

Cornell, Stephen. **Pueblos indígenas, pobreza y autodeterminación en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE.UU.** *En publicación: Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares. Cimadamore, Alberto D.; Eversole, Robyn; McNeish, John-Andrew.* Programa CLACSO-CROP, Buenos Aires, Argentina. Julio 2006. ISBN 987-1183-50-X

Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/indige/S2C5Cornell.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

STEPHEN CORNELL*

PUEBLOS INDÍGENAS, POBREZA Y AUTODETERMINACIÓN EN AUSTRALIA, NUEVA ZELANDA, CANADÁ Y EE.UU.

AUSTRALIA, NUEVA ZELANDA, CANADÁ Y EE.UU. son algunas de las naciones más ricas del mundo¹. Es una ironía y un motivo ocasional de vergüenza para los gobiernos de estos países, el hecho de que los pueblos indígenas que viven dentro de sus fronteras se encuentran, en cada caso, entre los ciudadanos más pobres. Esta ironía puede explicarse por otro hecho: la riqueza de esos países se generó en gran medida a partir de los recursos que se tomaron de estos pueblos, cuya pobreza es una creación reciente.

La pobreza es el tema del presente trabajo, si bien mi interés no se centra en sus fuentes sino en la forma de superarla. En los párra-

* Doctor de la Universidad de Chicago. Director del Centro Udall de Estudios sobre Políticas Públicas, Universidad de Arizona. Actualmente también se desempeña como profesor de Sociología y Administración Pública y Política en la misma Universidad. Asimismo es cofundador y codirector del Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano, Universidad de Harvard.

1 Por ejemplo, según el *Informe de Desarrollo Mundial* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2002, en el año 2000 Canadá ocupaba el 3º lugar entre los países del mundo, Australia el 5º, EE.UU. el 6º y Nueva Zelanda el 19º en el Índice del Desarrollo Humano, que combina indicadores de conocimiento, longevidad individual y nivel de vida de cada país (United Nations Development Programme, 2003).

fos siguientes, evaluaré en qué medida puede compararse la situación de los pueblos indígenas de dichos países, incluyendo las disparidades en los cuatro casos entre las exigencias de autodeterminación de las comunidades indígenas y los programas de los estados para abordar las desventajas socioeconómicas. Luego resumiré evidencias recolectadas en EE.UU. que muestran que la autodeterminación y el autogobierno indígena representan bases esenciales para mejorar las condiciones socioeconómicas de estos pueblos, analizaré algunos de los interrogantes que plantean estas pruebas y llegaré a una conclusión con implicaciones para los encargados de diseñar las políticas.

Cabría preguntarnos si las pruebas obtenidas en EE.UU. sobre pobreza indígena son relevantes para los otros tres países mencionados anteriormente; hasta el momento existen muy pocas investigaciones sistemáticas que traten este punto, y este trabajo se basa directamente en tareas realizadas con las naciones indígenas norteamericanas de EE.UU. Mis colegas² y yo hemos llevado a cabo investigaciones adicionales pero menos abarcadoras con las primeras naciones de Canadá y mantenido sólo conversaciones preliminares sobre gobernabilidad y temas del desarrollo con los pueblos maoríes y aborígenes de Nueva Zelanda y Australia³. En consecuencia, las conclusiones a las que llego partiendo de la investigación efectuada en EE.UU. son necesariamente especulativas. Sin embargo, merecen ser investigadas. En los cuatro países, la pobreza indígena no sólo ha sido profunda y generalizada sino además persistente, desafiando los efectos de las políticas. Tanto los pueblos indígenas como los estados que buscan abordar este problema se enfrentan a enormes desafíos. Lo que funciona en un país puede brindar una enseñanza para los otros, o como mínimo guiar la investigación en direcciones que resulten productivas.

DIFERENCIAS

¿Las diferencias históricas y culturales entre estos cuatro países y sus pueblos indígenas superan las enseñanzas que podemos extraer de cualquiera de ellos? ¿Sobre qué fundamentos podemos pensar que lo que funciona en un país puede ser relevante para los otros?

