente participación en los órganos decisorios.

Toda la normativa ahora vigente tiene su origen en el artículo 7 de la Convención Belem do Pará<sup>44</sup> y es conocido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se considera con competencia para aplicar el citado precepto, lo que le ha permitido desarrollar principios y reglas que completan e interpretan el texto convencional.

El evidente avance de los derechos políticos de las mujeres se enfrenta con un muro denominado ideología patriarcal, que empaña los logros tan difícil y lentamente conseguidos, incurriendo en un incremento de la violencia contra la mujer candidata o que ocupa funciones públicas (o sus familiares) del que no se sigue un número de condenas equivalente; los delitos no se persiguen o, de hacerse, el número de procesamientos y condenas sigue siendo escandalosamente exiguo<sup>45</sup>, incluso si hablamos de feminicidios.

Las cifras son elocuentes: de 2010 a 2014 se presentaron 272 denuncias por acoso y violencia política contra concejalas<sup>46</sup>; la vía administrativa o judicial sólo recayó sobre 13 (en los demás casos, las afectadas no iniciaron procedimiento alguno), y, de ellos, ninguno obtuvo sanción penal. Desmontar un sistema ideológico secular no sólo es di-

---

43 Según un estudio de 2013 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre 12 países de la región, Bolivia ocupa el primer lugar en violencia física contra mujeres y el segundo, después de Haití, en violencia sexual; así lo expresó la representante de ONU-Mujeres, Asa Regner, en su participación en la Campaña "El valiente no es violento", destinada a prevenir y luchar en contra de toda forma de violencia hacia las mujeres.

Rojas Valverde, María Eugenia (2009): "El Acoso y la Violencia Política en Razón de Género afectan el trabajo político y la gestión pública de las mujeres", *Vox Localis*, nº 29, diciembre 2009, en línea en: <http://old.voxlocalis.net/revistas/num29/doc/nota%20ACOBOL.pdf>.

44 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer, adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. En vigor desde el 5 de marzo de 1995. Es el único texto multilateral exclusivamente redactado para la eliminación de la violencia contra la mujer.

45 Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, "El ejercicio de los derechos humanos en el Estado Plurinacional de Bolivia, Informe 2015", p. 22. En línea en: <http://www.defensoria.gob.bo/sp/informes.especiales.asp>.

46 Datos de ACOBOL (Asociación de Concejalas de Bolivia).

fácil sino que, como puede apreciarse en los datos que ofrece la prensa diaria, las cifras de feminicidio no hacen sino incrementarse, transmitiendo una imagen de impunidad de los autores (ni siquiera el 4% alcanzan sentencia) que, con su conducta, suelen provocar la renuncia a su cargo por la mujer elegida para labores de gestión política.

**BOLIVIA: N° CONCEJALAS TITULARES POR DEPARTAMENTO  
ELECCIONES MUNICIPALES 2015**

N°	Departamento	N° Municipios	N° Alcaldesas	N° Alcaldes
1	Chuquisaca	29	0	29
2	La Paz	87	5	82
3	Cochabamba	47	4	43
4	Potosí	40	2	38
5	Tarija	11	1	10
6	Santa Cruz	56	6	50
7	Beni	19	2	17
8	Pando	15	1	14
9	Oruro	35	6	29
Totales		339	27	312

*Fuente: Elaborado por ACOBOL con base a información oficial del Tribunal Supremo Electoral, de Mayo 2015*

Pese a los datos, el Parlamento boliviano presume de una de las más altas tasas de participación femeninas del mundo; el objetivo de llegar al 52% de mujeres en las listas electorales se ha cumplido. Ahora, esta política de género nacida de la discriminación positiva debe servir para emancipar efectivamente a la mujer, para darle la capacidad real de gestión y decisión políticas, sin subterfugios como el que, por ejemplo, da paso al siguiente en la lista (se incluye el 50% de cada sexo de forma intercalada) en caso de renuncia de la mujer, circunstancia que se reitera en casi todas las circunscripciones por razones de diferente índole<sup>47</sup>. Y es que la concurrencia de instrumentos legales, si bien garantiza la presencia y participación activa de representantes de las comunidades indígenas en los diferentes órganos decisorios, de hecho, la realidad a la que se enfrentan las mujeres indígenas sigue siendo discriminatoria desde la perspectiva de gé-

<sup>47</sup> Los artículos 11 y 58 de la Ley Electoral de 2010 indican que tanto las listas de candidatos titulares como de candidatos suplentes para las elecciones a la Cámara Baja (Cámara de Diputados) deben incluir igual número de hombres y mujeres, en alternancia. En caso de que una lista se componga de un número impar de candidatos, se dará preferencia a las mujeres.

Un análisis detallado del tema, en Archenti, Nélica y Tula, María Inés (2007): "Cuotas de género y tipos de lista en América Latina", *Opinião Pública, Campinas*, Vol. 13, n° 1, pp. 185-218.

nero, pero también de etnia (es conocido el dato de que la representación por circunscripciones especiales<sup>48</sup> es exclusivamente masculina).

En estos momentos son muchas las voces críticas que reclaman mayor y más auténtica participación política de las mujeres en el Estado; la lucha de las mujeres sigue enmarcada dentro de patrones de comportamiento patriarcal, con una visión tradicional colonialista y capitalista que en nada se corresponde con la reivindicación del pleno ejercicio de derechos políticos<sup>49</sup>.

Desde esta perspectiva, y desde las organizaciones de mujeres que reclaman por los derechos humanos (como la Coordinadora de la Mujer) se pide a las propias mujeres que se postulen para cargos como la Defensoría del Pueblo. La presencia femenina en las instituciones es garantía de superación de las numerosas barreras que limitan el ejercicio de sus derechos.

## 7. El concepto del “vivir bien”, su alcance normativo y su reflejo en las políticas de género

El Gobierno de Evo Morales lanzó en 2006 el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para Vivir Bien que propone, desde un planteamiento en origen teórico, dar un nuevo rumbo al país<sup>50</sup>, expresando la necesidad de un cambio profundo que abarque el ámbito político, económico y cultural latinoamericano, ya iniciado en Bolivia tras una reflexión histórica omnicompreensiva<sup>51</sup>.

El Vivir Bien puede entenderse como una propuesta, una meta por ahora especulativa, débilmente empírica, que inaugura un nuevo paradigma de desarrollo alejado de

---

48 Son los escaños que se asignan a los pueblos indígenas originarios campesinos. De los 36 pueblos reconocidos por la Ley de Régimen Transitorio Electoral, sólo 34 se consideran grupos minoritarios que acceden a esta modalidad de circunscripción (se excluye a Aymaras y Quechuas al ser mayorías étnicas).

49 Así lo expresó recientemente (8 de marzo de 2016) la representante de la Coordinadora de la Mujer, Práxedes Hidalgo, en la presentación del libro *Participación política de las mujeres en el Estado* (Oruro, Bolivia).

50 “El Vivir Bien no es una alternativa de desarrollo es una alternativa al desarrollo. El Vivir Bien es pensar la reproducción de la vida, de la vida armónica que no es sólo la suma de derechos de los seres humanos y la naturaleza, es la comprensión de lo holístico, la comprensión del ser como parte del todo, del todo contenido en el ser; del ser humano, naturaleza, cosmos y cosmovisiones”. Canciller de Bolivia señala los 25 postulados para “Vivir Bien”, *Diario La Razón, La Paz*. En línea en: [http://www.la-razon.com/versiones/20100131\\_006989/nota\\_247\\_946416.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20100131_006989/nota_247_946416.htm).

51 “El Vivir Bien expresa el encuentro entre pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identidad cultural”; es decir, “Vivir Bien entre nosotros”. Es una convivencia comunitaria, con interculturalidad y sin asimetrías de poder, “no se puede Vivir Bien si los demás viven mal”, se trata de vivir como parte de la comunidad, con protección de ella. Al mismo tiempo, Vivir Bien en armonía con la naturaleza significa “vivir en equilibrio con lo que nos rodea”. Entonces, significa también “Vivir Bien contigo y conmigo”, lo cual es diferente del “vivir mejor” occidental, que es “individual, separado de los demás e inclusive a expensas de los demás y separado de la naturaleza”; así se recoge en el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien-Lineamientos Estratégicos, aprobado en septiembre 2007 mediante Decreto Supremo N° 2927.

los objetivos de progreso más tradicionales. El nuevo constitucionalismo latinoamericano nacido de Bolivia y Ecuador expresa con claridad las transformaciones plurinacionales que se están viviendo y la elevada participación de la sociedad civil en los procesos legislativos<sup>52</sup>.

Dejando al margen la polémica que aún subsiste acerca del origen del concepto, lo cierto es que se ha consolidado como estrategia de desarrollo tanto en la Constitución ecuatoriana (2008) como en la boliviana (2009)<sup>53</sup>. Se trata de una idea no sólo económica sino que, buscando la transformación del Estado y la sociedad, impregna transversalmente todas las políticas<sup>54</sup>: educación, justicia, agricultura, economía, sanidad... aunque todavía aparezca sin consolidar y con una implementación muy débil en el marco de los valores humanos.

La motivación de la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien<sup>55</sup> se basa en buscar el desarrollo integral en armonía y equilibrio, introduciendo la concepción indígena ancestral de la naturaleza como ser vivo. Es decir, establece un marco normativo para la preservación del medio ambiente, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los hábitats. De esta forma, se adopta el modo de pensar y vivir de las naciones originarias, para convertirlo en norma jurídica.

No obstante, conviene precisar que los principios ancestrales que se retoman, dejan al ser humano en un plano secundario frente a la preocupación medioambiental. Los principios reconocidos en el artículo 8 de su Constitución plantean la armonía con la naturaleza como eje básico de actuación individual y colectiva, de modo que, como dijo el propio Ministro de Relaciones Exteriores, David Choquehuanca, “va a ser más

52 BARIÉ, Cletus Gregor (2003): *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. La Paz, Instituto Interamericano Indigenista/ Abya-Yala.

Colpari, Otto (2011): “El discurso del Sumak Kawsay y el gran salto industrial en Bolivia”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N° especial, América Latina.

53 NCPE, artículo 8. I. “El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”. La expresión “Vivir Bien” aparece 7 veces citada en la Constitución boliviana y 21 veces en la de Ecuador.

54 La Ley integra: a) derechos de la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público; b) derechos colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; c) derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano para vivir bien a través de su desarrollo integral, con especial atención a la soberanía alimentaria y el derecho al agua. Así se analizó en el Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI) en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, en el Seminario-taller “El Buen vivir-Vivir bien: aplicaciones prácticas” (12 y 13 de marzo de 2015).

55 Ley Marco n° 300 de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, de 15 octubre 2012. Se vea [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo).



importante hablar sobre los derechos de la madre tierra que sobre los derechos humanos". La estructura jurídica basada en la tutela de los derechos individuales ha de ceder en pro de un sistema jurídico comunitario<sup>56</sup>.

La aplicación del Vivir Bien centra parte de sus objetivos en la desaparición del neoliberalismo (uno de cuyos frentes es el papel de las mujeres y el fomento de su proceso de empoderamiento); los textos que recogen el concepto lo presentan como una alternativa viable al modelo económico extractivista. Se trata de conseguir un desarrollo armónico y sostenible, basado en el respeto a los recursos naturales lo que sirve para facilitar la fluidez en las relaciones Estado-pueblos indígenas. La presencia del concepto en los recientes textos legales bolivianos impregna el contenido normativo de nuevos principios éticos y morales<sup>57</sup> con una trayectoria incierta. Y es que esa mejora en la calidad de vida abarca todos los aspectos de la vida pública y privada, el sistema educativo y económico, los intereses individuales (sin diferencias de género) y colectivos. Ahora bien, la crítica principal recae sobre el sesgo filosófico y utópico que comporta, la ausencia de planteamientos concretos, la inexistencia de obligaciones estatales y de un marco represivo-coactivo que le acompañe<sup>58</sup>; es precisamente su ambigüedad y lasitud lo que provoca agrias controversias.

Ese nuevo paradigma ha modificado radicalmente los planteamientos feministas en Bolivia, en el sentido de que ya no se habla tanto de género como de despatriarcalización y descolonización<sup>59</sup>. La raíz de ello se encuentra en la visión que tienen las mujeres indígenas, ya sean urbanas o rurales, de un feminismo con el que no se identifican, lo que ha llevado a sustituir el enfoque de género en las políticas gubernamentales por la despatriarcalización, abriendo una brecha entre el feminismo de género y el feminismo autónomo<sup>60</sup>. De hecho, ya no cabe pensar en un único feminismo aunque el objetivo sea semejante; ha de plasmarse en diferentes vías porque las necesidades son distintas y también han de serlo los métodos. Desde un planteamiento único basado en

---

56 Ver Sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional 0300/2012 (Sucre, 18 de junio de 2012) o 1662/2012 (Sucre, 1 de octubre de 2012)

57 Así lo expresa el mencionado artículo 8,1 NCPE.

58 Barié, Cletus Gregor (2014): "Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza", *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, vol. 59, 2014, pp. 9-40.

59 Coordinadora de la Mujer (2012): *Mujeres en diálogo: avanzando hacia la despatriarcalización en Bolivia*. La Paz. Ybarnegaray, Jenny (2012): "Entre el discurso y la práctica: dilemas de la despatriarcalización en el proceso de cambio" en Coordinadora de la Mujer (2012), *op. cit.*

60 Aillón (2015): *op. cit.*, pp. 24-25.

la comunidad, la memoria y la identidad, el pensamiento feminista se enriquece como alternativa a la sociedad individualista y patriarcal<sup>61</sup>.

El feminismo comunitario no es ya una teoría, es una acción política que omite el concepto eurocéntrico de liberación femenina al haberse demostrado su insuficiencia e inoperancia, mientras siga en pie el patriarcado y su tradicional sistema de derechos. Con la vista puesta en el patriarcado como fundamento de toda opresión a las personas y a la naturaleza, exige para este movimiento superar las tradicionales categorías del feminismo que piensan en la equidad o la igualdad. Para este “nuevo feminismo” la lucha ha de ser global, una lucha de pueblos, sin entender la realidad de la mujer como diferenciada de otras, desarticulada de los demás elementos opresores y abarcando un modelo económico sin referentes de explotación y “en convivencia con la naturaleza para Vivir Bien”<sup>62</sup>.

La reflexión sobre la “cuestión colonial” en las políticas de género ha estado habitualmente marginada; frente a la búsqueda de la igualdad -del mundo occidental- el pensamiento que forja el Abya Yala (“tierra madura”, en lengua kuna, como contraposición al concepto “América” dado por los pueblos colonizadores) se basa en la cosmovisión, en la trascendencia de la naturaleza y en una unidad identitaria basada en la complementariedad<sup>63</sup>. Su discurso panindigenista es identificable por su capacidad de acción colectiva y su cohesión pese a la enorme diversidad étnica, lo que hace que el Abya Yala se nos muestre como un nuevo marco de reivindicación que, necesariamente, modifica el actual discurso feminista<sup>64</sup>.

---

61 Sánchez, Rocío (2015): “Feminismo comunitario: una respuesta al individualismo”, *La Jornada*, nº 224, 5 de marzo de 2015 (UNAM, México).

62 Guzmán, Adriana (2016): “Feminismo Comunitario-Bolivia. Un feminismo útil para la lucha de los pueblos”, *Revista Con la A*, nº 51, 26 de mayo de 2017.

Cuiel, Ochy (2014): “Hacia la construcción de un feminismo descolonizado. A propósito de la realización del Encuentro Feminista Autónomo: haciendo comunidad en la casa de las diferencias” en ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkis, GÓMEZ CORREAL, Diana y OCHOA MUÑOZ, Karina (eds.), *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*, Editorial Universidad del Cauca, Popayán, pp. 325-334.

63 Lorente, Maite (2005): “Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas”, *Policy Paper* 1, p. 11.

64 Cabezas González, Almudena (2012): “Mujeres indígenas constructoras de región: desde América Latina hasta Abya Yala”, *Scientific Journal of Humanistic Studies*, nº 6, año 4, pp. 12-24.

## 8. Conclusiones

En un país en el que la población femenina es el 50,6% del total, la NCPE ha sido un logro político e ideológico que ha sabido plasmar novedosas ideas sobre lo que ha de entenderse por desarrollo, en un marco ajeno al colonialismo y al patriarcado como elementos tradicionales de presión. Tales planteamientos, que obligan a impregnar la totalidad de la legislación boliviana, incorporan una cosmovisión del pensamiento que quiere ser ajena al espíritu neoliberal que aun subyace.

Desde la perspectiva de género, su aportación es indiscutiblemente original -aunque también cuestionada-, ya que se parte de que es el sistema patriarcal-colonial el causante de la falta de avances en la eliminación de la explotación, la subordinación y la discriminación que, si bien se ceba especialmente con las mujeres, tampoco se olvida de los hombres. No es, en consecuencia, una cuestión de sexos sino de una nueva construcción de las políticas públicas, de una nueva conformación ideológica que permita una transformación estructural de las relaciones de poder.

La idea de vida en comunidad, el Vivir Bien, persigue la sociedad sin jerarquía, socialmente justa y respetuosa con el entorno. La mujer sólo es, pues, objeto de explotación en un contexto neoliberal; estableciendo otros parámetros de funcionamiento político dejará de formar parte de un "grupo vulnerable". Se ofrece así una alternativa desafiante desde sus planteamientos filosóficos, puesto que trastoca la visión occidental de la mujer y su lucha por las conquistas sociales. Sus prioridades de acción se centran en la construcción de una nueva sociedad, más allá del sexo, el género, la raza o la etnia: la transformación debe ser global, mediante un giro radical del modelo económico y financiero tradicional.

Aunque la participación de la mujer se ha abierto a nuevos espacios (Bolivia es uno de los tres países que en el mundo aplican la paridad parlamentaria)<sup>65</sup>, las mujeres indígenas originarias campesinas siguen integradas en espacios masculinos apegados a la tradición patriarcal y colonial, por lo que la persistencia de los abusos, el acoso o la violencia, se ve no como un enfrentamiento entre sexos sino como una consecuencia lógica de la turbia influencia de aquellos valores capitalistas hoy rechazados y del desequilibrio educativo que ellas padecen.

Las luces se confunden con las sombras. La violencia de género sigue siendo una constante en la sociedad boliviana en todas las áreas, especialmente en las rurales; la

---

65 Ecuador y Costa Rica son los otros dos.

Ley nº 348 considera delitos de acción pública los actos de violencia contra las mujeres, incorporándose nuevos tipos penales como el feminicidio o el acoso sexual, entre otros, con investigación de oficio por parte del Ministerio público. Pero tanto el sistema policial como el judicial han demostrado la escasa repercusión que esta avanzada Ley está teniendo en la práctica. Mientras la persecución y sanción a los agresores siga siendo excepción, los importantes avances normativos y la protección de derechos se mantendrán en la esfera formal.

A todo ello hay que añadir que la falta de información actualizada y de estadísticas completas dificulta el conocimiento real de la situación, y pese a la voluntad del Ejecutivo, lo cierto es que los vacíos legales, la corrupción, la deficiente infraestructura y escasísimo presupuesto, así como la falta de personal especializado hacen que los estudios resulten poco fiables.