Evidentemente, tanto en el pasado como en la actualidad las diferencias son significativas. Por ejemplo, Gran Bretaña reconoció

2 En este contexto, "colegas" se refiere a la comunidad de académicos, profesionales y estudiantes interesados en temas de desarrollo y gobernabilidad indígena que están en contacto con el Instituto de Naciones Nativas de la Universidad de Arizona y el Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano de la Universidad de Harvard.

3 Si bien algunos de nosotros nos desempeñamos como consultores en las actividades de investigación en ambos países.

la soberanía maorí sobre la Isla Norte de Nueva Zelanda en un principio y después, con el paso de los años, se dedicó a anularla. En cambio, no otorgó su reconocimiento a la soberanía –ni siquiera a la ocupación– aborigen en Australia. Las hostilidades entre los grupos indígenas, los colonos y los estados europeos eran frecuentes y en ocasiones prolongadas en EE.UU. y Nueva Zelanda, pero mucho menos comunes en Canadá y Australia. En Canadá y EE.UU. se firmaron tratados en serie pero no fue así en Australia y Nueva Zelanda donde se limitó al Tratado de Waitangi de 1840 –una iniciativa bastante diferente de los tratados canadienses y estadounidenses (Pocock, 2000)– que en la interpretación de la Corona estableció la soberanía británica sobre toda la Isla Norte, a pesar de que algunos maoríes se negaron a firmarlo.

De la misma manera, una vez que se había establecido el control europeo, la administración de los asuntos indígenas presentaba muchas diferencias entre estos países. En EE.UU., por ejemplo, las relaciones con las naciones indígenas estuvieron bajo control exclusivo del gobierno federal, mientras que los estados individuales cumplían sólo una función menor. Por otra parte, en Canadá, a pesar de la importancia del gobierno federal, el papel de las provincias en las relaciones con las Primeras Naciones fue significativo, en particular en los últimos años (Morse, 1998). En Australia, la administración de los asuntos aborígenes en gran medida dejó de lado los límites “tribales” y a menudo fomentó la mezcla de los pueblos, mientras que tales límites con el tiempo se convirtieron en la base de la organización de las relaciones con los indígenas americanos, y tanto la celebración de tratados como la administración de los asuntos indígenas en muchos casos hicieron más rígidos los límites entre grupos o bien introdujeron otros nuevos. Podríamos señalar muchas otras diferencias legales, políticas y organizacionales en la historia de las relaciones entre indígenas y colonos en estos cuatro países.

Hoy en día siguen en pie muchas diferencias, desde los detalles de las relaciones de las comunidades indígenas con el gobierno central hasta los derechos sobre el territorio, o desde la demografía hasta las condiciones socioeconómicas. Ni el tamaño relativo de las bases territoriales indígenas ni los derechos oficialmente reconocidos de los pueblos indígenas al territorio son iguales en los cuatro países. El reconocimiento del derecho de propiedad de los nativos y la restitución de algunos derechos territoriales a los aborígenes australianos es muy reciente, mientras que algunas naciones indígenas americanas ejercieron al menos cierto grado de jurisdicción sobre territorios reservados (algunos de gran extensión) durante décadas, y en algunos casos durante mucho más tiempo. Muchas Primeras Naciones de Canadá tienen cierto grado de control sobre territorios reservados pero en casi todos los

casos la extensión territorial es pequeña, mientras que los maoríes, que sufrieron enormes pérdidas territoriales con los años, en las últimas décadas dedicaron grandes esfuerzos a lograr que una parte importante de tales tierras y recursos volvieran a estar bajo su control.