El desafío de las mujeres, más aún si son indígenas, no es sólo lograr mayores avances legislativos y cotas de poder político sino, sobre todo, pulverizar la tradicional estructura patriarcal que sigue perviviendo en el seno de las familias y las comunidades, acabando con un modelo que ha relegado sus aspiraciones y vulnerado sus derechos. De ahí que el nuevo discurso feminista que se está elaborando abre los cauces de un cambio social y cultural sin precedentes en Bolivia y en toda la región, reclamando en la Agenda Post25 no sólo el mantenimiento de las conquistas ya implantadas (educación igualitaria, participación política...) sino cuestionando las normas de convivencia entre los sexos y la percepción de lo masculino-femenino por la propia sociedad<sup>66</sup>; en definitiva, estamos ante un planteamiento omnicomprendivo que supera, con mucho, las tradicionales reivindicaciones de los conocidos movimientos feministas que, por fortuna, han sido reconocidas como logros estables en las normas jurídicas nacidas de este último período.

---

66 GUZMÁN, Virginia (2001): *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, Serie Mujer y Desarrollo, nº 32, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL-ECLAC, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 14.



SECTION 4  
EDUCATION AND INTELLECTUAL  
PROPERTY RIGHTS

SECCIÓN 4  
EDUCACIÓN Y PROPIEDAD  
INTELLECTUAL



Introduction to Section 4 -  
Challenges to Indigenous  
Socio-economic Participation:  
Education and Intellectual  
Property Rights

Alexandra Tomaselli





This last section includes two contributions, which address two of the most crucial challenges that hinder indigenous peoples' socio-economic participation: education and intellectual property rights (IPR). They focus on a specific country, that is, Australia. Both the analyses of Piva and Mazzola point to the main, current obstacle that all indigenous peoples have to face nowadays vis-à-vis the full realization of their rights: a broad lack of implementation of the measures that shall protect them and the contradictions that lie behind the formulation of such policies when translated from the international to the national spheres.

Education is one of the key human rights. It is of utmost importance for all those indigenous peoples worldwide who have been deprived of the use of their language or denied access to education, and, thus, to the economic sphere, through the different phases and processes of colonization. Indeed, the two international law instruments that protect indigenous rights place a considerable emphasis on this right. The International Labour Organization (ILO) Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries of 1989 (ILO Convention 169) dedicates Part IV (arts.21-23) and VI (art.26-31) to Vocational Training, Handicrafts and Rural Industries, and to Education and Means of Communication, respectively. The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 2007 (UNDRIP) foresees education in four of its measures. In particular, these international law standards state that indigenous peoples shall have the possibility to acquire education at all levels and on an equal footing in comparison to the rest of a country's population (art.26, ILO Convention 169) and without discrimination (art.14.2, UNDRIP); indigenous peoples have the right to establish their own educational institutions and facilities (art.27.3, ILO Convention 169; art.14.1, UNDRIP); and, indigenous children shall be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by their community (art.28.1, ILO Convention 169; art.14.3, UNDRIP, which extends this right to all indigenous individuals). At the same time, indigenous peoples shall be in the position to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country (art.28.2, ILO Convention 169). Thus, the rights to education recognized therein does not refer to a one-way system of duties or rights only, but rather to a binary relationship between the indigenous peoples and the rest of the population of a given country. In this sense, both documents add that education and schooling programmes shall incorporate indigenous peoples' histories; knowledge and technologies; value systems; and furthermore social, economic, and cultural aspirations (art.27.1, ILO Convention 169; art.15.1, UNDRIP) and that all the sectors of a national community—particularly

those that are in most direct contact with indigenous peoples—shall receive education on indigenous cultures (art.31, ILO Convention 169; art.15.2, UNDRIP).

Australia has not ratified the ILO Convention 169, but it has endorsed the UNDRIP (although it did not do so until 3 April 2009, i.e., two years after its adoption<sup>1</sup>). Notwithstanding this, there are numerous obstacles to the full realization of an intercultural, bilingual education in this country, as Piva notes in his contribution. *Inter alia*, the author flags the defamation of this type of education and the prevalence of the Standard Australian English (SAE) education, in concert with the subsequent subordination of indigenous languages and values in the schooling curricula. This is particularly visible in Australia's Northern Territory. This leads to what Chomsky calls an 'economic apartheid',<sup>2</sup> which, Piva argues, applies in this case to all those affected indigenous children that may be excluded from the job market in the future. Australia is therefore far from complying with the international standards regarding the right to education of indigenous peoples, and, thus, to the enhancement of their socio-economic participation at the domestic level.

Regarding IPR, the UNDRIP includes two articles that specifically recognize this right for indigenous peoples. It affirms that indigenous peoples have the right to maintain, control, protect, and develop their IRP over their cultural heritage, traditional knowledge, and traditional cultural expressions (art.31); and that the States have the duty to provide indigenous peoples with effective redress mechanisms anytime their intellectual (as well as their cultural, religious, and spiritual) "property" rights were taken without their free, prior and informed consent or in violation of their laws, traditions, and customs (art.II.2).

The ILO Convention 169 does not contain any specific or direct reference to IPR, probably due to its earlier drafting and adoption in comparison to the UNDRIP. However, it includes references to the protection of indigenous peoples' traditions and cultures (art.30) and "property" (thus, one may include the cultural and intellectual ones; art.4.1), as well as to the importance of indigenous handicrafts and traditional activities (art.23.1)<sup>3</sup>.

---

1 Minister for Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs Macklin J. MP, (2009): "Statement on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". Retrieved from: [www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Australia\\_official\\_statement\\_endorsement\\_UNDRIP.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Australia_official_statement_endorsement_UNDRIP.pdf).

2 CHOMSKY, Noam (2010): *Hopes and Prospects*. Penguin, UK.

3 See further details in the recent analysis by Lenzerini, Federico (2016): "Cultural Identity, Human Rights and Repatriation of Cultural Heritage of Indigenous Peoples", *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 23, No.1, pp.127-141.

In the Australian context, Mazzola's essay focuses on the Indigenous Australians Yolngu people and provides the reader with a detailed overview of their knowledge system linked to the production of art and sacred traditions. Far from what the UNDRIP foresees in its abovementioned art.31, Mazzola notes the superimposition of the current regime of IPR law over the indigenous claims and needs, and points at the shortcomings of such a narrow and misleading interpretation. The extensive domestic jurisprudence on the Indigenous Australians' claims over the treatment of the production of their knowledge has raised awareness on these issues, but it has failed to provide them with effective redress mechanisms such as the UNDRIP would require. Mazzola thus concludes that the IPR law regime shall be inapplicable to the indigenous systems of knowledge.

Last, but not least, both papers fairly and respectfully underline that both education and IPR are concepts that belong to a Western matrix and may contradict indigenous cultures and their emic understanding of such aspects. In particular, Piva underlines that those (few) schools in which the education curricula have truly made a breakthrough are those that effectively involve indigenous peoples, and in which the vernacular languages are taught. In addition, Mazzola's essay clearly demonstrates how the current, western-driven paradigm of IPR and its legislation have failed to respect and include indigenous perspectives and understandings of such concepts.

In conclusion, both essays make a critical and insightful contribution to the debate on how the two challenges created by the missed application and respect for indigenous rights to education and IPR, as well the lack of inclusion of their emic understanding of such concepts, become crucial obstacles to the realization of indigenous socio-economic participation in the peculiar context of Australia.



# What We Say and What We Do: Australia's Northern Territory Education Policy and its Practice

Tommaso Piva<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tommaso Piva (tommaso.piva@hotmail.it) graduated in 2013 at the University La Sapienza with a degree in anthropology. In 2012, he assisted anthropologist Dr. David Bellatalla in a project carried out in Mongolia. Following this, he focused his study on Indigenous Peoples in Australia. He has investigated cultural resistance responses of remote Western Desert Martu Aborigines supported by Emeritus Professor of University of Western Australia Robert Tonkinson. In 2014, he undertook an internship with the Northern Land Council throughout the top end, deepening his engagement with Aboriginal culture. He is currently researching topics in Indigenous education and language maintenance in remote communities of north-east Arnhem Land with linguist and anthropologist Dr. Bentley James.



## Abstract

Although the Australian state maintains a rhetoric of support for bilingual education, its practices undermine such a possibility. Drawing on research with the Yolngu of Australia's Northeast Arnhem Land, who are determined to pass their languages and to resist cultural assimilation, I highlight the striking difference between the Government's internationally stated aims of Indigenous cultural and linguistic inclusivity in education and the reality of a 'de facto policy' in which literacy in Standard Australian English (SAE) is emphasized to the exclusion of education in local languages. This 'invisible' policy has resulted in the dismantling of bilingual education programmes, the suspension of English as a Second Language (ESL) learning, and has, in turn, intensified Indigenous disadvantage. Reliable data on bilingual education programmes demonstrate unequivocal improvement in cultural and socio-economic determinants for disadvantage.

*Keywords:* Australian Aborigines, Indigenous education, bilingual education, cultural assimilation, language maintenance.

## 1. Introduction

This paper reflects on the huge gulf between Indigenous expectations and aspirations, and the actual delivery of education and other services by the Australian Government. It draws on participant observation and qualitative interviews with teachers, students, Indigenous parents, stakeholders, and academics in a number of North East Arnhem Land schools as well as other parts of Australia<sup>2</sup>. In the context of the Australian colonial state, there is a complex tension between policy and practice determined by the values of a capitalist political economy, in which a rhetoric of rationalism and the promotion of democratic values is deployed, while the role of imperialism in

---

<sup>2</sup> Field-based research was conducted by the author from February to May 2016. It involved highly structured collaboration with Yolngu- and Yan-nhangu-speaking people translated by linguist and anthropologist Dr. Bentley James as well as discussions with other academics. Six qualitative and semi-structured interviews with teachers and cultural coordinators from Shepherdson College were carried out in Galiwin'ku. Further interviews with school teachers and parents were carried out on Murrungga Island eliciting subjective indicators about state-based education. This fieldwork period also drew from customary and traditional narratives offered up in unstructured interviews recounting local ontological perspectives on pedagogy from the overarching and foundational body of laws and myths linked to the pre-existing ancestral geography as illuminated by the most senior and knowledgeable elders.



shaping key features of Western civilization is obscured<sup>3</sup>. In implementing this ‘rationalist’ and ‘democratic’ project within the field of Indigenous education, the Australian state acts to the detriment of Indigenous students in remote North East Arnhem Land schools.

Australia is a signatory to several international human rights declarations that specifically enunciate Indigenous peoples’ right to education in their first language<sup>4</sup>. Statements of domestic policy regarding language rights of Indigenous peoples are enshrined in documents such as the Maintenance of Indigenous Languages and Record Programmes (MILR), the National Aboriginal and Torres Strait Islanders Education Policy (1989), and the National Indigenous Language Policy (2009). Yet, the noble aspirations expressed in these documents are not reflected at the practical level of political will and resourcing which would be essential for implementing educational programmes capable of actually supporting Indigenous Languages and Bilingual Education in the country in Indigenous communities.

In 1972, Kim Beazley, the then Australian Commonwealth Minister for Education, wrote:

“To deny a people an education in their own language is to treat them as a conquered people, and we have always treated the Aborigines as a conquered people”<sup>5</sup>.

---

3 Noam Chomsky notes that in the West, in the last four hundred years, an emphasis on the role of the Enlightenment in the making of civilization and its discourse, as well as an emphasis on rationalism and democracy and democratic values [attends] a remarkable tendency to not mention imperialism as shaping the contours of Western civilization [and] how Western imperialism tends to misrecognize the ‘other’. See <https://chomsky.info/talks/>. Similarly, Walter Mignolo, an Argentinian scholar, points out that the imperial imaginary articulated in the rhetoric of modernity, democracy, and progress mirrors forms of western ‘egology’—the presumed totality of the gnosis of the Occident—that devalues other ways of being which do not conform to neoliberal expectations. This colonial matrix of power, he concludes, is inextricably grounded within western languages and categories of thought. Mignolo, Walter (2011): “Epistemic Disobedience and the Decolonial Option: A Manifesto”, *Transmodernity, Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*, Vol. 1, No. 2. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/62j3w283>; see also Mignolo, Walter (2013): “Geopolitics of sensing and knowing: On (de)coloniality, border thinking, and epistemic disobedience”, *Confero*, Vol. 1, No. 1, pp. 129-150.

4 Some of these documents are: The Universal Declaration of Human Rights (Article 27), and the Universal Declaration on Cultural Diversity (Articles 5 and 6). Australia has recently reversed its previous position and now supports the United Nation Declaration on the Rights of Indigenous People (Article 13 and 14). Furthermore, Australia is a signatory of the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 26 and 27), and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 13).

5 Bond, John and Brown, Mike (2008): “Political Dynamite in Australia”, in MACKENZIE, A. R. K. Frank Buchman’s Legacy, chapter 8, Caux Books and Initiatives of Change, London. Retrieved from: <http://www.iofc.org/frank-buchman-legacy-8>.

In 1986, Australia became the first English-speaking country with a National Policy on Language (NPL). During a period of positive language activism and consultation starting in the 1970s, successful bilingual education programmes were instituted in the Northern Territory (NT) with local Indigenous support. However, as Australian Government policy began to resonate with a global trend toward neo-liberalism, there was a reduction in ideological and financial support for an inclusive and complete Indigenous languages and culture platform within the education system which undermined the maintenance of Indigenous languages and culture programmes more generally<sup>6</sup>. This ideological shift was articulated in the Australian Languages and Literacy Policy (1991), which revealed a clear move toward a neo-assimilationist approach, while preserving a rhetoric of inclusiveness<sup>7</sup>.

This rhetoric of concern for Indigenous languages coupled with practices that stifle the transmission of Indigenous languages has been called an 'invisible language policy'<sup>8</sup>. Indigenous languages and cultural aspirations in education are undermined while the privileged status of the dominant Standard Australian English (SAE) and monolingualism is reinforced in schools<sup>9</sup>. This *de facto* policy of 'back door assimilation' works at the level of institutional ideology<sup>10</sup>. Despite the outward appearance of support for an inclusive Indigenous education policy articulated by institutions which manage education, the ideologies that shape the socio-cultural norms, curriculum development, and funding priorities of actors within those institutions enhance the power of the dominant group and its language. In Australia, an 'economic apartheid'<sup>11</sup> is evident in the disproportionate funding available for some urban schools in compa-

---

6 Under the Abbott Government, funding for virtually all Indigenous programmes was reduced. Fogarty, William, Lovell, Melissa, and Dodson, Mick (2015): "A view beyond review: challenging assumptions in indigenous education development", *UNESCO Observatory Multi-Disciplinary Journal in the Arts*, Vol. 4, No. 2, pp. 1-16. Altman points out that the resilience of the Aboriginal customary economic sector is, at times, at odds with dominant neoliberal thinking and "its goal to bring all the human action within the realm of the market". Altman, Jon (2010): "What Future for Remote Indigenous Australia? Economic Hybridity and the Neoliberal Turn", in ALTMAN Jon and HINKSON Melinda (eds.), *Culture Crisis: Anthropology and Politics in Aboriginal Australia*, University of New South Wales, Sydney, pp.259-280, p.272; see also HARVEY, David (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.

7 Truscott, Adriano and Malcom, Ian (2010): "Closing the Policy-Practice Gap: Making Indigenous Language Policy More Than Empty Rhetoric", in HOBSON John, LOWE Kevin, POTESH Susan and WALSH Michael (eds.), *Re-Awakening Languages*, Sydney University Press, Sydney.

8 'Invisible policy' can be understood as the effect of language policy on language use. *Ibid*.

9 *Ibid*.

10 Slavoj Zizek defines ideology not as ideas but as a cognitive, affective, and perceptive, ethico-political framework that predetermines us to have certain sorts of ideas: "a set of explicit and implicit, even unspoken, ethico-political and other positions, decision, choices, etc., which predetermine our perception of facts, what we tend to emphasize or to ignore". Blake, Terence (2013): "Ideology' and Continental Philosophy: avoiding the i-word". Retrieved from: <https://terenceblake.wordpress.com/2013/07/31/ideology-and-continental-philosophy-avoiding-the-i-word/>.

11 CHOMSKY, Noam (2010): *Hopes and Prospects*. Penguin, UK.

ri-son to the insufficient services delivered to those less centralized and remote Indigenous schools<sup>12</sup>. The egregious outcomes of this ‘*de facto* language policy’ are most notable in the Northern Territory of Australia, where Indigenous people form one third of the State’s population and provide forty-four percent of the school cohort<sup>13</sup>. Although in northeast Arnhem Land almost all are English as a Second Language (ESL) students, since the 1980s these students’ ESL status has been increasingly derecognized and their educational aspirations ignored, neglected, and denied. This has exacerbated the level of Indigenous disadvantage in Australia which has long been internationally recognised<sup>14</sup>.

In this paper, I focus on the situation faced by the Yolngu Aboriginal people from Northeast Arnhem Land, among whom I conducted field-based research in 2016. Furthermore, I discuss the publicly articulated inclusive language policy and the dominant SAE language policy and then highlight their implementation in practice as reported by the Yolngu people, Indigenous and non-Indigenous educators, and educators and analysts more broadly. Drawing on national and international research, I canvass several issues that demonstrate the primary importance of providing culturally inclusive methodologies to deliver successful educational and bilingual programmes which, it is argued, enhance the psychological and emotional resilience of students in the most disadvantaged schools in the nation.

The recent history of debate around bilingual education in Australia is discussed first, before focusing in more detail on the ‘*de facto* language policy’ and its ramifications for Indigenous peoples. I show how bilingual education has been dismissed, diminished, and disabled as a direct result of state policy. I enquire into the cultural and

---

12 Taylor states that most of the schools in remote areas have been substantially underfunded compared to schools in locations such as the territory capital Darwin. TAYLOR, John (2010): “Demography as destiny: Schooling, work and Aboriginal population change at Wadeye”, *Centre for Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR) Working Paper*, No. 64. Retrieved from: <http://caepr.anu.edu.au/sites/default/files/Publications/WP/CAEPRWP64.pdf>. According to new Federal funding arrangements due to come into effect in 2017/2018, \$309 million will be stripped from the NT’s education budget during the eight years from 2018 to 2025. Australian Education Union NT branch president, Jarvis Ryan, said the cuts would have a “devastating impact” on schools, with the most remote and “disadvantaged schools expected to bear the brunt of the cuts”, NT News (April 16, 2016), “Federal school funding debacle”. Retrieved from: [www.ntnews.com.au](http://www.ntnews.com.au).

13 Fogarty, William (2012): “Indigenous Education Report Misses the Big Picture”. Retrieved from: <http://theconversation.com/indigenous-education-report-misses-the-big-picture-8024>.

14 In a Department of Education’s funded-report, Bourke notes that “despite initiatives which have been introduced by Commonwealth and State/Territory governments in the last 20 years to improve participation in, and outcomes from, education for Indigenous students, they continue to be the most educationally disadvantaged student group in Australia with consistently lower levels of academic achievement and higher rates of absenteeism than among non-Indigenous students”. Bourke, Colin (2000): “Better Practice in School Attendance - Improving the School Attendance of Indigenous Students”, Commonwealth Department of Education, Training and Youth Affairs. Retrieved from: <http://www.ieprojects.org.au/docs/learningcommunities/Better%20Practice%20in%20School%20Attendance.pdf>.

socio-cultural requirements for well-funded bilingual education and conclude with findings that highlight the clear subordination of Indigenous languages and cultural aspirations in NT schools and which are also mirrored elsewhere in Australia. By exclusively emphasizing SAE literacy in education curricula, education in local languages is discounted and majority language learning is retarded, thus deepening disadvantage in yet another generation of Indigenous students.

Although the acquisition of English is of major importance in promoting full participation in the wider Australian society and economy, it cannot be understood as the basis for political or social equality. Altman demonstrates convincingly the growing inequality created by the state's idealized economic goals and projects to morally restructure the norms, values, and practices of remote Aboriginal people into dominant western (neoliberal) ways of life<sup>15</sup>. The narrative of 'closing the gap'<sup>16</sup> and its trend toward 'normalization' aims to achieve an ambiguous 'statistical parity' that works against the maintenance of Indigenous difference, including culture and language. The Australian Government's neo-assimilationist ideology produces an inexorable push for the 'modernization of Indigenous society' using coercive forms of 'epistemic or symbolic violence'<sup>17</sup>. Many Indigenous peoples, however, want to live lives considerably different from those imagined for them by the state, thus producing corresponding differences in statistical outcomes<sup>18</sup>.

What is contested here is not the goal of SAE competence for all Australians, but rather the subordination of other language objectives, and most notably, Indigenous language projects in the Northern Territory. Pedagogic programmes based on the bi-cultural and bilingual strategies have been shown to be effective at increasing English as a Second or Third Language proficiency in Indigenous students; increased attendance and achievements across all school areas; and attendant increases in psychologi-

---

15 Altman (2010), *op.cit.*

16 Australian governments pledged to 'close the gap' in Indigenous life expectancy, Indigenous childhood mortality rates, and Indigenous educational and employment by implementing the national 'Closing the Gap' policy framework. Council of Australian Governments (2009): "Closing the Gap in the Northern Territory National Partnership Agreement". Retrieved from: [http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/education/national-partnership/past/ctg\\_NT\\_NP.pdf](http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/education/national-partnership/past/ctg_NT_NP.pdf).

17 Nicholls, Christine (2005): "Death by a Thousand Cuts: Indigenous Language Bilingual Education Programmes in the Northern Territory of Australia, 1972-1998", *The International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, Vol. 8, No. 2-3, pp. 160-177.

18 Kowal, Emma (2008): "The politics of the gap: Indigenous Australians, liberal multiculturalism, and the end of the self-determination era", *American Anthropologist*, Vol. 110, No. 3, pp. 338-348, p.338.

cal resilience, well-being, and health and social outcomes<sup>19</sup>. The Yolngu people often asked me why they were being denied such programmes.

## 2. International and domestic legislation on linguistic rights

The notion that language is a key element in maintaining cultural identity underpins the recognition of the rights of Indigenous people throughout the world<sup>20</sup>. De Varennes conceives linguistic rights as ramifications of a host of other rights, such as the rights to freedom of expression, to privacy, and to family life<sup>21</sup>. Arguing for the legislative enactment of linguistic rights in Canada, Harris notes that in the Province of Quebec and the Territories, where the majority of the population are Indigenous speakers, the Nunavut Official Languages Act 2009 provides that two Indigenous languages (Inuktitut and Inuinnaqtun) would also be accorded the status of official language in addition to English and French<sup>22</sup>. In Peru, four million people, roughly 16 per cent of the nation's population, are Indigenous and speak at least one of the country's 43 Indigenous languages, among which Quecha and Aymara are the most widely spoken Indigenous languages in the nation<sup>23</sup>. The Education Intercultural Bilingüe (EIB) programme provides native-language medium education with the purpose of increasing "Indigenous children's educational opportunities and to recognize Peru as a multilingual and multicultural society"<sup>24</sup>.

---

19 Altman (2010), *op.cit.*; see also Truscott and Malcom (2010), *op.cit.*. Considering the importance of land management for Indigenous peoples to the maintenance of cultural life, identity, autonomy and health, Hunt, Altman, and May identified how natural resource and land management activities that involved young people working on country with elders in New South Wales resulted in increased school attendance. Hunt, Janet, Altman, Jon and May, Katherine (2009): "Social Benefits of Aboriginal Engagement in Natural Resource Management", *Centre for Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR) Working Paper*, No. 60; Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islanders Studies-AIATSIS (2011), "The Benefits of Caring for Country". Retrieved from: <http://aiatsis.gov.au/research/research-themes/land-and-water/benefits-caring-country>.

20 Universal Declaration of Human Rights (Article 27); Universal Declaration on Cultural Diversity (Articles 5 and 6).

21 De Varennes, Fernand (2001): "Language rights as an integral part of human rights", *Journal on Multicultural Societies*, Vol. 3, No. 1, para 1.1.

22 Harris, Mark (2012): "We know that Indigenous languages do not have a place of power in Australia. Recognition for the linguistic rights of Indigenous Australians?", *Australian Journal of Human Rights*, Vol. 18, No.1, pp.89-114, p. 99.

23 DIGEIBIR-Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (2013), "Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad Propuesta Pedagógica". Retrieved from: [http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/01-general/2-propuesta\\_pedagogica\\_eib\\_2013.pdf](http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/01-general/2-propuesta_pedagogica_eib_2013.pdf).

24 Hynsjo, Disa and Damon, Ami (2015): "Bilingual Education in Latin America: Does Quecha-Medium Education Improve Peruvian Indigenous Children's Academic Achievement?", *Young Lives Working Papers*, No. 136, p. 3.

Australia's linguistic context is somewhat unique, with a large number of Indigenous languages being spoken by a small speaker base of widely dispersed groups. In 2004, the *National Indigenous Languages Survey Report* found that "the number of known Australian Indigenous languages had shrunk from an original number in excess of 250 to around 145, and that 110 of these were categorized as being severely and critically endangered"<sup>25</sup>. Although Australia has enacted anti-discrimination legislation, the *Racial Discrimination Act 1975* (Cth) makes no provision for the protection of Aboriginal language rights<sup>26</sup>. The Victorian *Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006* made it unlawful for any public authority to act in a way that is incompatible with a human right<sup>27</sup>. Along with this, it provides that all persons with a particular cultural and linguistic background must not be denied the right to enjoy his or her culture, and to use his or her language<sup>28</sup>. Because the *Charter of Human Rights and Responsibilities Act* serves more as a filtering mechanism for further legislative enactments to ensure compliance, it does not constitute a legal remedy itself to the obstacles Indigenous Australians face in relation to the full enjoyment of their language rights<sup>29</sup>.

Ultimately, the 2009 *National Indigenous Languages Policy* seeks to recognise Indigenous languages in situations in which the Government interacts with Indigenous peoples, and to support the teaching and learning of such languages in Australian schools<sup>30</sup>. Although the new Federal policy marked a crucial step in claiming Indigenous language rights, the Aboriginal and Torres Strait Islands Social Justice Commissioner, Tom Calma, commented that it did not fully address the intransigence of many state governments in relation to Indigenous rights<sup>31</sup>.

---

25 Harris (2012), *op.cit.*, p. 90.

26 Despite that the *Racial Discrimination Act 1975* (Cth) (RDA) provides in section 9(1) that: "It is unlawful for a person to do any act involving a distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of any human right or fundamental freedom in the political, economic, social cultural or any other field of public life". Harris (2012), *op.cit.*, points out that this provision has not been argued in respect to the denial of Aboriginal language rights.

27 *Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006*, section 28(1).

28 *Ibid.*, section 19(1).

29 Harris (2012), *op.cit.*, p. 95.

30 *Ibid.*, p. 91.

31 Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner, "Social Justice Report 2009", pp. 67, and 58-59. Retrieved from: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/aboriginal-and-torres-strait-islander-social-justice/publications/social-justice-report-o>.

Considering that language “is the main marker that identifies a distinct ethnic group”<sup>32</sup>, and linguistic rights are integral to questions of group identity and survival, Harris is profoundly preoccupied that in Australia no effective recognition is accorded to Indigenous languages<sup>33</sup>. The continual denial of language rights of Indigenous peoples on the part of the Australian State led Tom Calma to the conclusion that “Indigenous Languages do not have a place of power in Australia”<sup>34</sup>.

### 3. Snapshot of the recent political context

Altman has endeavoured to explain how a more inclusive ideological recognition of Indigenous difference and aspirations has been thwarted<sup>35</sup>. Recent literature on the lives of Indigenous peoples within the Australian State illuminate several themes crucial to an understanding of the profound and seemingly immovable obstacles to well-funded bilingual education in remote Indigenous communities. In his book *The Politics of Suffering*<sup>36</sup>, Sutton initiated a key process of destabilization of the leftist ‘self-determination’ thesis, which had been a dominant discourse since the 1960s. Sutton suggested that Aboriginal disadvantage was a reflex of the social policies of the Labor government of the time, rather than the inequalities wrought by colonization. A right wing critique of self-determination policy has since become hugely influential in recent Government policy. Indigenous intellectuals, such as Marcia Langton and Noel Pearson, have since begun to take a more conservative, even neo-assimilationist approach<sup>37</sup>, advocating that the liberal notion of ‘self-determination’ which emerged in the 1970s and its devolution of nominal power to Indigenous communities have failed to bring about improvement in the social conditions of Aboriginal people. They claim that Indigenous peoples have been rendered passively dependent on the welfare

---

32 Australian Institute for Aboriginal and Torres Strait Islander Studies-AIATSIS and Federation of Aboriginal and Torres Strait Islander Languages-FATSIL (2005), “National Indigenous Languages Survey report [Online]”, p.20. Retrieved from: [www.arts.gov.au/sites/default/files/pdfs/nils/report-2005.pdf](http://www.arts.gov.au/sites/default/files/pdfs/nils/report-2005.pdf).

33 Harris (2012), *op.cit.*

34 Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner, “Social Justice Report 2009”, *op.cit.*

35 Altman, Jon (2013): “Arguing the Intervention”, *Journal of Indigenous Policy*, No. 14. Retrieved from: <https://www.nintione.com.au/?p=2685>; ALTMAN, Jon and HINKSON Melinda (eds.) (2007): *Coercive Reconciliation: Stabilise, Normalise and Exit Aboriginal Australia*. Arena Publications, Melbourne.

36 SUTTON, Peter (2009): *The Politics of Suffering: Indigenous Australians and the End of the Liberal Consensus*. Melbourne University Press, Melbourne.

37 See LANGTON, Marcia (2013): *The Right to the Good Life: Improving Educational Outcomes for Aboriginal and Torres Strait Islander Children*. Centre for Independent Studies Publications, Sidney; PEARSON, Noel (2000): *Our Right to Take Responsibility*. Noel Pearson & Associates Publications, Cairns.

system. Anthropologists who played a conspicuous part in the institutional codification of Aboriginal land rights and traditions<sup>38</sup>, conversely, have been blamed for obscuring the role of tradition and custom in contributing to the crisis in the Aboriginal world, thus failing to understand “the agency of Indigenous people in the transition to modernity”<sup>39</sup>.

*The Little Children are Sacred Report* by Pat Anderson and Rex Wild<sup>40</sup> released in June 2007 provided a disturbing account of child sexual abuse in many NT communities. Altman, among others, has argued that although this Government report used an evidence-based and non-ideological methodology, the report was later used cynically in a ‘wedge’ political maneuver by the Howard Government just prior to a Federal election to invoke the notion of a ‘National Emergency’ which led to a suspension of critical thinking and provided cover for the implementation of a system of crisis-induced reforms. Asserting the alleged inability of Aboriginal parents to provide a safe, healthy home environment for their children, the Northern Territory Emergency Intervention (NTEI) was launched in 2008 in accordance with Howard’s long-held ideological notions of ‘normalization’ for Indigenous Australians<sup>41</sup>. The public discourse around ‘Aboriginal dysfunction’ in areas such as community life, education, and health culminated in a series of National Partnerships bundled into the National Indigenous Reform Agreement (NIRA). Specifically, this managerial and technocratic policy apparatus stressed the need for “individual responsibility, private home ownership, education, employment and business development that are regarded as [the] corner stone of social policy development in neoliberal states”<sup>42</sup>. Despite considerable commitment to ‘closing the gap’, the Rudd and then Gillard Governments (and the Howard Government before them), have demonstrated an inability to actually deliver contents which are divorced from the lived reality of Indigenous peoples<sup>43</sup>. The 2011 ‘Stronger Futures’

---

38 Altman (2010), *op.cit.*

39 Langton, Marcia (2010): “The shock of the new: A postcolonial dilemma for Australianist anthropology” in ALTMAN Jon and HINKSON Melinda (eds.), *Culture Crisis. Anthropology and Politics in Aboriginal Australia*, University of New South Wales, Sydney, pp. 91-115, p. 92.

40 Wild, Rex and Anderson, Patricia (2007): “Ampe Akelyernemane Meke Mekarle - Little Children are Sacred”. Board Of Inquiry Into The Protection Of Aboriginal Children From Sexual Abuse. Archived from the original (pdf) on 3 July 2007 and on file with author.

41 Altman (2013), *op.cit.*, p. 32.

42 *Ibid.*, p. 87.

43 *Ibid.*, p. 88. With regard to the failure of such policies to meet their stated aims, Altman states that in “the area of housing and land tenure reforms appears to have gone from bad to worse with reports that some of the handful of post-intervention housing delivered under the Strategic Indigenous Housing and Infrastructure Programme (SIHIP) might need to be demolished owing to poor workmanship” (*Ibid.*, p. 83). For a discussion on structural incompatibilities between Indigenous and Western’s values system see the section of this article “The specific culture of Yolngu of northeast Arnhem Land”.



legislation in the Northern Territory expanded the Federal Northern Territory Emergency Response Act of 2007 to enhance the operation of existing measures<sup>44</sup>.

Some recent literature has critiqued the emergent neo-conservative discourse around Indigenous Australians. Citing Weber, Altman suggests that the development of a money economy is a presupposition of the bureaucracy. Similarly, to improve socio-economic outcomes of Indigenous Australians, the 'closing the gap' narrative also requires complete assimilation to the market economy<sup>45</sup>. Altman, as well as Indigenous people with whom I spoke across northeast Arnhem Land, recognize that the full embrace of the market economy is highly corrosive of the fragile cross-cultural and intercultural contexts of modern day Indigenous people living on their land. Maintenance of important elements of the Indigenous customary economy and land-based ways of life impose concrete difficulties for the development of market-based opportunities in remote areas where domains of sociality that are distinctively Indigenous persist<sup>46</sup>. Altman argues that development imposed from the above in a technical and managerial manner will not deliver positive outcomes, either in employment engagement or education<sup>47</sup>. Indigenous peoples recognise that if they surrender to the full assimilation of the market, they will lose their language, culture, and land; a fate demonstrated by the dispossession and neglect already long ago visited on Indigenous cultures of southern Australia which have been settled for longer.

#### 4. Background on bilingual education in the Northern Territory

Bilingual education works because it follows the world's best practice ESL strategies that include and value the knowledge, culture, and language embodied in the first language, as a foundation for literacy in the second language. The foundations of bilin-

---

44 Australian Government (2011): "Stronger Futures Discussion Paper", pp. 3-28. Retrieved online on 2 April 2012 and on file with author.

45 Altman (2010), *op.cit.*

46 Rowse, Tim (2010): "Re-figuring 'Indigenous culture'" in ALTMAN Jon and HINKSON Melinda (eds.), *Culture Crisis. Anthropology and Politics in Aboriginal Australia*, University of New South Wales, Sydney, pp. 153-178. See also, M. and R. Tonkinson's studies on cultural resistance of Martu Aborigines. Tonkinson, Myrna and Tonkinson, Robert (2010): "The Cultural Dynamics of Adaptation in Remote Aboriginal Communities: Policy, Values and the State's Unmet Expectations", *Anthropologica*, Vol. 52, pp. 67-75.

47 Altman (2010), *op.cit.*

gual education in the NT were laid by the Watts-Gallagher report<sup>48</sup> and the Joy Kinslow-Harris's paper<sup>49</sup>, in which it was argued that bilingual education was the ideal approach by providing Aboriginal people with teaching in their own languages through a system of team-teaching in partnership with qualified non-Aboriginal teachers<sup>50</sup>. Bilingual education was thus understood as enabling Indigenous peoples to learn foreign tasks through the medium of vernacular language<sup>51</sup>. By March 1973, the first NT pilot bilingual education programmes were implemented as an initiative of the Whitlam Government, in accordance with the recommendations of the Watts, McGrath and Tandy report<sup>52</sup>. Their aim was to achieve literacy in English and an Aboriginal vernacular language. This particular model of instruction was referred to as the Model 1 'step program'<sup>53</sup>.

As Nicholls commented, "it is not an accident that the year bilingual programmes were introduced marked the official abandonment of Assimilation policy"<sup>54</sup>. Following an 'establishment phase' (1973-1978), bilingual education entered a second phase (1978-1986), characterized by a reduction in staff members and funding support for programmes that began to affect its operations. The (pre-1990s) National Policy on Language that provided a broad platform for the support of Indigenous languages was superseded by a narrower, economic rationalist focus on languages of economic value, SAE, and practical literacy represented by the National Language and Literacy Policy in 1991<sup>55</sup>.

The NT's conservative Country Liberal Party forced the 1998 closure of bilingual programmes, claiming that students in bilingual programmes were not performing as well as their peers. Minister for Education Peter Adamson declared in the NT Parliament that the decision to phase out bilingual education would allow further develop-

---

48 WATTS, Betty H. and GALLAGHER, James D. (1964): *Report on an investigation into the curriculum and teaching methods used in Aboriginal Schools in the Northern Territory*. Minister for State and Territories, Canberra.

49 Kinslow Harris, Joy (1968): "Linguistics and Aboriginal Education: a Practical Use of Linguistic Research in the Northern Territory", *Australian Territories*, Vol. 8, No. 1, pp. 24-34.

50 Harris, Stephen and Devlin, Brian (1999): "The Northern Territory Bilingual Education Program: Some historical reflections". Typescript on file with author.

51 Lea, Tess (2010): "Indigenous education and training: What are we here for?" in ALTMAN Jon and HINKSON Melinda (eds.), *Culture Crisis. Anthropology and Politics in Aboriginal Australia*, University of New South Wales, Sydney, pp. 195-211.

52 WATTS, Betty H., MCGRATH, William J., and TANDY, James C. (1973): *Bilingual Education in Schools in Aboriginal Communities in the Northern Territory*. Australian Department of Education, Canberra.

53 Devlin, Brian (2009): "Bilingual education in the Northern Territory and the continuing debate over its effectiveness and value". Paper presented at the AIATSIS Research Symposium on "Bilingual Education in the Northern Territory: Principles, policy and practice", Visions Theatre, National Museum of Australia, Canberra, on file with author.