En los cuatro países las poblaciones indígenas son pequeñas, pero no en la misma proporción. A comienzos del siglo XX, los pueblos indígenas representaban cerca del 1,5% de la población total de EE.UU., apenas un poco más del 2% de la población australiana y más del 4% de la población canadiense, pero cerca del 15% de la población de Nueva Zelanda⁴. El tamaño de los grupos tribales o equivalentes varía ampliamente desde poblaciones de menos de 100 personas hasta la Nación Navajo de EE.UU., con más de un cuarto de millón de integrantes. Más de la mitad de la población indígena de EE.UU. vive en áreas urbanas, al igual que un porcentaje aún mayor de los maoríes. Mientras que muchos aborígenes australianos también viven en ciudades y pueblos, tienen muchas más probabilidades que los indígenas americanos o los maoríes de vivir en zonas remotas. Los grupos indígenas se encuentran entre las poblaciones más pobres de cada país, pero se observan diferencias notables entre sus condiciones sociales y económicas. Por ejemplo, en 1991 en Australia la expectativa de vida al nacer de los aborígenes era de 59,6 años, pero para los maoríes neocelandeses y los indígenas registrados de Canadá era de 70,5 años, y de 73,5 años para los indígenas americanos y los nativos de Alaska en EE.UU. (Beavon y Cooke, 2001)⁵.

ASPECTOS COMUNES

Si bien existen diferencias evidentes, se observan también similitudes considerables entre estos cuatro lugares y la situación de sus pueblos indígenas, de las cuales las siguientes parecen ser de especial importancia y conformar una base para efectuar investigaciones comparativas.

- Las cuatro son sociedades de colonos, estados en los cuales “la población predominante proviene de los inmigrantes y la población indígena se convirtió en una minoría desplazada” (Perry, 1996: 167).

4 Las cifras correspondientes a EE.UU. provienen de <<http://www.census.gov/prod/2002pubs/c2kbr01-15.pdf>>; Australia, <<http://www.abs.gov.au/Ausstats/abs%40.nsf>>; Canadá, <http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/wc/bdg2k3h_e.html>; Nueva Zelanda, <<http://www.stats.govt.nz/domino/external/pasfull/pasfull.nsf/web/Media+Release+2001+Census+Snapshot+16+Iwi?open>>. Acceso: marzo de 2003.

5 Para consultar información adicional sobre pobreza indígena en estos cuatro países, véase Hunter (1999), Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), Durie (1998), Henson et al. (de próxima publicación).

- Las cuatro sociedades contemporáneas tienen una tradición británica predominante. No sólo los inmigrantes británicos dominaron mucho tiempo las poblaciones de colonos, sino que las cuatro estructuras legales y políticas derivan en gran medida de la herencia política inglesa y el sistema de *Common Law*. Todas son sociedades con predominio de habla inglesa hoy en día.
- Además, como lo destaca Moran (2002: 1015-16), “los países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, a pesar de sus importantes diferencias, están estructurados por el hecho de que son culturas colonizadoras con predominio del habla inglesa que en gran medida reemplazaron a los pueblos indígenas”.
- Sin embargo, este hecho no sólo estructura a estos países, sino que estructura asimismo en profundidad la experiencia de sus pueblos indígenas. En los cuatro países, el desplazamiento de estos pueblos incluyó enormes pérdidas de recursos indígenas, la destrucción final de las economías indígenas y de gran parte de su organización social, una rápida disminución de la población y la sumisión a políticas tutelares y asimilacionistas que entraban en conflicto con las culturas indígenas (para consultar un resumen de los acontecimientos históricos en tres de los cuatro países, véase Armitage, 1996).
- En los cuatro casos, esta historia tuvo efectos catastróficos y de larga duración sobre los habitantes originarios. Como se comentó anteriormente, las poblaciones indígenas de cada una de estas sociedades se encuentran en situación de requerir asistencia socioeconómica o cerca de ese nivel.
- A pesar de estos antecedentes, los trastornos y los desplazamientos que se produjeron en cada una de estas sociedades no provocaron la desaparición completa de los pueblos indígenas, ni por guerras, ni enfermedades, ni por asimilación. En cada caso, las poblaciones indígenas aún sobreviven, y muchas de ellas no son simplemente agrupaciones de individuos sino comunidades diferenciadas que se concentran en las tierras que les quedaron y que constituyen la clave para su supervivencia, sobre las cuales ejercen distintos niveles de control.
- Además, en los cuatro casos las poblaciones indígenas –ya sea como individuos o bien como comunidades– desde hace tiempo ocupan posiciones legales que difieren con las posiciones de la población mayoritaria. Tales posiciones varían de un país a otro y cambian a lo largo del tiempo, pero la diferenciación legal de las comunidades indígenas en relación con la sociedad mayoritaria constituye una característica destacada en la historia de cada