54 Nicholls (2005), *op.cit.*, p. 161.

55 Devlin (2009), *op.cit.*, p. 6.

ment of English language programmes. Despite these assertions, the Minister declined to release the data on which his public statements were based. No evidence was ever provided to prove such claims. Strong community opposition forced the government to continue to provide some support for bilingual education, under the auspices of ‘two-way’ learning programmes<sup>56</sup>.

In 2005, bilingual education was publically recognized as an ‘important teaching methodology’ by Minister for Education Syd Stirling<sup>57</sup>. In 2006, the NT Indigenous Education Strategic Plan 2006-2009 remarked that:

“Bilingual education is a formal model of dual language use where students’ first language is used as a language for learning across the curriculum, while at the same time they are learning to use English as a second language for learning across the curriculum. [...] The bilingual programmes are effective overseas and give an indication of positive results in the Territory. [Department of Employment, Education, and Training - DEET] will strengthen the bilingual programme and improve its effectiveness and sustainability to deliver outcomes<sup>58</sup>.”

The DEET committed to strengthening the bilingual programme and improving its effectiveness and sustainability to deliver outcomes<sup>59</sup>. However, by 2008 several factors were constraining the successful operation of remote schools. In particular, the diminishing supply of trained Aboriginal teachers graduating from the Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education (BIITE) had calamitous effects on the education of children in remote communities. In the last decade, “pressure for BIITE to be financially viable has led to a decrease in numbers of young Indigenous people from remote communities undertaking teacher training at BIITE”<sup>60</sup>.

In September 2008, a summary of the *National Assessment Programme—Literacy and Numeracy* (NAPLAN) was released. NAPLAN is an annual assessment of students in years 3, 5, 7, and 9. “What this set of scores showed was that Northern Territory stu-

---

56 Nicholls (2005), *op.cit.*

57 Learning Lessons Implementation Steering Committee (LLISC) (2005): “Public Record”, Darwin, on file with author.

58 Northern Territory Department of Employment, Education and Training-NTDEET (2006), “Indigenous Education Strategic Plan 2006-2009”, pp. 24-25. Retrieved from: [http://www.det.nt.gov.au/education/indigenous\\_education/strategic\\_directions/strategic\\_plan/index.shtml](http://www.det.nt.gov.au/education/indigenous_education/strategic_directions/strategic_plan/index.shtml).

59 Northern Territory Department of Employment, Education and Training-NTDEET (2008a), “Bilingual education program”. Retrieved from: [http://www.deet.nt.gov.au/education/programmes\\_initiatives/bep/index.shtml](http://www.deet.nt.gov.au/education/programmes_initiatives/bep/index.shtml).

60 Resource Network for Linguistic Diversity-RNLD (2010), “Letter to the Hon. Julia Gillard”. Retrieved from: <http://www.rnld.org/advocacy>.

dents, especially those in remote area schools, were not doing as well as their counterparts in other State or Territory jurisdictions”<sup>61</sup>. As a direct consequence of the “intense media glare” that followed<sup>62</sup>, the former NT Minister for Education Marion Scrymgour announced that:

“Teaching and learning programmes in Northern Territory (NT) schools are to be conducted in English for the first four hours of each school day [...]. The teaching and learning of Indigenous languages and culture may be scheduled during afternoon sessions<sup>63</sup>.”

This new requirement aimed to improve attendance rates and lift the literacy and numeracy results in those schools<sup>64</sup>. A document, *Data on bilingual schools*<sup>65</sup>, was tabled in parliament (November 26) to justify the Government's sudden policy shift, and the *Compulsory teaching in English for the first four hours of each school day* policy was introduced in 2009<sup>66</sup>.

More recently, a review of Indigenous education in the NT was conducted in 2014 by independent consultant Bruce Wilson. *A share in the future* review was welcomed by the NT Minister for Education, the Hon. Peter Chandler, as a ‘new, evidence-based approach’ to the failure of efforts to improve results in remote schools<sup>67</sup>. In unpacking the main assumption of the review, Fogarty, Lovell, and Dodson (2015) argue that the recommendations provided and their trend toward standardized testing regimes must be seen in the light of a broader global project of recasting educational policy as a

---

61 Devlin, Brian (2011): “The status and future of bilingual education for remote indigenous students in the Northern Territory”, *Australian Review of Applied Linguistics*, Vol. 34, No. 3, pp. 260-279, p.262.

62 *Ibid.*

63 Northern Territory Department of Employment, Education and Training-NTDEET (2008c): “Policy: Compulsory teaching in English for the first four hours of each school day”. Retrieved from <http://www.det.nt.gov.au/about-us/policies/documents/schools/compulsory-teaching-in-english-for-the-first-four-hours-of-each-school-day>.

64 Northern Territory Government-NTG (2008), “Education restructure includes greater emphasis on English. Media release”. Retrieved from <http://newsroom.nt.gov.au/index.cfm?fuseaction=printRelease&ID=4599>.

65 Scrymgour, Marion (2008), “Full text transcript–11/27/2008” in Legislative Assembly of the Northern Territory, “11th Assembly”, Parliamentary Record No. 3, 25 November 2008, Darwin. Retrieved from: <http://notes.nt.gov.au/lant/hansard/hansard11.nsf/WebFullTextTranscript/272B6E0853A364646925752F0021BB65?opendocument>.

66 Northern Territory Department of Employment, Education and Training-NTDEET (2008c), *op.cit.*

67 Wilson, Bruce (2014), “A share in the future. Review of Indigenous education in the Northern Territory”. Retrieved from: <http://www.fobl.net.au/index.php/au-TI/current-issues/59-a-share-in-the-future-review-of-indigenous-education-in-the-northern-territory>.

merely technical and bureaucratic process, thus restricting the ability of schools to adjust their activities to the needs of Indigenous students and their communities<sup>68</sup>.

## 5. Positive research and damaging opinions on bilingual education

Undercapitalization and a historical legacy of neglect continue to underwrite the demise of meaningful Indigenous education. The fourteen bilingual schools in the NT have historically faced enormous ideological indifference from the education department. The following account provides a characteristic narrative of how in the last decades a subversive 'invisible policy' has undermined the functioning of bilingual education programmes.

In 2008, Minister Scrymgour presented to the NT Legislative Assembly the *Data for bilingual schools in the Northern Territory* report by the NT Education Department, which identified bilingual programmes as the cause of the systemic problems affecting remote schools. The evidence tabled in Parliament begins with the following comparative claim:

"Bilingual schools are not performing as well as their non-bilingual schools across the standard measures of school performance. The assessment is based on the average performance of all students across the 8 remote bilingual schools that offer a full P-12 programme compared with the 8 non-bilingual remote schools"<sup>69</sup>.

A number of more reliable studies have since suggested that the NT Government case against the 'Step' model of bilingual education was ideologically motivated and based on a faulty and questionable interpretation of the 2008 NAPLAN data<sup>70</sup>. Accord-

---

68 Fogarty, Lovell and Dodson (2015), *op.cit.*, pp. 3-9. On this argument see also LI, Tania Murray (2007): *The will to improve: Governmentality, development and the practice of politics*. Duke University Press, Durham (USA); and Fischietti, J.C. (2014): "Issues in education: The rubber duckies are here: Five trends affecting public education around the world", *Childhood Education*, Vol. 90, No. 4, pp. 316-318.

69 Northern Territory Department of Employment, Education and Training-NTDEET (2008a) "Data for bilingual schools in the Northern Territory". Document cited by Scrymgour (2008), *op.cit.*

70 Devlin (2009), *op.cit.*; Devlin, Brian (2010): "Evidence, policy and the 'Step' model of bilingual education in the NT: A brief outline 2010". Paper presented to a Public Forum, Darwin, on September 9, 2010; see also Caffery, Josephine, McConvell, Patrick, and Simpson, Jane (2009): "Gaps in Australia's Indigenous language policy: Dismantling bilingual education in the Northern Territory", *Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies Research Discussion Paper*, No. 24, pp. 1-48.

ing to Devlin, government decision-making was not based on transparent, reliable, and valid analysed data and was defective in three major areas<sup>71</sup>. First, the data presented in the policy statement gave detailed information on the results for schools with bilingual programmes and showed that these were sharply lower than the scores obtained by the comparison schools. Since these results need to be seen in relation to the data on schools which do not have bilingual programmes, it is inexcusable that “the 32 pages of comparative statistics for the non-bilingual schools have been withheld”<sup>72</sup>. Although the Government advocated transparency and evidence-based decision making, it nevertheless made available only half the statistical data, thus impeding a secondary re-analysis of primary data sources. Second, there was a selection bias in the comparative samples in the departmental report because not all bilingual schools were included, thus limiting the generalizability of results. Murrupurtiyanuwu, one of the best performing bilingual schools in the NT, which in 2003 won an Australian Literacy Award for English Literacy, had been excluded. In addition, one of the criteria chosen for schools to be selected was that they had to offer a full (P12) program. Since Xavier is only a secondary school and does not offer primary education, it should not have been included in the analysis. Also, Numbulwar does not run a bilingual programme (the programme is referred to not as a ‘Language Maintenance’ programme, but rather as a ‘Language Revitalization’ program). This statistical inaccuracy weakens the demarcation between bilingual and non-bilingual schools and introduces an erroneous and misleading basis on which to initiate a policy shift. Third, the Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs NAPLAN protocol 3.1.1 *Truth in reporting* specifies that reported data should contain appropriate references to the confidence intervals/error bands that apply to published data<sup>73</sup>. Although these ranges were intended to allow for standard error in the method of measurement, degrees of uncertainty were ignored when NAPLAN test scores were presented in the Data in the Bilingual Schools document. This was evidently not in accordance with NAPLAN reporting protocols<sup>74</sup>.

---

71 Devlin (2009), *op.cit.*

72 *Ibid.*, at 12.

73 Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs-MCEETYA (2009). “Principles and protocols for reporting on schooling in Australia”. Retrieved from: [http://www.curriculum.edu.au/mceetya/nap\\_principles\\_\\_protocols\\_for\\_rep\\_on\\_school\\_2009,27896.html](http://www.curriculum.edu.au/mceetya/nap_principles__protocols_for_rep_on_school_2009,27896.html).

74 Devlin (2009), *op.cit.*; Devlin (2010), *op.cit.*

## 6. Systemic failure to reduce Indigenous disadvantage in education

The education system is directed by a settler state ideology that in practice fails to recognize the rights and needs of Indigenous learners, while continuing to pay lip service to its stated international position on Indigenous rights. This paradox is recognized by Indigenous stakeholders but ignored with practiced inattention by the state system. This paradox is most obviously apparent in the NT where demographic profiles show that 75% of the NT's Indigenous population resides in remote communities, spread across 1,346,200 square kilometres. There are 985 Indigenous communities in the NT with a total of 185 schools; Indigenous students make up 40 per cent of the school population<sup>75</sup>.

The World Indigenous People's Conference on Education produced the *Coolangatta Statement on Indigenous Rights in Education* (1999) which emphasizes that:

“when measured in non-Indigenous terms, the educational outcomes of Indigenous people are still far below that of non-Indigenous people...because educational theories and practices have been developed and controlled by non-Indigenous people. This, in more recent times, due to the involvement of Indigenous people, research shows that *failure is indeed present, but that failure is that of the system, not of Indigenous people*”<sup>76</sup>.

The NAPLAN testing programme is a benchmarking assessment driven by a ‘one measure fits all’ competence in the SAE agenda<sup>77</sup>. Rather than measuring students’ effective levels of engagement and achievement in school, it denies rights to education in local languages and culture, focusing attention on outcomes that disadvantage Indigenous students. Defining educational success according to unilateral quantitative standards restricts the ability of schools to adapt their activities in responding to the educational needs of remote Indigenous students and to implement programmes that fit the particular circumstances of their communities. Standardized testing in education favouring a generic and commodified understanding of Indigenous communities

---

75 Fogarty, Lovell and Dodson (2015), *op.cit.*, pp. 5-6.

76 VV.AA. (2009): “The Coolangatta Statement on Indigenous People's Rights in Education”, *Journal of American Indian Education*, Vol. 39, No. 1, pp. 52-64, p.56.

77 Fogarty (2012), *op.cit.*

fails to grasp the actual social determinants of educational achievement, such as “the well-established causal relationships between systemic neglect, socio-economic disadvantage, geographic isolation and poor health with educational outcome”<sup>78</sup>.

“There has been ten years of back to basics, literacy and numeracy programmes in schools aimed at lifting NAPLAN scores. This is patently not working. The poor scores are a reflection of the deep social inequalities in our educational system. Indigenous and non-Indigenous students in low socio-economic areas in other parts of Australia also achieve poorly on such tests. We have to ask, what are these tests really showing? Are they testing literacy and numeracy or are they simply showing us scales of social disadvantage?”<sup>79</sup>.

“Education by numbers” and its proscriptive pedagogy are both linguistically and culturally problematic for Indigenous students<sup>80</sup>. One teacher from Shepherdson College at Galiwin’ku reported recently that “teaching becomes very technical and is a barrier to Yolngu students”<sup>81</sup>. The attendance rates at the Lajamanu school have fallen dramatically since 2008.

Indigenous school attendance has dropped from 70% in 2009 to 68% in 2012. The trend was even lower in very remote areas (58%)<sup>82</sup>. Outcomes in literacy and numeracy are also demonstrably lower to date than in the period when properly funded bilingual programmes were organized. As a participant observer on the Galiwin’ku and Murrunga Islands, I found that Yolngu of the parents’ and grandparents’ generation generally possess a greater competence in English than the young one. They claimed that the bilingual school programmes they were involved with were the reason.

---

78 Fogarty (2012), *op.cit.*

79 *Ibid.*

80 Fogarty, Lovell and Dodson (2015), *op.cit.*, p. 4.

81 Comment made by a teacher during an interview held at Shepherdson College at Galiwin’ku on 22 March 2016.

82 Fogarty, William and Schwab, Robert G., (2012): “Indigenous Education: Experiential Learning and Learning through Country”, *CAEPR Working Paper*, No. 81, p. 5.



## 7. Evidence shows bilingual education works

As mentioned earlier, bilingual education works because it follows the world’s best practice ESL strategies, which include and value the knowledge, culture, and language of the first language as a foundation for literacy in the second language. Data from bilingual schools’ NAPLAN results showed that some bilingual schools performed as well as or better than their peers in non-bilingual schools. This is remarkable in itself, as the children in these bilingual schools are completing the test in a foreign language. For example, see the results in Figure 1 for Year 3 Spelling, Year 3 Numeracy, Year 7 Numeracy, Year 9 Grammar, and Punctuation<sup>83</sup>.

#1 Year 3 spelling			
Non-bilingual	School means	Bilingual	School means
Alekareng CEC		Lajamanu CEC	
Angurugu CEC	186	Maningrida CEC	202
Borrooloola	203	Milingimbi CEC	223
Gapuwiyak CEC	186	OLSH Thamarur CEC	198
Kalkaringi CEC	197	Shepherdson Coll CEC	195
Ngukurr CEC	229	Yirrkala CEC	
Ramingining CEC	220	Yuendumu CEC	
*Xavier *		Numbulwar	297
Group School Mean	204.7	Group School Mean	223

#3 Year 7 numeracy			
Non-bilingual	School means	Bilingual	School means
Alekareng CEC	239	Lajamanu CEC	363
Angurugu CEC		Maningrida CEC	399
Borrooloola	394	Milingimbi CEC	362
Gapuwiyak CEC	380	OLSH Thamarur CEC	344
Kalkaringi CEC	386	Shepherdson Coll CEC	417
Ngukurr CEC	366	Yirrkala CEC	323
Ramingining CEC	386	Yuendumu CEC	311
*Xavier*	368	Numbulwar	361
Group School Mean	359.9	Group School Mean	360

#4 Year 9 Grammar & Punctuation <sup>4</sup>			
Non-bilingual	School means	Bilingual	School means
Alekareng CEC	164	Lajamanu CEC	
Angurugu CEC		Maningrida CEC	252
Borrooloola	221	Milingimbi CEC	271
Gapuwiyak CEC		OLSH Thamarur CEC	224
Kalkaringi CEC		Shepherdson Coll CEC	414
Ngukurr CEC	297	Yirrkala CEC	368
Ramingining CEC	230	Yuendumu CEC	
*Xavier*	382	Numbulwar	
Group School Mean	258.8	Group School Mean	305.8

Figure 1: “School results”.  
Source: Devlin (2010), *op.cit.*

83 Devlin (2010), *op.cit.*

These results demonstrate that students are able to increase their academic skills in the majority language even though they spend a minimal amount of instructional time learning through their first minority vernacular language (see below figure 2)<sup>84</sup>.

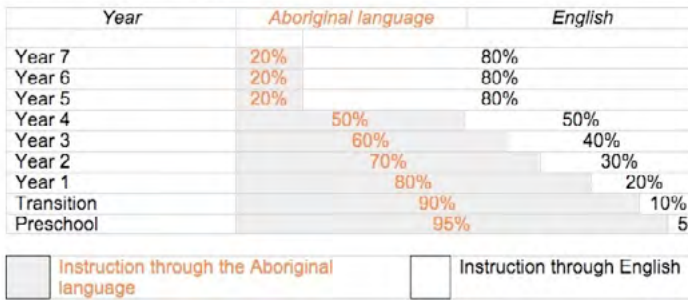


Figure 2: “Model I (“step”) bilingual program”.

Source: Devlin (2010), *op.cit.*

These findings are consistent with similar studies conducted in Latin America concerning the use of a native-language medium of instruction and its effect on the school performance of minority language students. In Guatemala, Marshall (2011) states that having access to bilingual education is associated with a higher probability of school enrollment and attainment<sup>85</sup>. In Peru, Hynsjo and Damon (2015) report that the *Educación Intercultural Bilingüe* (EIB) programme provides for the teaching of all subjects in Indigenous languages in Grades 1 and 2, including Spanish as a second language, and increasing Spanish-medium instruction by 10 percentage points each year<sup>86</sup>. This study also suggests that Indigenous-language medium education for Latin American Indigenous children may also play a role in ameliorating the Indigenous test gap<sup>87</sup>.

Research evidence supports an education model that uses the child’s own cultural knowledge as the starting point from which to move “from the known to the unknown”, thus facilitating second language acquisition<sup>88</sup>. As Yolngu elder Reverend Djiniyini Gondarra explained,

84 Devlin (2011), *op.cit.*

85 Marshall, Jeffery H. (2011): “School Quality Signals and Attendance in Rural Guatemala”, *Economics of Education Review*, Vol. 30, No. 6, pp. 1445-1455.

86 Hynsjo and Damon (2015), *op.cit.*, p. 4.

87 *Ibid.*

88 Nicholls (2005), *op.cit.*, p. 165.

“I knew English could open up a world for me. But for me to understand English, I had to go back to my own language, to really understand the intellectual language”. And this, at its heart, is the bilingual argument”<sup>89</sup>.

## 8. Settler politics, neglect, and assimilation

The lack of well-constructed policy with respect to the diversity of lifestyle, geographic location, and differing histories of engagement have characterized the settler response to remote Indigenous communities in the Northern Territory<sup>90</sup>. International research demonstrates resoundingly that “the stronger a child’s first language and cognitive development in that first language is, and the longer it is maintained, the stronger their ability and the greater their ability to actually achieve higher outcomes in their additional language, in this case English”<sup>91</sup>. Chief Minister Peter Henderson’s sentiment “*there is absolutely no evidence to show that bilingual education has been of any benefit to Indigenous students*” is an example of ill-informed political shaping of public opinion regarding issues in Indigenous education<sup>92</sup>. The NT Education Department has a policy of not recognizing the ESL status of the Indigenous students under its care.

Waller demonstrates how this policy operates in some schools by putting at risk the careers of staff sympathetic to the aims of bilingual education<sup>93</sup>. In Galiwin’ku, Shepherdson College staff declared that “they [the school management and the education department] stop people from speaking out against systematic Indigenous disadvantages created by non-recognition of ESL status by forcing teachers to sign a contract that they will not talk to the media”<sup>94</sup>. This view is also shared by the majority of remote teachers to whom I spoke, who state that despite bilingual schools’ official recognition, the Government continues to dismiss the acceptance of the foreign language status of English in remote communities at a time when ‘Reconciliation’ is supposed to

---

89 Djinyini Gondarra cited by Toohey, Paul (2009), “Voices of dissent”. Retrieved from: <http://www.theaustralian.com.au/news/voices-of-dissent/story-e6frg6p0-111118964289>.

90 Fogarty (2012), *op.cit.*

91 Australian Broadcasting Corporation (2003): “Tiwi Islands School Wins English Literacy Award”. Retrieved from: <http://www.abc.net.au/stateline/nt/content/2003/s954762.html>.

92 Australian Associated Press (2008). “Calma backs bilingual education in NT”. Retrieved from: <http://news.theage.com.au/national/calma-backs-bilingualeducation-in-nt-20081117-6990.html>; Lea (2010), *op.cit.*

93 Waller, Lisa (2011): “Bilingual education and the language of news”. Paper presented at the AIATSIS Seminar Series, Canberra.

94 Comment made by a teacher during an interview held at Shepherdson College at Galiwin’ku on 27 March 2016.

be at the top of the national agenda<sup>95</sup>. The government uses language that stresses notions of 'deficit' and 'increased opportunities', while disallowing the incorporation of Indigenous aspirations and language into policy and instructional contexts. The hidden agenda of the Australian state's neo-assimilationist policy maintains the conditions for Indigenous inequality and educational underachievement to continue. Walsh suggests that by denying ESL methods and local cultural considerations, schools are—in relation to the Indigenous context—the agent of the 'outside' government and society and the first instrument of assimilation<sup>96</sup>. Indigenous peoples in the NT have not conceded their struggle to maintain their languages and culture.

## 9. If not ESL students, then what are they?

The Government's failure to accept the foreign status of English in remote communities and the consequent obstacles that impede the professional development of competent educators who have been schooled in the syntax and phonology of Indigenous languages drastically undermines students' acquisition of English as a Second Language<sup>97</sup>. In Shepherdson College, the absence of qualified teachers trained in Aboriginal languages is an issue of major concern.

Teachers who are recruited to work in remote schools come from metropolitan areas and have little understanding of or formal induction in the cultural background of their students. Furthermore, their employment conditions are typically restricted to short-term contracts (3 months) that impede their ability to gain a deep understanding of the context in which they live and work and their ability to respond to their students' needs<sup>98</sup>. "Years ago there was more stability of contracts. People have been [teaching] here for four years". Other teachers have been working in remote schools for

---

95 Reconciliation Australia is an independent not-for-profit organisation established in 2001 which promotes and facilitates reconciliation by building better relationships, respect, and trust between the wider Australian community and Aboriginal and Torres Strait Islander peoples for the benefit of all Australians. Retrieved from: <https://www.reconciliation.org.au>.

96 Walsh, Michael (2010): "Why language revitalization sometimes works" in HOBSON John, LOWE Kevin, POTESH Susan and WALSH Michael (eds.) *Re-Awakening Languages. Theory and Practice in the Revitalisation of Australia's Indigenous Languages*, Sydney University Press, Sidney, pp. 22-36.

97 *Ibid.*

98 Martin Nakata, an Indigenous scholar, asserts that it is effective teachers' fully understanding of the goals and the process of literacy learning, and the children they teach, which make the difference and produce good results. Their repertoire of skills is built on experience adjusting things to the individual differences, and effective teachers are always thinking about and reviewing what they are doing and evaluating how well their strategies are working. Nakata, Martin (2003): "Some Thoughts on Literacy Issues in Indigenous Contexts", *The Australian Journal of Indigenous Education*, Vol. 31, pp. 7-15.

20 years or so, “but the Department doesn’t offer permanent job[s] anymore”<sup>99</sup>. The activities of teachers who are not bilingual are aimed at delivering some sort of bilingual programme that involves Indigenous cultural coordinators. However, their efforts are only occasional and occur in the afternoon, by which time the children are tired and, it could be argued, are totally unprepared to deal with this task. Teachers state that “To be effectively working, bilingual programmes have to be bicultural”<sup>100</sup>. Besides the programme in use, it is the effective and responsive teachers who fully understand the goals and the process of literacy learning and the children they teach who make the difference and produce good results. While coping with the reality of the complexity of the Indigenous context in relation to the mainstream, “teachers in the system, and Indigenous people outside of it, have to learn the language of such complexities”<sup>101</sup>.

## 10. Geographical and Sociocultural determinants

The geographical remoteness of communities such as Galiwin’ku leaves Indigenous peoples severely disadvantaged by the lack of access to services and opportunities available elsewhere<sup>102</sup>. In addition to the large size of the community (about 3000 people) and overcrowding, this creates an unstable social profile that imposes many obstacles to “the uptake from the Yolngu side in education”. One teacher stated that “because of the alienation provided by the uncertainty of programmes, which may be cancelled in a year’s time, people don’t rush into them. This creates a stressful environment for everybody and people don’t want to engage with the school”<sup>103</sup>.

In accordance with the predominance of the ‘self with others’ cognitive scheme considered by Victoria Burbank<sup>104</sup>, teachers say that “there are not many students who want to pursue [tertiary] education because this would entail leaving the island [of Galiwin’ku]”; it would be at odds with their strong attachment to kin and country<sup>105</sup>.

---

99 Comment made by a teacher during an interview held at Shepherdson College at Galiwin’ku on 27 March 2016.

100 *Ibid.*

101 Nakata (2003), *op.cit.*, p. 14.

102 Tonkinson, Robert (2007): “Aboriginal ‘Difference’ and ‘Autonomy’ Then and Now: Four Decades of Change in a Western Desert Society”, *Anthropological Forum*, Vol. 17, No. 1, pp. 41-46.

103 Comment made by a teacher during an interview held at Shepherdson College at Galiwin’ku on 28 March 2016.

104 Burbank, Victoria (2006): “From Bedtime to On Time: Why Many Aboriginal People Don’t Especially Like Participating in Western Institutions”, *Anthropological Forum*, Vol. 16, No. 1, pp. 3-20.

105 Comment made by a teacher during an interview held at Shepherdson College at Galiwin’ku on 28 March 2016.

In general, these statements show an absence of balance between Western and Indigenous knowledge in the decision-making process and practices in the education system that favour Western knowledge. 'Finding balance' in education<sup>106</sup> requires the restructuring of power positions "within school and other political and economic institutions at local, state and national levels"<sup>107</sup>. As Maratja Dhamarrandji points out:

"I use this word *miḡurrmirr*, *miḡurrmirr* is like the English notion of value, like the value in education, talking about absolutes and relativity, yes, you see, like learning, because the system operating today is the *balanda* way of doing things, the *balanda* way of maths all the time, and their system of value, their *miḡurrmirr*, what about Yolḡu?"<sup>108</sup>.

Shepherdson College's teachers who have been involved in bilingual education since its inception and have experienced the efficiency of different pedagogic methodologies see the lack of bilingual teachers as the key determinant of school and community's overlapping political and social issues. "We have just one teacher who is doing the qualification course in Yolḡu-matha [language]". Teachers maintain that the government should commit itself to reopening the dialogue about bilingual education, "reactivating qualification paths for *balanda* [white] teachers trained in Yolḡu-matha as well as allowing Yolḡu people to become qualified teachers"<sup>109</sup>. This will in turn stimulate the involvement of the community in improving engagement and achievement in education<sup>110</sup>.

---

106 Yunupingu, Mandawuy (1993): "Yothu Yindi: Finding balance" in Australian Broadcasting Corporation-ABC, *Voices from the land*. Boyer Lecture Series, Sydney.

107 Tamisari, Franca and Milmilany, Elizabeth (2003): "Dhinthun wayawu: Looking for a pathway to knowledge", *The Australian Journal of Indigenous Education*, Vol. 32, pp.1-10, p. 4.

108 Dhamarrandji, Maratja (2007): "Value in Yolḡu Life: Remarks made during the Maths as a Cultural Practice Workshop", p. 2. Retrieved from: [http://www.cdu.edu.au/centres/yaci/pdf/Maratja\\_Value.pdf](http://www.cdu.edu.au/centres/yaci/pdf/Maratja_Value.pdf).

109 Comment made by a teacher during an interview held at Shepherdson College at Galiwin'ku on 27 March 2016.

110 Devlin (2011), *op.cit.*

## 11. Improving outcomes: what works for Indigenous students?

The Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs recognizes the fundamental notion of schools ‘fitting students’ rather than students ‘fitting schools’ as a factor that enhances children’s literacy learning<sup>111</sup>. The lack of good fit between the culturally learned behaviours of the Indigenous familiar environment and those of the classroom contributes to educational failure. Rather than pursuing detrimental practices discounting differences, educators need to adopt teaching practices which are congruent with student’s background as a vital ingredient for their academic success at school<sup>112</sup>.

The interplay of school with families and communities furnishes the theoretical framework for the Learning on Country (LoC). The programme has recently emerged in the NT and is fostering a collaborative approach among teachers, Indigenous rangers, and community members. They take students out of the classroom and onto ‘country’ as to provide a culturally appropriate space for learning with a payoff in the classroom.

“[...] Indigenous Rangers are able to complement the teaching curriculum by bringing their land and sea management skills and knowledge into learning settings, at the same time teachers are able to shape the curriculum to take advantage of and build on the activities Rangers undertake on a daily, seasonal and yearly basis. Working together they create learning experiences that incorporate both Indigenous Australian and Western knowledge systems”<sup>113</sup>.

---

111 Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth-MCEETYA (2001): “Effective learning issues for Indigenous Children aged 0-8 years”. Retrieved from: <http://www.mceetya.edu.au>.

112 KALE, Joan (1995). *Al gad dha pawa: Practices of Orality and Literacy of an urban Torres Strait Islander child*. Doctoral Dissertation, James Cook University, Townsville, Australia.

113 Fogarty and Schwab (2012), *op.cit.*, p. 4.



Figure 3: “Learning on Country Communities, Schools and Ranger Groups, 2014”.

Source: Fogarty, William and Schwab, R. G. Jerry (2015), “Land, learning and identity: toward a deeper understanding of Indigenous learning on country”, *UNESCO Observatory Multi-Disciplinary Journal in the Arts*, Vol. 4, No. 2, pp. 1-16.

LoC delivers a culturally responsive secondary school curriculum with particular reference to natural resource and cultural management; it validates Indigenous knowledge in the context of Western education. Considering the paramount importance of the attachment to country to Aboriginal lifestyles and identity, the programme enhances the Indigenous students’ daily interest in school. Improved attendance rates facilitate the learning of language and literacy skills that, in turn, will increase qualifications, employment pathways, and jobs for the future<sup>114</sup>. Besides these ‘instrumental reasons’<sup>115</sup>, the programme works for ‘non-instrumental reasons’ that uphold important aspects of Yolngu Law (*Rom*), thus strengthening the intergenerational transfer of Indigenous knowledge, language, and identity. LoC, in partnership with Galiwin’ku community members, runs the Yalu program, which is instrumental in: assisting school staff with dual language programme design and development of alternative cur-

<sup>114</sup> *Ibid.*, pp. 7-10.

<sup>115</sup> Harris (2012), *op.cit.*



ricula; resolving epistemological questions arising from grammar and discourse-related differences between Indigenous languages and English; and building community support around cultural programmes in school.



Figure 4: “Yalu program meeting”.  
Source: Author Tommaso Piva’s private collection.

In Galiwin’ku, the Gumurr Marthakal Rangers, Shepherdson College, and community members form the reference group that provides guidance for the cultural activities of LoC. The stated educational aims and successful activities of the programme have actually been acknowledged and encouraged by the NT Government. My intention here is to contextualize some considerations that arose from interviews conducted with teachers from the Shepherdson College and LoC staff. These relate to the broader picture of the NT Government’s neglect of language education policy, which implicitly undermines collaborative approaches to education.

## 12. The specific Culture of the Yolngu of North East Arnhem Land

Myers' notions of cultural subjectivity drew social scientists' attention to the fact that the properties possessed by human beings as actors are given value and meaning in the specific set of social relations within which they are embedded. Considering this condition, actors engage in the world from a particular point of view, so at the sociological level, we have to distinguish between 'self' and 'subject'. Although the two structures are dialectically defined and related, each assuming the other, 'subject' refers to the cultural model whilst the concept of selfhood defines a set of psychological organizations that differ according to the former. Consequently, values and psychological characteristics pertaining to a 'cultural subject' are socio-culturally variable<sup>116</sup>.

Regarding interaction between the Western and Aboriginal values sets, Victoria Burbank points out that internalized cognitive models provide a template for the Aboriginal child's encounters with Western institutions. In Numbulwar, as in many other remote Aboriginal Australian communities, a "self with others" cognitive schema, grounded in the practical activities of the traditional band life, constitutes the first locus of individual identity, where 'self' is substantially identified with 'others' in terms of a postulated shared identity<sup>117</sup>. Myers also suggests that, given significant relations of cooperation and exchange that lie at the heart of their social life, shared identity with others is a primary feature of Indigenous selfhood, entailing an understanding of the 'self' as substantially related to and identified with 'others'<sup>118</sup>. This fundamental cognitive arrangement is at odds with the competitive organisation of the Western classroom model.

The reality of Yolngu from Arnhem Land is grounded in an ontological connection between people, natural species, and places, with all sharing some kind of identification through the notion of shared ancestral essence<sup>119</sup>. Ties of relatedness and identification extend beyond the physical world to the ultimate source of life power (*maar*). This is shared by all creatures and sustained by humans through the ritual activities that are posited in the everlasting ontological reality of the Dreamtime.

---

116 MYERS, Fred (1987): *Pintupi Country, Pintupi Self*. Washington. Smithsonian Institution Press, Canberra.

117 Burbank (2006), *op.cit.*, p. 5.

118 Myers (1987), *op.cit.*

119 BENTLEY, James and BAYMARRWANGGA, Laurie (2014): *The Yan-nhangu Atlas and Illustrated Dictionary of the Crocodile Islands*. Tien Wah Press, Singapore and Sidney.

Stories (*dhawu*) tell of the travels and activities of the *wangarr* creators/ancestors sacred beings who endowed ancestral names, creating the natural species as they went, along with ‘traces’ (*luku*, ‘footprint’), forming the landscape. They also left ceremonies (*bungul*), songs (*manikay*), sacred objects (*rangga*), and the social system (*gurru-tu*) to be inherited by their human offspring.

Stories, ancestors, places, and living beings are all classified as belonging to either the Dhuwa or Yirritja moiety, each of which comprises several patrilineal groups, speaking their own distinctive languages. A group of people with rights over several strings of places also have common rights to a complex of songs and ceremonies associated with those places, and form one *bapurru* (clan). A group of clans linked by one ceremonial complex relating to a place on their country constitute one *bapurru* (*phratry*)<sup>120</sup>.

Yan-nhangu-speaking Yolngu people among whom I conduct research are the original inhabitants of the Crocodile Islands, a remote archipelago in northeast Arnhem Land, and Yan-nhangu is one of the many Yolngu languages that belong to the Pama-Nyungan language family, the largest in Australia. The Yan-nhangu-speaking people comprise six *bapurru*: three Yirritja *bapurru*, including Walamangu, Ngurruwulu and Bindarra and three Dhuwa *bapurru*, including Malarra, Galamanga and Gurryindi. Both the *bapurru* (clan) and the *matha* (language) are linked by ancestral essence to the sites of their country; the names, ancestral identities, and different languages of these sites are all joined by consubstantial connections that mark differences and similarities between each group<sup>121</sup>. Yan-nhangu identity is therefore distinctive, pertaining to these specific localities. Connections among people, social groupings, and local environment are reflected in and mediated by the language. As Hinkson notes, Aboriginal narratives revolve around forms of discursive parochialism, such as named individuals, places, and dreamings, providing the coordinates of a speaker’s testimony that are familiar to the people in that context<sup>122</sup>.

An insight into Yolngu and English’s differently structured grammar system can appropriately clarify cognitive and cultural divergences between Indigenous and non-Indigenous Australians that affect a variety of social and political contexts. Nota-

120 Keen, Ian (1977): “Yolngu sand sculptures in context”, in UCKO, Peter J. (ed.), *Form in Indigenous Art. Schematisation in the art of Aboriginal Australia and prehistoric Europe*, Humanities Press, New Jersey, pp. 165-183.

121 Bentley and Baymarrwanga (2014), *op.cit.*

122 Hinkson, Melinda (2010): “Media images and the politics of hope” in ALTMAN Jon and HINKSON Melinda (eds.), *Culture Crisis. Anthropology and Politics in Aboriginal Australia*, University of New South Wales, Sidney, pp. 229-247.

bly, the first-person speaker in English is *always* written in capital letters. The emphasis on the 'I' is indeed an evident feature of the Western individualist approach, which stresses notions of autonomy, personal success, and individual rights over primary relatedness to others. By contrast, Yolngu people use four different terms to define what in English is solely referred to as 'we'. There is a clear distinction between:

*Ngilinyu* – dual exclusive, us two, not you

*Ngali* – dual inclusive, you and I

(*nga*) *Napurru* - plural exclusive, us but not you

*Ngilmurru* - plural inclusive, all of us

These interactional patterns are used in everyday life in addressing specific kinds of identifications, which encompass multifocal semantic relationships between 'self' and 'others'. An internalized cognitive model and its symbolic meta-language, the role of past and present Aboriginal egalitarian social organization, their originally semi-nomadic economy (with its emphasis on demand sharing and rejection of accumulation), and the challenges that are offered by these in acting in accordance with the expectations of a modern corporatist society, constitute a distinct social order in which only those values, symbols and authorities that are specifically Indigenous do matter<sup>123</sup>. The relevance of these two contrasting orders of sociality are still barely acknowledged in official accounts regarding Aboriginal people's life conditions and their structural disadvantage with respect to other Australian citizens<sup>124</sup>.

### 13. From the Dreamtime to the school time: a pathway for Indigenous education in the NT

In *Text as Semantic Choice in Social Contexts*, Halliday suggests that members of a community exchange meaning in the form of a text, and such "text is a sociological event, a semiotic encounter through which the meanings that constitute the social system are exchanged"<sup>125</sup>. The Yan-nhangu people point to their geographically conti-

---

123 Rowse (2001), *op.cit.*

124 Sutton, Peter (2001): "The Politics of Suffering: Indigenous Policy in Australia since 1970s", *Anthropological Forum*, Vol. II, No. 2, pp. 125-173, p. 148.