país. Entre los temas que se debaten en los cuatro países, que no se llegaron a resolver por completo en ninguno, se encuentran los derechos de los pueblos indígenas a gobernarse a sí mismos según su propio estilo y a articular sus relaciones con las sociedades que los rodean de formas que elijan por sí solos; en suma, su derecho a la autodeterminación. Este derecho fue cuestionado, pasado por alto, debilitado, reconocido o apoyado con tibieza de distintas formas con el paso de los años en los cuatro casos, pero a medida que avanza el siglo XXI sigue estando en el epicentro de las inquietudes indígenas y de las tensiones entre grupos en cada caso.

Estos aspectos comunes indican que de ningún modo es irracional realizar una investigación comparativa entre estos cuatro países. Por el contrario, la combinación de convergencia y variación invita a establecer comparaciones: ¿Por qué los patrones de las relaciones entre grupos y del desarrollo político y económico indígena variaron de la manera en que variaron?

La presente investigación, si bien en parte surge de estos aspectos comunes, toma como punto de partida otro patrón compartido entre estos países pero que no está incluido en la lista anterior: la brecha entre las reafirmaciones políticas indígenas y la respuesta de los estados.

REAFIRMACIÓN INDÍGENA Y LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS

Un funcionario de alto nivel del gobierno canadiense comentó, en una conversación privada recientemente, que el gobierno de Canadá estaba plenamente dispuesto a abordar temas sobre la igualdad relacionados con los pueblos indígenas, pero que fundamentalmente no estaba dispuesto a abordar temas sobre las diferencias⁶. No era en absoluto la primera vez que surgía esta renuencia en Canadá. En 1969, en un famoso “Libro Blanco”, el gobierno de Pierre Elliot Trudeau, respaldando la idea de que “todos somos canadienses” (Perry, 1996: 150), buscó poner fin a toda condición política o legal diferente para los pueblos aborígenes de Canadá. Según el plan del gobierno, estos pueblos serían distintos de los otros canadienses, tal como lo expresa Armitage (1995: 80), “sólo en su origen étnico, no ante la ley”. El gobierno canadiense no estaba solo en esta posición; otros gobiernos centrales también se mostraron renuentes a tratar en forma directa algunos programas de acción indígenas.

Las agendas de estos programas son muy diversas, pero en las últimas décadas los grupos indígenas de los cuatro países iniciaron

⁶ Según me informó en Ottawa en enero de 2003 el segundo interlocutor de la conversación. Véase en Salée (1995) una mayor exposición de este tema en Canadá.

una actividad política tribal y supratribal que coincide en el objetivo de la autodeterminación y la autogobernabilidad⁷. El eje central de su argumento son los derechos. Desde una perspectiva occidental, el argumento se basa en un cuerpo de legislación internacional en evolución aunque muy discutido (véase, por ejemplo Anaya, 1996; Havemann, 1999; Tully, 2000); desde una perspectiva indígena, en la prioridad y la continuidad de los lazos indígenas con la tierra y en la esencia de lo que constituye una persona que deriva de tales lazos, de la práctica cultural compartida y de la memoria colectiva. Ambas perspectivas apoyan el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propio futuro y controlar sus propios asuntos. Más específicamente, sostienen el derecho de moldear el orden político del cual forman parte, desde su relación con las sociedades que los rodean hasta las instituciones por las cuales se gobiernan –incluyendo las leyes a las cuales ellos mismos y los demás están sujetos en su propia tierra. Esto implica maximizar su control sobre los territorios y los recursos, los asuntos culturales y civiles, así como la naturaleza y la calidad de la vida en comunidad⁸. En las últimas décadas, estos pueblos muy rara vez buscaron separarse por completo de las sociedades que los rodean. Por lo general imaginaron una condición de “naciones internas” (Fleras y Elliott, 1992), o lo que Anaya (1996: 112) describe como “autonomía por una parte y compromiso participativo por la otra” dentro del todo en que están inmersos, un acuerdo en el cual los pueblos indígenas “sean considerados apropiadamente diferenciados y a la vez parte integrante de unidades de interacción social y política mayores” (véase además Behrendt, 2001; Sanders, 2002).