125 Halliday, M., A., K., (1977): "Text as semantic choice in social contexts" in VAN DIJK Tenn A. and PETOFI James S. (eds.) *Grammars and Descriptions: Studies in text theory and text analysis*, Walter de Gruyter Verlag, Berlin, pp. 176-225, p. 197.

nuous marine estates; close historical, ritual, and connubial ties; and the ownership of a common language as a key part of their distinctive ancestral identity as Yan-nhangu people. The Yan-nhangu say that the sea speaks Yan-nhangu, and ‘the voice of the sea’ can be heard all over the islands: “-rrathangu djingamurryun”<sup>126</sup>. Language, according to their ontological frame of reference, is the true gift of the ancestors and the sound of the invisible link to land.

Murrungga Island is the largest of the outer Crocodile Islands and the heartland of Yan-nhangu Sea country. The Yan-nhangu people attach enormous significance from close contact with the spiritual emanations of the significant ritual sites on the island identified as of ancestral inheritance. In the course of conducting research on Murrungga Island, linguist Dr. Bentley James and I collected a story that has particular implications from the perspective of integrating Indigenous ways of knowing into Western education. ‘Wawa’, meaning ‘brother’, was the name of a story told us by an old knowledgeable Yan-nhangu speaker, Michelle Barratawuy Garrawurra, who was born on the islands in the 1940s. Upon awakening on the afternoon of 22 March 2016, she began telling the dream that was still vividly impressed in her mind and asked Dr. James to take down her dream narrative as a story in Yan-nhangu, and then translate it into English for the school children. This dream, in her understanding, was a gift of insight from the Yan-nhangu ancestors.

*Wawa*  
Brother

*Wawa garranha muduthugu*  
Brother goes for turtle

*Nani garranha dawalyana muduthugu*  
He goes a long way for turtle

*Waway nhanara muduthu ‘nani garraha dandathana wana nani wanyupuna’*  
Brother sees a turtle and goes down to the beach and turns it over

---

126 Bentley and Baymarrwangga (2014), *op.cit.*

*Wawa wininhan yapakara, nani bulthana muduthu.*

Brother comes back to tell his sister, he tells about the turtle

*Wana yana mananaha*

They go and get it

*Girryana wani yana yini gunha*

They get back and share the turtle

*Wanhaba wawagu dangun*

This is the end of Wawa's story.

The 'Wawa's' story is an invaluable gift, coming from the Yan-nhangu ancestors and conveyed in the Yan-nhangu language. This highlights how the ancestors as spiritual intermediaries continue to bring the eternal reality of the Dreamtime into the immediate present. Ancestors communicate through the medium of language, passing on new knowledge about the cosmic order to their offspring and, in turn, shaping the ontological relationships between spiritual powers and living beings. Since it is particularly in their dreams that the Yan-nhangu people encounter their ancestors, the analogy goes even deeper. It reflects the cosmological value of the Dreamtime as a source of creative knowledge that establishes the conditions for life and its periodic reproduction.

*Lundu* is a concept that may mean 'friend', 'journeying companion', and, in Yolngu, 'education'. It identifies the pattern and the styles of the past, referring to the 'journey' made through the land by the creating ancestors. The performative actions of the ancestors are indelibly enshrined in the country, and their symbolic meanings are encoded and perpetually re-enacted by the Yan-nhangu people through the use of language. *Lundu-nhama* ('to see the journey') allows people to read the land and to produce *dhudakthun*, the lives of the ancestors that preserve Yolngu knowledge, which in turn brings the spiritual past to life again through modern behaviour<sup>127</sup>.

Wawa's story provides a meaningful insight into the Yan-nhangu's own ways of knowing, teaching, and learning; one that is inextricably grounded in the context of their unique ways of being<sup>128</sup>. The ontological relationship between language (*matha*)

---

127 Marika-Munuggiritj Raymatja and Christie Michael (1995): "Yirrkala", on file with author.

128 Fogarty, Lovell, and Dodson (2015), *op.cit.*

and country (home, *wanga*) constitutes the theoretical construct to be used as a predictive tool for Indigenous students to bring about positive and enduring change.

The implementation of responsive programmes in teaching and learning facilitates the development of literacy practices aligned with those of the student's home and community. By using both the vernacular and English as the language of instruction, as in this example of Wawa's story, bilingual education allows Indigenous students to build proficiency in both domains.

“Especially for the children's learning, for example they will be able to understand the ideas, the concepts, the Yolŋu world view and the *balanda* world view, they will see, where it lies”<sup>129</sup>.

As Heath notes, “schools must not legitimate and reproduce communities of people who control and limit the potential progress of other communities and who themselves remain untouched by other values and ways of life”<sup>130</sup>. In this sense, the use of local language in schools can challenge the assimilation process and reinforce the maintenance of specific cultural and linguistic identities.

## 14. Conclusion

Australia is a signatory of national and international human rights declarations that define language as a key element in maintaining cultural identity and upholding Indigenous peoples' right to education in their first language. In this paper, I have endeavored to show that a '*de facto* language policy' continues to emphasize SAE education to the detriment of opportunities to maintain and reproduce Indigenous language and culture across Australia's Northern Territory. This institutional ideology favours SAE over respect for Indigenous languages and the values of bilingual education, in attempting to raise educational outcomes for disadvantaged Indigenous ESL students in Australia.

---

<sup>129</sup> Dhamarrandji (2007), *op.cit.*

<sup>130</sup> HEAT, Shirley Brice (1983): *Ways with Words; Language life and work in communities and classrooms*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 369.

This institutional ideology reflects the continuation of practices of dispossession and assimilation that began with British colonization in 1788<sup>131</sup>. Subordination of Indigenous languages and cultural aspirations in NT schools is mirrored around Australia. The outcome of practices that emphasise exclusive SAE literacy in education curricula is that education in local languages is discouraged and majority language learning is retarded, thus deepening the disadvantage of yet another generation of Indigenous students. There are numerous examples of how bilingual education has been defamed, diminished, and disabled as an outcome of an ideology of SAE superiority. This phenomenon is symptomatic of the historic practice of the Australian settler state and reflects only the tip of the iceberg in regard to much deeper problems in Australian society with regard to its Indigenous peoples<sup>132</sup>.

I have examined programmes that enhance the psychological and emotional resilience of students in the most disadvantaged schools in the country. What seems to work is engagement with effectively involved Indigenous communities which have fully resourced paths to educational qualifications in vernacular languages, in well-organised bilingual and bicultural education programmes. Reliable data on well-funded bilingual education shows improvement in the cultural and socio-economic determinants of disadvantage.

The dramatic state of language loss in Australia has led scholars concerned with the debate to claim that the refusal to support minority languages in schools institutionalises discrimination and could thus be seen as an expression of state-authorised racism<sup>133</sup>. Many Indigenous languages such as Yan-nhangu are indeed endangered. They are threatened by English monolingualism, the state-sponsored practice of linguistic assimilation, and funding cuts to homeland outstations, and their survival seems doubtful. Although it is obvious that many Australians have difficulty coming to terms with both their colonial past and the racially based power relations of the present, the unresolved status of bilingual education for Indigenous students is an issue of critical national concern that needs to be brought to the attention of the broader community<sup>134</sup>. The Australian Government is hindering the maintenance of Indigenous

---

<sup>131</sup> Nicholls (2005), *op.cit.*

<sup>132</sup> "The logic of colonialism which hides beneath the rhetoric of modernity aims ultimately to transform the subjectivity of indigenous people—their customary beliefs, languages and categories of thought—into western ways of being". Mignolo (2011), *op.cit.*

<sup>133</sup> Nicholls (2005), *op.cit.*

<sup>134</sup> Curthoys, Anne (1997): "Entangled Histories: Conflict and ambivalence in non-Aboriginal Australia" in GRAY, Geoffrey and WINTER, Christine (eds.) *The Resurgence of Racism: Howard, Hanson and Race Debate*, Monash Publications in History, Clayton, Victoria, pp. 117-127.



languages by denying the comparative advantages that derive from bilingual education programmes, while at the same time rhetorically deploying the language of inclusivity and cultural diversity. The contradiction between official Government policy and Government practice is more than obvious.

# Copyright and Tjuringa: Can Australian 'Dreaming' Be Owned?

Riccardo Mazzola<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Riccardo Mazzola (riccardomazzola89@gmail.com / riccardo.mazzola1@unimi.it) earned a PhD in March 2018 in *Legal Philosophy and Sociology* at the Università degli Studi di Milano (Italy), Faculty of Law, Department of Legal Sciences "Cesare Beccaria". In 2016, he spent 6 months at the Australian National University as a Visiting Scholar. This paper elaborates on the material presented at the *Seventh Multidisciplinary Meeting on Indigenous Peoples (EMPI VII)* on 13th May 2016. The author wish to thank all the participants and the reviewers for their useful comments and observations on early versions of this paper.



## Abstract

This paper offers an analysis of the collisions between Indigenous (Australian) normative systems on intangible resources and the Western intellectual property regimes. This study focuses prominently on Yolngu people of North-East Arnhem Land. The first part of the paper tackles the 'inter-ethnic' use of a specific notion: 'tjuringa'. This is an Indigenous Australian term adopted by Western legal language to identify those Indigenous sacred objects that incorporate native knowledge. This concept provides for a key interpretive tool to understand the 'cosmological' connections that articulate the Indigenous Australian understanding of the production of their knowledge and their cultural objects. The second part of the paper outlines the standard structure of a Yolngu knowledge system, that is the Indigenous normative regime governing the creation and the management of the Yolngu knowledge. The third and last part of the paper explains what issues prevent an interpretation of tjuringa as intellectual property objects.

*Keywords:* Indigenous knowledge, Indigenous knowledge systems, intellectual property law, cultural property, Indigenous Australians.

## 1. Introduction: Culture, Copyright and Banknotes

*[A] culture dominated by  
ideas about property  
ownership can only imagine  
the absence of such ideas in specific ways<sup>2</sup>.*

In January 1788, eleven British ships known as the 'First Fleet' docked at Botany Bay, in the future Sidney area, with the purpose of founding the penal colony which eventually became the first European settlement in Australia. Two-hundred years later, in 1988, the Reserve Bank of Australia released a special ten-dollar banknote to commemorate that event: the so-called "\$10 Bicentennial Note" displayed, along with the figure

---

<sup>2</sup> STRATHERN, Marilyn (1988): *The Gender of the Gift: Problems with Women and Problems with Society in Melanesia*. University of California Press, Berkeley-Los Angeles, p.18.

of an Indigenous Australian<sup>3</sup> youth, elements of Indigenous artworks, including a reproduction of a Morning Star Pole (“*banumbirr*”). This wooden pole had (and still has) a central role in the ceremonial rites of the Yolngu peoples of North-East Arnhem Land<sup>4</sup>, commemorating the death of important persons and harmonizing inter-clan relationships.

Terry Yumbulul, a member of Galpu group, originally crafted and painted the pole. In 1986, Yumbulul signed a contract sublicensing his design through Aboriginal Artists Agency (AAA). The pole was put in permanent public display in the Australian Museum in Sydney before an agent commissioned by the Reserve Bank of Australia obtained from the AAA an authorization for purposes of copyright. The right to reproduce the pole was subsequently licensed to the Reserve Bank, which portrayed it on the Bicentennial Note. Yumbulul attracted considerable criticism from his community for allowing this to happen. The Galpu group’s elders argued that the artist, as any authorized pole-maker, was duty bound by Galpu ‘law’<sup>5</sup> to ensure that the pole was not used or reproduced in a way that would, in their judgment, undermine and bring into disrepute its significance. More specifically, Yumbulul was permitted to sell the work only if it would be permanently displayed to educate the white community about Indigenous Australian culture. However, he had not been given authority to allow such a sacred item to be reproduced on money. In 1991, Yumbulul took action in the Federal Court against the AAA and the Reserve Bank, asking to invalidate the assignment of copy-

---

3 This paper follows the current naming convention for “Indigenous Australians” as the native population of Australia, and does not use the widespread term “Aborigines”. While the etymology of ‘Aboriginal’ refers to the fact of being somewhere “from the beginning”, the name itself was a European invention and has represented an erasure of identities that came before the arrival of colonizers in Australia in 1788. As Marcia Langton and William Jonas commented, before the coming of non-Aborigines “everyone was simply a person, and each language had its own word for person”. See LANGTON, Marcia and JONAS, William (1994): *The Little Red, Yellow and Black (and Green and Blue and White) Book: A Short Guide to Indigenous Australia*. AIATSIS, Canberra, p. 3.

4 This work follows the current practice of using the term “Yolngu” (“person”, in the Yolngu language) for the Indigenous people of northeast Arnhem Land. In fact, an agreement among anthropologists for an appropriate collective name for this people was decided only as of late. The name ‘Murngin’ (literally, ‘fire sparks’) had first become famous after its use in W. Lloyd Warner’s classic ethnography *A Black Civilization* (1937) to define the population around Milingimbi, a Methodist mission in central Arnhem Land. Other names referring to Arnhem Land people were ‘Miwuyt’, ‘Wulamba’, ‘Malag’, and ‘Miwoidj’. See WARNER, William L. (1937): *A Social Study of an Australian Tribe*. Harper & Brothers, New York-London, p.15. More broadly on the ‘Murngin’ debate, see SHORE, Bradd (1996): *Culture in Mind: Cognition, Culture, and the Problem of Meaning*. Oxford University Press, New York, pp. 231-232. Moreover, not all those referred as “Yolngu” by linguists and ethnographers identify themselves in that way, since even today they most frequently refer to themselves by more specific names which identify more narrowly defined groups of peoples. See MORPHY, Howard (1991): *Ancestral Connections: Art and an Aboriginal System of Knowledge*. The University of Chicago Press, Chicago, pp. 40-41.

5 As most Indigenous Australian groups’ tongues, the Yolngu language does not possess an exact equivalent of English ‘law’. They often translate the native term ‘rom’ into English as ‘law’ or ‘culture’. However, Ian Keen notes that ‘rom’ may possess additional and narrower meanings: ‘right practice’, ‘the (proper) way’, ‘religious law’, and adds that ‘the expression ‘the way’ would capture something of its ‘religious’ connotations’. See KEEN, Ian (1994): *Knowledge and Secrecy in an Aboriginal Religion*. Clarendon Press, Oxford, pp. 2, 312.

right, alleging he would not have authorized the license to the Reserve Bank had he fully understood the nature of it. However, while pointing out that "Australia's copyright law does not provide adequate recognition of Indigenous Australian community claims to regulate the reproduction and use of works which are essentially communal in origin"<sup>6</sup>, the Court dismissed Yumbulul's claim.

Besides its judicial pattern, which prepared the way for important recognition of Indigenous Australian rights in years to come, the "ten-dollar note case" has brought to light significant theoretical issues as it exposed many conceptual and practical difficulties in applying 'western' Intellectual Property (IP) categories to describe and protect Indigenous artworks. This issue had a short career in Western scholarship, being mostly linked to anthropology and emerging as a different field of legal discussion only in the 1980s<sup>7</sup>. According to the majority of worldwide scholars, the state-centric, positivistic paradigm supported by the global IP system has equated IP law to the state legislation over intangible products of human mind. Consequently, western legal systems have often failed to acknowledge the existence of indigenous normative structures which only operate rarely at the level of the state. The practical outcome of this approach has been a tendency to marginalize non-state orders through a 'colonization' of newly discovered regulatory spaces by means of the imposition of transplanted regimes<sup>8</sup>. As a by-product of such policies, indigenous normative structures have been forced to adapt to the new rules and categories, and they have been changed in fundamental ways. In other words, when IP is available to be used and Indigenous peoples wish to enforce their claims on knowledge, they must act within a form in which they do not normally perceive themselves<sup>9</sup>.

The general purpose of the present study is to present a closer look at the collisions between the Indigenous (Australian) and western ways to safeguard culture and knowledge. This research will prominently focus on the Yolngu people, due to the high

---

6 *Yumbulul v. Reserve Bank of Australia* (1991), 21 IPR 481, par. 24. Historical narratives of the Yumbulul case can be found in: JANKE, Terry (2003): *Minding Culture: Case Studies on Intellectual Property and Traditional Cultural Expressions*. WIPO, Geneva, p.61; and Hardie, Martin (2015): "What Wandjuk Wanted?", in RIMMER Matthew (ed.), *Indigenous Intellectual Property: A Handbook of Contemporary Research*, Edward, Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, pp. 155-177, pp. 162-165.

7 See: Brush, Stephen B. (1993): "Indigenous Knowledge of Biological Resources and Intellectual Property Rights: The Role of Anthropology", *American Anthropologist*, Vol. 95, No. 3, pp. 653-671, p. 653.

8 See Forsyth, Miranda (2015): "Making Room for Magic in Intellectual Property Policy" in DRAHOS Peter, GHIDINI Gustavo, and ULLRICH Hans (eds.), *Kritika: Essays on Intellectual Property*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, pp. 84-113, pp. 84-85; On the 'fundamental positivistic element' of IP law, see Drahos, Peter (2006): "Intellectual Property and Human Rights" in VAVER David (ed.), *Intellectual Property Rights: Critical Concepts in Law*, Routledge, London, New York, pp. 225-226.

9 LAI, Jessica Christine (2014): *Indigenous Cultural Heritage and Intellectual Property Rights. Learning from New Zealand Experience?*. Springer, Heidelberg, New York, pp. 58-60.

quality of ethnographic research available on Yolngu culture and the large number of interactions among Yolngu society and Australian legal community. The strength and richness of the Yolngu case lies in its specificity, and in no way is this work suggesting that the Yolngu experience shall be adopted as a model to describe the generality of Indigenous cultures across Australia and worldwide.

In the first part of the paper, I present the ‘inter-cultural dimension’ of a specific notion: ‘*tjuringa*’, an Indigenous term adopted by western legal language to identify Indigenous sacred objects incorporating native knowledge<sup>10</sup>. This concept will provide for a description of the ‘interconnected’ dimension of Indigenous Australian sacred knowledge. In the second part, I try to outline the structure of a system to govern creation and management of Yolngu knowledge. In the third and last part, I explain which problems prevent the interpretation of *tjuringa* as IP objects.

## 2. The Interconnected Nature of ‘*tjuringa*’

The *Oxford English Dictionary* defines ‘*tjuringa*’ (or ‘*churinga*’) as a “sacred object”<sup>11</sup>. This Indigenous term was first used by the non-Indigenous to describe the native’s sacred artworks and designs, such as Yumbulul’s pole. However, the same word has become increasingly used by the Indigenous themselves in the uninterrupted dialogue with state institution<sup>12</sup>. Significantly, ‘*tjuringa*’ originates directly from another expression, ‘*altjuringa*’ (‘*alchuringa*’, ‘*alcheringa*’), translated as ‘Dreaming’ or ‘Dreamtime’. An historical and etymological analysis of such Indigenous expressions might highlight the ‘interconnected’ nature of Indigenous Australians’ knowledge system.