En cada caso, el resultado de sus esfuerzos fue bastante variado. Los grupos indígenas ganaron algunas batallas para conseguir estos objetivos, con lo cual lograron cambios en la política de distintos tipos, un mayor autogobierno indígena dentro de dominios de política limitados, una mayor representatividad indígena en ciertos asuntos políticos y la devolución de algunos territorios y otros recursos. No obstante, otras batallas se perdieron y los temas más fundamentales

7 El ámbito de dicha tarea es inmenso en los cuatro países. Pueden encontrarse ejemplos e informes, entre otros, en Walker (1990), Indigenous Constitutional Convention Secretariat (circa 1999), Smith (1993), Cornell (1988a), Nagel (1996).

8 Según la descripción de Anaya (1996: 81), la autodeterminación consiste de “dos variedades normativas: Primero, en lo que podría denominarse su aspecto constitutivo, la auto-determinación requiere que el orden institucional de gobierno sea esencialmente la creación de procesos guiados por la voluntad del pueblo o los pueblos gobernados. Segundo, en lo que podría denominarse su aspecto continuo, la auto-determinación requiere que el orden institucional de gobierno, independientemente de los procesos que deriven en su creación o modificación, sea un orden en el cual el pueblo pueda vivir y desarrollarse con libertad en forma continua”.

sobre su condición y sus derechos permanecen, en los cuatro casos, básicamente sin resolver⁹.

Por otra parte, los gobiernos centrales, como se ve en el caso canadiense, se manifestaron reticentes a tratar los temas que conforman el eje central de las inquietudes indígenas. Prefirieron concentrarse en los aspectos socioeconómicos de la integración y por lo general interpretaron al autogobierno como un proyecto administrativo en el cual se permite que las poblaciones indígenas administren programas previamente diseñados –en general por los gobiernos centrales– para abordar los problemas sociales y la marginalidad económica.

En Australia, por ejemplo, Smith (2002: 3) observa que “en los últimos años la auto-determinación [...] fue rechazada como posición activa de la política del gobierno federal”. De acuerdo con Sanders (2002: 2), el gobierno actual “prefirió concentrar su retórica en asuntos ‘prácticos’ tales como ‘superar las desventajas’ y lograr mejores ‘resultados’ para los pueblos indígenas en áreas como el empleo, la vivienda y la salud, al tiempo que aparentemente evitó a conciencia cualquier referencia a la auto-determinación [...]” (véase además Dodson y Pritchard, 1998).

Del mismo modo, la política gubernamental reciente de Nueva Zelanda, si bien habla elogiosamente de la idea de la autodeterminación, se ocupó principalmente de “cubrir las brechas” y durante cierto tiempo incluso adoptó esta frase como lema de su política oficial. “Cubrir las brechas”, comenta Loomis (2000: 11), “significa mejorar los servicios del gobierno mayoritario y dirigir fondos a los grupos proveedores de los maoríes. En la práctica, una mejor intervención del Estado”. Según Humpage (2002: 45-46), la directriz de la política sobre los asuntos maoríes “fue el deseo del estado de mantener y proteger su propia legitimidad contra amenazas potenciales, incluyendo los pedidos maoríes de auto-determinación concentrados en el establecimiento de instituciones autónomas y acuerdos de gobernabilidad compartida a nivel nacional”. Más adelante, señala que “los discursos de justicia distributiva, necesidades y desarrollo se utilizaron para apoyar esta preferencia por limitar los reclamos maoríes a los derechos internos y dependientes de ciudadanía [...] Cada uno de estos discursos define el ‘problema’ mayormente en términos de la condición socioeconómica maorí” (véase además Maaka y Fleras, 2000).