In 1904, a team of two anthropologists—the British Walter Baldwin Spencer and the Australian Francis James Gillen—famously included in the glossary to their work *The Northern Tribes of Central Australia*, the Arunta word ‘*alcheringa*’. They chose to translate ‘*alcheringa*’ as ‘dreamtime’: [‘*Alcheringa*’ is the] name applied by the Arunta, Kaitsh

10 As will be discussed in Section 2, ‘*tjuringa*’ is not a universal term included in all Indigenous Australian languages. It was originally learned from the *Aranda* (Arunta) people of Central Australia and eventually universalized—by Europeans—to describe Indigenous Australian sacred objects.

11 See: “*churinga*, n.”, in the *Oxford English Dictionary Online*. Retrieved from: <http://www.oed.com>.

12 Indigenous Australian artist Harold Thomas, who in the 1970s designed the famous “Aboriginal flag”, referred to its creation as ‘It’s like it has a *tjuringa*—a sacred object—placed in it’. See: Jopson, Debra (3 September 1994), “Aboriginal Flag Has Many Roles, Says Designer”, *Sydney Morning Herald*. An accurate reconstruction of the events which led to the 1997 “Aboriginal flag case” (*Harold Joseph Thomas v David George Brown & James Morrison Valley Tennant*) can be found in BARKAN, Elazar (2001): *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*. W. W. Norton & Co., New York, pp. 250-251.

and Unmatjera tribes to the far past, or dreamtimes, in which their mythic ancestors lived. The word 'Alcheri' means 'dream'<sup>13</sup>.

Eventually, in *The Arunta* (1927), Spencer and Gillen proposed an etymological analysis of 'alcheringa'. In their view, 'alcheringa' was a compound word, which linked 'alchera', 'dream', and the suffix '-ringa', 'belonging to'<sup>14</sup>. However, in the same work, the two authors appeared to mix up different meanings of 'alcheringa'<sup>15</sup>. While identifying 'alchera' as 'dream' (in its common sense) 'in the ordinary language of Arunta', they stated that "the word *Alchera* was always and only used in reference to past times during which the ancestors [...] wandered over the country"<sup>16</sup>. The reference to an 'ordinary language' among Arunta seemed to assume the existence of a special or ritual language, but Spencer and Gillen did not scrutinize this issue.

A dispute on the real meaning of 'alcheringa' thrilled many scholars of the day<sup>17</sup>, but did not prevent the dissemination of the English 'dreamtime' and of the equivalent word 'dreaming'<sup>18</sup>. In 1989, the Australian philosopher Max Charlesworth significantly pointed out that "the terms 'Dreaming', 'The Dreaming', and 'Dreamtime' 'have now been appropriated by the Aborigines themselves'"<sup>19</sup>. The appropriation of the term by the Indigenous Australians brings about the phenomenon of different uses or different

13 SPENCER, Walter B., and GILLEN, Francis J. (1904): *The Northern Tribes of Central Australia*. Macmillan, London, p. 125. Actually, the first occurrence of 'alcheringa' in an ethnographic work dates back to 1896, when in his *Report of the Work of the Horn Scientific Expedition to Central Australia*, Spencer explained that the Itirkawara myth refers to the Alcheringa 'or as Mr Gillen appropriately renders it, dream times'. See: SPENCER, Walter B. (1896): "Through Larapinta Land. A Narrative of the Expedition", in *Id.* (ed.), *Report of the Work of the Horn Scientific Expedition to Central Australia*, Mellville, Mullen and Slade, Melbourne, pp. 1-96, p. 50.

14 See: SPENCER, Walter B., and GILLEN, Francis J. (1927): *The Arunta*. MacMillan, London, p. 591.

15 See: DEAN, Colin (1996): *The Australian Aboriginal 'Dreamtime': Its History, Cosmogogenesis Cosmology and Ontology*. Gamahucher Press, Geelong-Victoria, Australia, p. 13; and DRAHOS, Peter (2014): *Intellectual Property, Indigenous Peoples and Their Knowledge*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 31.

16 Spencer and Gillen (1927), *op.cit.*, p. 592. The authors quoted at pp. 593-594 a work by Lutheran missionary STRELOW Carl (with Moritz von Leonhardi) (1904): *Die Aranda und Loritja-Stämme in Zentral-Australien*, in which 'alchera' was defined as 'something that has no beginning'.

17 Among others, Australian anthropologist Adolphus P. Elkin believed that Spencer and Gillen obtained their information from Northern Aranda, while other informants among Western Aranda had a different view on the meaning of 'alcheringa'. See: Elkin, Adolphus P. (1934): "Cult-Totemism and Mythology in Northern South Australia", *Oceania*, No. 5, pp. 171-192, p. 175. Elkin's thesis seems to assume the existence of different religious beliefs among Aranda on their mythical past. See: Dean (1996), *op.cit.*, p.13.

18 Actually, the occurrence of 'dreamtime' and 'dreaming' in ethnographic work became common only from the early 1930s and more specifically, from Elkin's influential work *The Secret Life of Australian Aborigines* (1932). Previously, authors used to mention only the Aboriginal term 'alcheringa' without attempting to provide a translation. The most famous instances of this orientation include Lucien Lévi-Bruhl's *How Natives Think* (1910) and Émile Durkheim's *The Elementary Form of Religious Life* (1912). However, the identification of 'dreaming' as synonymous of 'dreamtimes' is not undisputed. More specifically, the most common opinion asserts that 'dreaming' designates what happened during 'dreamtime'. See among others: Elkin, Adolphus P. (1932): *The Secret Life of Australian Aborigines*, *Oceania*, No. 3, pp. 119-138, p.129; and Dean (1996), *op.cit.*, p. 18.

19 Charlesworth, Max (1989): "Introduction", in CHARLESWORTH Max, MORPHY Howard, BELL Diane, and MADDOCK Kenneth (eds.), *Religion in Aboriginal Australia*, University of Queensland Press, St. Lucia, pp. 1-19, p. 9.



meanings associated with it. Nowadays, '*altjuringa*' (and 'Dreaming') is undisputedly recognized as a plurivocal notion. Nevertheless, doubts arose regarding the exact number of meanings it possesses<sup>20</sup>. For the purposes of the present work, there are three relevant meanings which ethnographers have commonly attributed to '*altjuringa*':

- (i) it is a *narrative mythical account of the foundation and shaping of the entire world by the ancestor heroes who are uncreated and eternal*<sup>21</sup>;
- (ii) it refers to the fact that *the essence or spiritual power of the ancestors is contained within the land* at certain sacred places, and in certain species of fauna and flora<sup>22</sup>;
- (iii) it refers to *the law*, the moral and social codes that are based upon the founding drama<sup>23</sup>.

However, it is probably not helpful to think about these meanings as hermetically separated semantic fields, since they constantly intersect and mix with each other.

At the beginning of the present section, a close linguistic relationship between '*altjuringa*' and '*tjuringa*' was highlighted. This affinity entails an apparent semantic overlapping. In fact, according to Australian anthropologist Howard Morphy, Indigenous Australian art (including songs, dances, paintings, and sculptures) cannot be understood without the concept of 'Dreaming'<sup>24</sup>. Within the totemic cosmos of Indigenous Australians' culture, *tjuringa* commemorate a relationship between the sacred ancestors, the landscape, and the customs. Taking account of this complex relationship, Christopher B. Graber suggested defining Indigenous Australian art as a construction of a "totemic polygon" encompassing the Dreamtime ancestors, the Country, totemic customs, and the artist<sup>25</sup>.

The Yolngu term often translated as 'dreaming' is '*wangarr*'. The primary meaning of '*wangarr*' is 'sacred ancestors', a class of extraordinary beings which shaped and formed the land during their ancestral travels. The 'interconnected' nature of Yolngu

---

20 For instance, Dean (1996, *op.cit.*, p. 18) recognized six different meanings of the term "Dreaming". François Dussart instead pointed out five different meanings. See: DUSSART, François (2000): *The Politics of Ritual in an Aboriginal Settlement*. Washington-London: Smithsonian Institution Press, 2000, p. 19.

21 See Charlesworth (1989), *op.cit.*, p. 11.

22 See: RADCLIFFE-BROWN, Alfred R. (1952): *Structure and Function in Primitive Society*. Routledge and Kegan Paul, London, p. 159.

23 See among others: STANNER, William E. H. (1934): "The Daly River Tribes A Report of Field Work in North Australia", *Oceania*, Vol. 3, No. 4, pp. 377-405, p. 401.

24 See: MORPHY, Howard (1998): *Aboriginal Art*. Phaidon, London.

25 Graber, Christoph B. (2009): "Can Modern Law Safeguard Archaic Cultural Expression? Observations from a Legal Sociological Perspective", in ANTONS Christoph (ed.), *Traditional Knowledge, Traditional Cultural Expressions and Intellectual Property Law in the Asia-Pacific Region*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, pp. 159-176, p. 163.

'wangarr' (and its connection with sacred artworks and designs) is emphasized in Yolngu language, in which terms for 'sacred object' and 'land' belong to a group of related names and concepts, known as 'likan' or 'joint' (literally: 'elbow'). This group includes:

- 'wa:nga': 'land';
- 'wangarr': 'sacred ancestors' (also 'dreaming');
- 'rangga': 'sacred objects' (the Yolngu 'tjuringa');
- 'nga:rra': the 'ceremony' in which *rangga* are disclosed to novices;
- 'djungayi' o 'djunggayarr': the 'caretaker' of certain objects and ceremonies.

As Morphy points out, a sharp distinction between these concepts has no place in Yolngu ontology, where land and sacra identify two features of the same entity, rather than distinct and detached objects<sup>26</sup>.

### 3. An Indigenous 'Dreaming-based' Knowledge System

Besides the aforementioned 'Yumbulul case', Yolngu people took part in many other significant lawsuits which led Australian legal scholarship to raise its consciousness toward Indigenous' claims over their knowledge and culture.<sup>27</sup> A few years after dismissing Yumbulul's requests, the Federal Court of Australia faced a case put forward by Johnny Bulun Bulun, an Indigenous artist. In accordance with the traditional laws and customs of the Ganalbingu peoples, he created a sacred image incorporated in a bark painting named 'Magpie Geese and Water Lilies at the Waterhole'. The artist's artwork was altered and copied, imported into Australia, and sold nationally by R & T Textile Ltd. Bulun Bulun and George Milpurrurru, a senior representative of the Ganalbingu peoples, commenced a copyright action against R & T Textile. Bulun Bulun released an *affidavit* to the Court in which he explained the complex relationship between Ganalbingu peoples and *tjuringa*. Here is an excerpt:

"Barnda gave us our language and law. *Barnda gave to my ancestors the country and the ceremony and paintings associated with the country.* My ancestors had a

<sup>26</sup> Morphy (1991), *op.cit.*, p. 189.

<sup>27</sup> Five of the main Australian copyright cases concerning the relation between IP law and Indigenous artworks involved the Yolngu community: *Yangarriny Wunungmurra vs Peter Stripes Fabrics* (1985), *Bulun Bulun v Nejlam* (1989), *Yumbulul v Reserve Bank of Australia* (1991), *Milpurrurru and Others v Indofurn Pty Ltd and Others* (1993), and *Bulun Bulun v R & T Textiles* (1998).

responsibility given to them by Barnda to perform the ceremony and to do the paintings which were granted to them. This is a part of *the continuing responsibility of the traditional Aboriginal owners* handed down from generation to generation [...]. If the *rituals and ceremonies attached to land ownership* are not fulfilled, that is if the responsibilities in respect of the Madayin are not maintained then traditional Aboriginal ownership rights lapse” [emphasis added]<sup>28</sup>.

Bulun Bulun’s *affidavit* provides for three interesting starting points to analyze the content of Yolngu ‘law’ surrounding sacred objects:

- (i) one of the *wangarr* ancestors gave the image to Yolngu;
- (ii) Indigenous ‘traditional owners’ who obtained the image have responsibilities toward it;
- (ii) the image is ‘attached to land ownership’.

In the following segment of the paper, based on recent ethnographic research carried out in Eastern Arnhem Land<sup>29</sup>, I will try to examine such statements.

In Yolngu cosmology, sacred images incorporate the knowledge of the Country: in Howard Morphy’s view, Indigenous ‘*tjuringa*’ are indeed a kind of “maps of land”<sup>30</sup>. They are maps in the sense that the land itself is a sign system, which is the result of the mythological actions and transformations of the *wangarr* ancestors. Indigenous sacred images commemorate the actions of the ancestral beings related to the landscape and enable people to maintain contact with the spiritual dimension of existence. This ‘knowledge’, incorporated in artworks, can hardly be labelled by means of lawyerly definition<sup>31</sup>. ‘Traditional Knowledge’ (TK) is the term with the greater currency in the context of international legal debate on the protection of Indigenous cultural heritage, even if ‘there is as yet no accepted definition of traditional knowledge at the interna-

---

28 The excerpt can be found in JANKE, Terri (2003): *Minding Culture: Case Studies on Intellectual Property and Traditional Cultural Expressions*, *op.cit.*, pp. 54-56. See also *Bulun Bulun v R & T Textiles Pty Ltd.* (1998) 41 IPR 513.

29 Especially in Drahos’ (2014) cited study, *Intellectual Property, Indigenous Peoples and Their Knowledge*.

30 Morphy (1998), *op.cit.*, p. 103.

31 Some authors referred to the difficulty in finding a legal qualification which fit Indigenous Australian knowledge as the ‘quicksand of definition’. See: FRANKEL, Susy, and DRAHOS, Peter (2012): “Indigenous Peoples Innovation and Intellectual Property: The Issues”, in Id. (ed.), *Indigenous Peoples’ Innovation. Intellectual Property Pathways to Development*, ANU E Press, Canberra, ch. 1; and Drahos (2014), *op.cit.*, p. 23.

tional level<sup>32</sup>. However, 'traditional' can be of disservice because it can possibly refer to a knowledge system not open to innovation: on the contrary, it is commonly recognized that indigenous peoples' knowledge can be innovative<sup>33</sup>.

This article argues that it is possible to identify *four* traits which characterize Yolngu knowledge, including the following:

- (i) a '*place-based*' knowledge;
- (ii) inscribed in a '*scheme of cosmological connection*';
- (iii) based on *observation* and *memory*;
- (iv) *handed down* from generation to generation.

A systematic analysis of these features may shine a light on the inner structure of the Yolngu systems which govern creation and sharing of sacred artworks.

### 3.1. Indigenous Knowledge as a Place-based Knowledge<sup>34</sup>

The Yolngu '*wangarr*' differs from western metaphysics; while the latter is about space and time, the former polarizes on *places*. In fact, Indigenous Australian cosmologies focus on explaining the origin of specific areas of land. In *wangarr* stories (*dhu-wa*), ancestral beings always began a journey from one place to another, while exercising their power to transform the landscape. Thus, Yolngu *wangarr* speaks of events that are made concrete by virtue of their being embodied in the Country, which through its topography serves as a partial physical record of these events. Australian anthropologist Ian Keen argued that, since a watchful presence of 'mythical ancestors' remains in

32 Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (2016): Glossary of Key Terms Related to Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Traditional Cultural Expression (WIPO/GRTKF/IC/30/INF/7), p.40. The same glossary provides a very broad definition of TK as embracing 'the content of knowledge itself as well as traditional cultural expressions, including distinctive signs and symbols associated with traditional knowledge'.

33 For instance, the WIPO draft article "The Protection of Traditional Knowledge" acknowledges that "traditional knowledge systems are frameworks of innovation". Retrieved from: <http://www.wipo.int/meetings/en>. Moreover, the Convention on Biological Diversity (CBD) in Article 8(j) requires its members to "respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities". For an account of the controversies in applying the label of 'traditional' to Indigenous knowledge see, among others, Pires De Carvalho, Nuno (2007): "From the Shaman's Hut to the Patent Office: A Road Under Construction", in MACMANIS Charles R. (ed.), *Biodiversity and the Law. Intellectual Property, Biotechnology and Traditional Knowledge*, Earthscan, London, pp. 241-279, pp. 242-244. For a survey of the difficulties in introducing the term 'tradition' in the context of discussions on TK promoted by the WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore see GROTH, Stephan (2012): *Negotiating Tradition. The Pragmatics of International Deliberations on Cultural Property*. Universitätsverlag, Göttingen, pp. 72-73.

34 For the use of the expressions 'place-based knowledge' and 'place-based innovation' see: Drahos, Peter (2011): "When Cosmology Meets Property: Indigenous Peoples' Innovation and Intellectual Property", *Prometheus*, Vol. 29, pp. 233-252, p.241; and Frankel and Drahos (2012), *op.cit.*, ch. 1.

the Country, Indigenous cosmologies maintain a certain degree of materiality.<sup>35</sup> Moreover, quite crucially, Indigenous 'Dreaming' seems committed to events which are simultaneously part of a distant past and the present. In other words, *wangarr* ancestors did not leave the Country, but remain a part of it.<sup>36</sup> The topographical features of the Country are thus places where the ancestors remain active. Therefore, knowledge incorporated in sacred images is at the same time a knowledge which *originated from* the Country, as it can be traced to the acts of powerful ancestors in shaping the land, and a knowledge *about* the Country, since it reproduces and 'map' the land inhabited by the clan.

### 3.2. Indigenous Knowledge as a Scheme of Cosmological Connection

The relationship between Indigenous knowledge (reified in sacred images) and Country manifests itself in a more articulate manner. I take advantage here of the alternative use of the word 'connectionism' carried out by Peter Drahos<sup>37</sup>. Usually 'connectionism' refers to an approach of cognitive science, which draws on interaction of units in the context of a specific network. The 'network' of Indigenous Australian communities stretches well beyond the conventional understanding of 'social network', since it includes not only human beings, but also animals, plants, the ancestors and the land itself<sup>38</sup>. In Yolngu society, the threads, which shape the connections between different units, once again, the events told by *wangarr* stories. Indigenous knowledge operates thus to create an intricate web of relations as well as to help individuals orient into it. This 'scheme of cosmological connection', characterized by the variety of the

---

35 See: KEEN, Ian (2004): *Aboriginal Economy and Society: Australia at the Threshold of Colonisation*. Oxford University Press, South Melbourne, p.211. Peter Drahos contended that the word 'spiritual', frequently used to describe the relationship that Indigenous Australians have with their land probably misses the real nature of their cosmologies. See: Drahos (2014), *op.cit.*, p. 26.

36 Some expressions have been coined to deal with this feature of Indigenous Australian Dreaming. For instance, William Stanner proposed the neologism 'everywhen'. See: STANNER, William E. H. (1990): "The Dreaming", in William Edwards (ed.), *Traditional Aboriginal Society*, Macmillan, London, pp. 225-236, p.226. François Dussart calls it 'the Ancestral Present'. See: DUSSART, François (2000): *The Politics of Ritual in an Aboriginal Settlement*, *op.cit.*, p. 19. Max Charlesworth pointed out that Aboriginal Dreaming can be represented not as 'a horizontal line extending back chronologically through a series of pasts, but rather [as] a vertical line in which the past underlies and is within the present'. See: CHARLESWORTH, Max (1997): *Religious Inventions: Four Essays*. Cambridge University Press, Cambridge, p.74. For a wider discussion on this point, see: SWAIN, Tony (1993): *A Place for Strangers: Towards a History of Australian Aboriginal Being*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 14-22.

37 See: Drahos (2014), *op.cit.*, pp. 39-40.

38 William Stanner speaks about a 'totemic association'. See: Stanner, William E. H. (1989): "Religion, Totemism and Symbolism", in CHARLESWORTH Max, MORPHY Howard, BELL Diane, and MADDOCK Kenneth (eds.), *Religion in Aboriginal Australia*, University of Queensland Press, St. Lucia, pp. 137-172, pp. 137-139.

types of unity in the network and the density of connections<sup>39</sup>, can hardly be grasped by outsiders.

### 3.3. Indigenous Knowledge as Based on Observation and Memory

The 'life' of Indigenous Australian knowledge knows three distinct phases:

- first, the knowledge is *acquired* through the observation of the Country;
- then, the knowledge is (or must be) *preserved* by the community;
- last, the knowledge is *transmitted* to the next generation.

The observation of the land, by virtue of the previously examined scheme of cosmological connection, entails the ability to orient within at least two epistemic levels. The first level concerns the physical world; the second one regards the presence of sacred ancestors within the land. For example, the sighting of a snake could be interpreted as a random event or it can be judged as a manifestation of the Rainbow serpent, one of the ancestors of the Yolngu peoples<sup>40</sup>. Therefore, to 'observe', the Country requires a great degree of care and the ability to constantly shift between such different epistemic conceptions of reality, and may also produce practical benefit: for the Indigenous Australian living in direct contact with the nature<sup>41</sup>, knowing the land, the animals, and the plants has a great importance and directly affects their chance of survival<sup>42</sup>. The only way to be trained to acquire a deep knowledge of the land is to observe it directly, to become *intimate* with it<sup>43</sup>. After this knowledge is acquired through observation, it must be memorized and preserved. Indigenous Australian communities designate some of their members as persons in charge of keeping such knowledge.

---

39 Aboriginal knowledge has been defined also as 'relational' and 'detailed'. See: Van Beek, Walter, and Jara, Fabiola (2002): "Granular Knowledge. Cultural Problems with Intellectual Property and Protection", in GROSHEIDE Willem, and BRINKHOF Jan J. (eds.), *Intellectual Property Law*, Intersentia, Antwerp, Oxford, New York, 2002, pp. 35-59, p.39.

40 See Drahos (2014), *op.cit.*, p.43.

41 Although most Indigenous Australians live in cities, country towns, coastal areas, or rural areas, some of them still live in remote areas and reserves, which are today run by councils. Other Indigenous families have been able to return to their ancestral land, and although they may not be able to live like their ancestors, they have been able to re-establish or maintain the ancestral connection with the land, where the knowledge systems described here were developed.

42 From this point of view, Indigenous knowledge, or a part of it, can be defined as 'practical knowledge'. See: Van Beek and Jara (2002), *op.cit.*, p. 39.

43 The relationship of intimacy between individuals and the Country within the Indigenous context is so strong that in some cases, representatives of specific communities involved in litigations with western counterparts asked the Court to move the trial from the courtroom to their land. On this issue see, among others: Anderson, Louise (2003): "The Law and the Desert: Alternative Methods of Delivering Justice", *Journal of Law and Society*, Vol. 30, pp. 120-136.

### 3.4. Indigenous Knowledge as Handed Down from Generation to Generation

Indigenous knowledge is an extremely powerful instrument, which must be governed carefully<sup>44</sup>. According to a classic ethnographic study by A. P. Elkin, not all individuals possess the ability to interact with the Country in such a complex way; on the contrary, only some members of the community have an innate predisposition to observe and remember<sup>45</sup>. These peoples are included in a system of knowledge transmission, after a long period of apprenticeship devoted to enhancing their abilities. Others are excluded from this system, by means of a mechanism of *secrecy*.

The existence of an apprenticeship-based system of transmission highlights important features of Indigenous Australian knowledge. More specifically, it qualifies Indigenous Australian knowledge as ‘personal’<sup>46</sup>; by virtue of the aforementioned relationship of intimacy with the Country, knowledge that can be inferred by observation can hardly be generalized and codified, but it must be *directly* taught from someone who actually lived the experience of ‘knowing’ the Country<sup>47</sup>. Moreover, such ‘traditional’ transmission of knowledge allows one to grasp the structure of the Yolngu ‘Dreaming-based’ system. Drahos<sup>48</sup> suggested imagining these systems as concentric circles made up of individuals. Those in the innermost circle are the most knowledgeable peoples (often referred as ‘the elders’). They have arrived in the inner circle after a life-long process of initiation. Other individuals who occupy the outer rings are at different stages of their apprenticeship. What distinguishes different circles is not just the amount of knowledge possessed by a person, but also *her duty toward knowledge*. In fact, Indigenous knowledge systems appear as a part of an unbroken chain of custody, so that those who come after will know how to interact with the Country. While elders have the primary duty to continue this chain, other members of the community are

---

44 KEEN, Ian (1994): *Knowledge and Secrecy in an Aboriginal Religion*. Clarendon Press, Oxford, p.106.

45 See ELKIN, Adolphus P. (1977): *Aboriginal Men of High Degree*. University of Queensland Press, St. Lucia, pp. 10-15. This concept may be considered an outdated/traditional understanding and it has come under debate. Notwithstanding this, in favor of Elkin's thesis, see the recent works Drahos (2014), *op.cit.*, p. 158; and KELLY, Linne (2015): *Knowledge and Power in Prehistoric Societies: Orality, Memory and the Transmission of Culture*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 133-135.

46 See: Van Beek and Jara (2002), *op.cit.*, pp. 38-39. Susan Frankel and Peter Drahos speak about “uncodified knowledge”. See: Frankel and Drahos (2012), *op.cit.*, ch. 1

47 Hungarian philosopher and chemist Michael Polanyi conceptualized a kind of ‘knowledge’ that can be acquired and transmitted only by means of direct contact between master and apprentice. See: POLANYI, Michael (1969): *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*. Routledge, London, p.53.

48 Drahos (2014), *op.cit.*, pp. 8-9.

bound to other kind of duties: for instance, artists must perform the ceremonies prescribed by the Dreaming, and thus they must create sacred artworks.

It is easy to realize that the concepts that dominate the use of knowledge in these contexts is not that of 'right', which characterize the Western ownership model, but rather the ones of 'duty' and 'permission'. Even if it was not impossible to describe Indigenous systems in terms of correlative 'rights' and 'duties' (by identifying with the land itself or with the ancestors, the ones who are entitled to these rights), access to knowledge, along with the use of *tjuringa*, is generally governed by conditional permission, rather than what a lawyer would call a transfer of a legal title<sup>49</sup>. Peoples with the sufficient degree of knowledge, such as the artists, thus have permission to create a *tjuringa* and a duty to use it in a certain way.

#### 4. Tjuringa as Intellectual Property

In this section, I will try to overlay the model of Indigenous knowledge systems provided in section 2 with the classic model of an IP regime. I argue that such overlap can hardly be carried out with reference to *tjuringa* because IP imposes a conceptual partition of the totemic cosmos which reunites Indigenous art, 'Dreaming' tales and the Country. This conceptual partition has no place in the Indigenous conception.

Many authors tried to identify the 'essence' of IP. Paul Torremans and John Holyoak succinctly defined IP as follows:

"Intellectual property rights are first of all property rights. Second, they are property rights of something intangible. And finally, they protect innovations and creations and reward innovative and creative activity"<sup>50</sup>.

---

49 This peculiar feature of Indigenous knowledge systems became apparent during recent cases of cultural interaction between the Indigenous Australian worldview and the Western ownership conception. For instance, the Waitangi Tribunal report *Ko Aotearoa tēnei: A Report into Claims Concerning New Zealand Law and Policy Affecting Māori Culture and Identity* (2011) mentions at p. 44 the Maori word 'kaitiaki', which is translated as 'custodian': "Each *taonga* work has *kaitiaki* [custodians]—those whose lineage or calling creates an obligation to safeguard the *taonga* itself and the *māturanga* [knowledge] that underlies it". Also, some expressions from the Yolngu language, used by Indigenous representative during 1990s litigation cases similarly denoted a different cultural background: '*nayi watangu*' ('keeper of the land') and '*djungaya*' ('guardians'). See: Janke (2003), *op.cit.*, p. 45.

50 TORREMANS, Paul, and HOLYOAK, John (1998): *Intellectual Property Law*. Butterworth, London, p.12.



In 2012, Alexandra George<sup>51</sup> identified four ‘core criteria’, essential features that characterize IP objects:

- (i) an IP object is an *ideational object* (a specific kind of thought);
- (ii) it can be represented in a *documented form*;
- (iii) it is created by an *author*;
- (iv) it bears a degree of *originality*.

If these are the essential parameters we must bear in mind to recognize IP objects, many problems arise when they are applied to *tjuringa*. Although *tjuringa* may fulfill the first two prerequisites, since Indigenous sacred artworks are usually both (in some way) ‘ideational objects’ and fixed on a material support<sup>52</sup>, the conception of authorship found in Indigenous culture often bears little resemblance to the one operated by western societies. In fact, as was already pointed out, Indigenous ‘authors’ reproduce works which have been provided to them by deities or ancestors. Therefore, *tjuringa* created by Indigenous artists cannot be traced to identifiable, individual authors that would be recognized by copyright law. Moreover, the incremental and collaborative nature of contributions by various creators may be made over numerous generations, resulting in a chronological period of creation and pattern of authorship too wide to be recognized by IP law. As it can easily be understood, this pattern also affects the opportunity to recognize a certain degree of originality in *tjuringa*. In Indigenous terms, the fact that they copy the work of other artists working within the tradition is not offensive, because generally there is no expectation that an artist within the tradition will be “original” in the work he creates. Conversely, western legal discourse has promoted originality as a precondition of cultural value. In IP law, this criterion of value is reflected in that a work must be ‘original’ before it can be protected by copyright<sup>53</sup>.

Adopting George’s perspective may thus explain the reasons for excluding *tjuringa* from the category of IP objects. Indigenous knowledge systems, which traditionally

---

51 GEORGE, Alexandra (2012): *Constructing Intellectual Property*. Cambridge University Press, Cambridge, p.144.

52 However, this is not always true. As George points out, “[s]ome of the traditional lore did not require a documented form, particularly where heritage was passed from generation to generation through the medium of oral history and performance traditions (especially in pre-literate societies)”. See: GEORGE (2012), *op.cit.*, p. 279. See also: MCDONALD, Ian (1998): *Protecting Indigenous Intellectual Property. A Discussion Paper*. Australian Copyright Council, Redfern, p.41.

53 Nevertheless, the issue of originality has been overcome in some significant Australian legal cases. For instance, Justice Von Doussa in *Milpurruru and Others v Indofurn Pty Ltd and Others* (1993) (130 ALR 659) stated that: “Although the artworks follow traditional Indigenous Australian form and are based on dreaming themes, each artwork is one of intricate detail and complexity reflecting great skill and originality”.

regulate the use of *turinga* in Indigenous Australian communities, do not demand creatorship or originality in the sense required by IP laws.

Considering the discrepancy between *tjuringa* and IP objects, one might ask why such incommensurability exists. In my opinion, the reasons must be found in the 'holistic' or (more specifically) 'interconnected' conceptualization of Indigenous works of art, expressed by the notion of the 'totemic polygon'. As noted, such a concept implies a close connection between different aspects of Indigenous culture: namely, the ancestors, the Country, the totemic customs, and the artist himself. Other scholars recognized the existence of such a complex dimension of Indigenous Australian art, with particular reference to the relation between *tjuringa* and the Country<sup>54</sup>. I argue that the effect of cultural clash between the western 'property-ownership' model and Indigenous worldviews has been to *partition* in various ways the Indigenous 'interconnected' cosmos: the most obvious example being that land issues (real property law) have become separated from knowledge issues (IP law). This partition has no place in the model of the Indigenous Australian knowledge system provided in section 2.

An example of the 'breaking apart' role of western legal tradition can be found in *Milpururru v Indofurn Pty Ltd* (1993). In this significant legal case, imported carpets reproduced Indigenous Australian *tjuringa* that were altered by the carpet manufacturer, thereby distorting the cultural message of the works. Various artists instituted a copyright action against the company which had imported the carpets, Indofurn Pty Ltd, successfully winning their case. During the judicial proceeding, some plaintiffs seemed uncomfortable in talking about their rights in land and in artworks as two separate issues.<sup>55</sup> However, the Court raised an objection to the claim that Australian common law should recognize a connection between an interest in land and interest in a related artwork. According to Justice Von Doussa:

"The principle that ownership of land and ownership of artistic works are separate statutory and common law institutions is a fundamental principle of the

---

54 Drahos speaks of 'territorial cosmos' as "duty-based ancestral systems in which knowledge and land had become integrated". See: Drahos (2014), *op.cit.*, p. 13. Kirsten Anker points out that a 'metonymic relationship' exists between land and Indigenous artworks. See: Anker, Kirsten, "The Truth in Painting: Cultural Artefacts as Proofs of Native Title", *Law Text Culture*, Vol. 9, pp. 91-124, p.98. I take the liberty to mention a short work of mine concerning the same topic: Mazzola, Riccardo (2015): "Atto probatorio vs. atto ostensivo. Fra epistemologia ed antropologia giuridica", *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Vol. 91, pp. 301-308.

55 Banduk Marika, one of the artists involved in the case, declared in his *affidavit* that his 'rights to use this image arise by virtue of my membership of the land owning group. The right to use the image is one of the incidents arising out of land ownership'. See Janke (2003), *op.cit.*, p. 11.

Australian legal system which may well be well characterized as 'skeletal' and stands in the road of acceptance of the foreshadowed argument<sup>56</sup>.

With this statement, the Court *extrapolated* the *tjuringa* from its context, that of a wider totemic cosmos. In denying the connection between the Indigenous Australian art and the Country (where Dreaming ancestors live), the Court applied to the *tjuringa* a concept of 'property' unknown to Indigenous culture. When deprived of its link with the Country, a *tjuringa* becomes a different object, similar to western artwork. The changing conceptualization of 'property' applied to *tjuringa*, due to the removal of the sacred artwork from its usual context, determines the relevance of originality and authorship, which are not conceived as essential features according to Indigenous knowledge systems.

## 5. Conclusion

This paper has discussed the structure of Indigenous Australian knowledge systems. It has presented a general 'Indigenous Australian' way of managing and creating knowledge, subject to more or less minor changes, and referred more specifically to Yolngu groups. First, it presented the (westernized) notion of '*tjuringa*'. Then, it discussed the 'interconnected' nature of *tjuringa*, as a part of a wider cosmos, and the way in which such conceptualization influences the structure of Indigenous Australian regimes surrounding intangibles. In fact, the main purpose of this work was to connect Indigenous Australian (Yolngu) art and sacred knowledge to a more complex dimension, identified by the notion of 'territorial cosmos'. Section 1-4 have outlined four main points surrounding the Indigenous conceptualization of knowledge:

- (i) Indigenous *tjuringa* cannot be understood without referring to *altjuringa* ('Dreaming', '*wangarr*');
- (ii) the *tjuringa* incorporate Indigenous knowledge, which is a place-based knowledge inscribed into a scheme of cosmological connection, is founded on observation

---

56 See: *Milpurruru and Others v Indofurn Pty Ltd and Others*, *op.cit.*; Justice Von Doussa quoted Justice Brennan in the groundbreaking case on Aboriginal ownership of land *Mabo v Queensland (No 2)* (1992): "However, recognition by our common law of the rights and interests in land of indigenous inhabitants of a settled colony would be precluded if the recognition were to fracture a skeletal principle of our legal system". See *Mabo v Queensland (No 2)* (1992) HCA 23; (1992) 175 CLR 1.

- and memory, and is 'traditional' as it is handed down from generation to generation;
- (iii) the *tjuringa* belong to a wider cosmos, in which sacred ancestors and land are also connected;
  - (iv) the superimposition of IP law onto such cosmos provokes a partition of the 'interconnected' worldview of Indigenous Australians.

Points (iii) and (iv) are of utmost importance for the study of the relationship between Indigenous knowledge and IP law. In fact, they circumscribe the exact meaning of 'commodification' of Indigenous Australian art. More specifically, to 'commodify' Indigenous artworks (to make them into commodities by way of applying IP constructs to Indigenous normative structure) denotes here a process of 'extraction' of such artworks from the cultural environment in which they were conceived and produced: that is, the territorial cosmos. IP categories commute the 'interconnected' version of an Indigenous *tjuringa* into a 'western' piece of art, with no connection to land. Therefore, a clear delimitation of the Indigenous Australian worldview, and particularly of the Indigenous territorial cosmos (implying a vision of artworks as closely linked to 'land' and 'religion') ultimately helps to understand IP law difficulties in 'fitting' into Indigenous regimes.



Indigenous peoples (whose number amounts to approximately 400 million people on a global scale) may refer to different collectivities who live in a variety of demographic, territorial, social and political contexts. These peoples include, e.g., those who live in voluntary isolation as well as in urban settings. In the last decades, they and their rights have been widely recognized. This has prompted a bulk of indigenous studies from different disciplines and perspectives (e.g., anthropology, sociology, law, and philosophy). Such intertwined and multidisciplinary approach allow us to gain knowledge of those historical, political, economic and social specificities and dynamics that characterize these peoples across the world. The essays of this volume adhere to such approach and deal with some of the greatest challenges that indigenous peoples face with regard to their political and socio-economic participation. This lead us to a better understanding of the different paths of their vindications, the different degrees of the recognition of their rights, and the crucial problems they have to handle every day. This ultimately points at that 'significant gap' between the (supra/inter)national legal framework and its implementation at the national level, particularly with reference to the issues of natural resources, gender, education and intellectual property.

Cuando hablamos de pueblos indígenas nos referimos a diferentes colectividades (aproximadamente 400 millones de personas a nivel global), desde las pequeñas poblaciones en aislamiento voluntario (PAV) hasta las comunidades integradas en contextos urbanos, caracterizadas por situaciones variadas en términos demográficos, territoriales, sociales y políticos. A estos pueblos y comunidades de personas en las últimas décadas se les han reconocido derechos específicos cuya relevancia asumida ha determinado el florecimiento de estudios desde diferentes perspectivas (sociológica, jurídica, filosófica y antropológica). Estos nuevos aspectos, entrelazándose, permiten llegar a tener un conocimiento de las especificidades históricas y de las dinámicas políticas, económicas y sociales que caracterizan la actualidad del fenómeno indígena en cada nación.

Los ensayos recogidos en el presente volumen tratan acerca de algunos de los mayores desafíos de los pueblos indígenas con respecto a su participación política y socio-económica y nos ayudan a comprender los diferentes caminos de reivindicación, los respectivos grados de reconocimiento y los problemas concretos de actuación. Las dificultades que experimentan estas poblaciones evidencian la existencia de una 'brecha significativa' entre el marco normativo (supra)nacional y su implementación en los diferentes contextos nacionales, con particular referencia a los ámbitos de los recursos naturales, del género, de la educación y de la propiedad intelectual.