La excepción a este patrón parece encontrarse, al menos en la superficie, en EE.UU.. A mediados de la década del setenta, como res-

9 La bibliografía sobre la situación y los derechos indígenas de estas sociedades es extensa. Consultar por ejemplo Ivison, Patton y Sanders (2000), Ivison (2002; 2003), Arthur (2001), Sanders (2002), Nettheim, Meyers y Craig (2002), Fleras y Spoonley (1999), Durie (2000), Price (2001), Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), McNeil (1998), Mohawk Council of Akwesasne (2002), Getches (2001), Wilkins (2002), Cornell, Jorgensen y Kalt (2002).

puesta a un movimiento en todo el país de activismo político indígena y agresivas exigencias planteadas por las naciones indígenas para lograr un mayor autogobierno y más control sobre los territorios y otros recursos, el gobierno estadounidense adoptó una política que se conoció comúnmente como “autodeterminación”. Esta política, al menos en los papeles, reconoció el derecho de las naciones indígenas a decidir por sí mismas qué era mejor para ellas.

Sin embargo, la retórica de la autodeterminación superó a la realidad; a pesar de su nombre, no se trataba de la autodeterminación en el sentido clásico. La intención no era otorgar a las naciones indígenas el poder de reformular el orden político dentro de las tribus ni en sus relaciones con EE.UU.. Lo que tenían en mente quienes diseñaron esta política era más modesto: cambiar la burocracia federal por la tribal en el ejercicio de la autoridad administrativa de los programas de apoyo socioeconómico federal (véase Barsh y Trosper, 1975; Deloria y Lytle, 1983; Esber, 1992). En otras palabras, la idea federal era tratar el autogobierno como autoadministración y convertir a los gobiernos tribales en apéndices del aparato administrativo federal. En los años transcurridos desde entonces, la participación federal en los asuntos indígenas mayormente se centró más en abordar los problemas sociales que en desarrollar la capacidad indígena para llegar a un autogobierno genuino. Esta tendencia se vio respaldada por los recientes dictámenes de tribunales estadounidenses que restringieron en gran medida la jurisdicción tribal y minaron el derecho indígena al autogobierno (Getches, 2001; Wilkins, 2002).

En suma, los gobiernos centrales tendieron a responder a los pueblos indígenas de la misma manera que respondieron a los inmigrantes y a otras poblaciones minoritarias: con políticas igualitarias y asimilacionistas que buscan tratar las desventajas de las comunidades indígenas y facilitar su integración con la sociedad que las rodea. En particular, la marcada discrepancia entre los indicadores socioeconómicos indígenas y los de la sociedad en su conjunto fue tema de preocupación recurrente en las políticas, lo cual generó una diversa gama de iniciativas diseñadas para alinear los indicadores referidos a las poblaciones indígenas con los de la sociedad mayoritaria¹⁰.

Así, se produce una disparidad considerable entre las ambiciones de los pueblos indígenas y la respuesta que recibieron de los estados. En general, los estados se mostraron más dispuestos a abordar los temas socioeconómicos de equidad y acceso que los temas políticos de

10 Tales políticas obtuvieron resultados decididamente diversos en los cuatro países. Por ejemplo, si bien se realizó un avance considerable en algunas áreas, como ciertos aspectos de la salud de la población, se progresó mucho menos en cuanto al fenómeno más general de la pobreza indígena.

autodeterminación y diferenciación que con frecuencia revisten mayor importancia para los pueblos indígenas¹¹.

No es difícil entender por qué. En las palabras de Fleras (1999: 188): “Lo que está en juego en la etno-política de la condición indígena son los desafíos fundamentales a las convenciones y los supuestos tácitos que apuntalan la gobernabilidad de los dominios de los colonos blancos”. La autodeterminación indígena desafía las inquietudes de los estados sobre la cohesión de la sociedad y la universalidad (“somos todos iguales”). El control potencial de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales importantes amenaza la capacidad del estado para utilizar tales recursos o facilitar su movimiento en el mercado; y en general debilita la capacidad del estado para mantener una potestad estricta de lo que ocurre dentro de sus fronteras o del orden político mismo. Así, el estado se ve obligado a evaluar –al menos en algunas áreas de la estructura política– tomar decisiones en forma conjunta. El resultado, como lo indica Humpage (2002: 85) en relación con Nueva Zelanda, es que los gobiernos centrales que se ocupan de los temas indígenas pasaron a adoptar una retórica de justicia distributiva, “que se centra en el interés acotado por redistribuir los bienes socioeconómicos” y una discusión basada en las necesidades que coloca a las personas indígenas en una posición “de ciudadanos en desventaja que necesitan ‘ayuda’ para lograr una condición socioeconómica similar” a la de las personas no indígenas. En pocas palabras, como sienten renuencia de abordar la autodeterminación indígena, los estados tratan en cambio la pobreza indígena.

Pero, ¿y si ambos aspectos están relacionados? ¿Si la autodeterminación es un elemento necesario en la lucha contra la pobreza? De hecho, existen pruebas contundentes de al menos un caso –el de las naciones indígenas americanas de EE.UU.– en el cual los dos grupos de temas están relacionados en términos prácticos y concretos.

POBREZA INDÍGENA Y AUTODETERMINACIÓN: EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

EL PATRÓN DE LA POBREZA DE LOS INDÍGENAS AMERICANOS

Los pueblos indígenas de EE.UU. –que suelen ser denominados por sí mismos y por los demás como indígenas americanos o americanos na-

11 Al trazar una distinción entre los enunciados indígenas y la respuesta del estado, no es mi intención sugerir que los pueblos indígenas no se interesaron por la equidad o por abordar la cruda realidad de la pobreza. Sin embargo, las políticas indígenas de los cuatro países tendieron a reconocer primero y distribuir después. Si bien hay excepciones, en particular entre las poblaciones urbanas, los derechos al territorio, el reconocimiento y el autogobierno tendieron a tener prioridad por sobre los temas socioeconómicos. Este aspecto distinguió a gran parte de la política indígena en contraste con la política más distributiva de los grupos inmigrantes o de otras poblaciones minoritarias no indígenas.

tivos— forman parte de los ciudadanos más pobres del país. Las reservas de los indígenas americanos, como se denominan las tierras que pertenecen a las naciones indígenas, incluyen varios de los lugares más pobres de EE.UU., y las poblaciones que viven en las reservas ocupan el peldaño más bajo, o alguno de los más bajos, en la escala de ingresos, empleo, salud, vivienda, educación y otros indicadores de pobreza (Henson et al., por publicarse).

Resulta sorprendente, sin embargo, que esta situación no sea uniforme en todas las naciones indígenas. En el último cuarto del siglo XX, aproximadamente, algunas de estas naciones tuvieron mejores desempeños que otras: lograron desarrollar economías sustentables que cuadraban con su propia estrategia y su propio criterio de éxito económico. Además, este patrón desigual de desempeño económico no puede explicarse con facilidad recurriendo a varios de los factores económicos usuales tales como dotación de recursos naturales, logros educativos o ubicación geográfica, factores que varían ampliamente entre las naciones más exitosas. Tampoco surge una explicación sencilla de este patrón sobre la base del colonialismo interno ni la dependencia. Si bien su historia de interacción con el poder colonial es distinta, las naciones indígenas de EE.UU., sin incluir Alaska, se vieron sujetas a un régimen bastante similar de dominación legal y política¹². Este régimen bien puede explicar que hayan caído en la pobreza, pero no los distintos grados de éxito en superarla.

EXPLICANDO EL PATRÓN

A mediados de la década del ochenta, el Proyecto Harvard sobre Desarrollo Económico de los Indígenas Americanos comenzó a realizar tareas de investigación diseñadas para explicar el patrón emergente del éxito económico de las comunidades indígenas. ¿Qué era lo que permitía que algunas naciones indígenas se librasen del patrón general de pobreza aparentemente insoluble? ¿Cuáles eran las condiciones para lograr un desarrollo económico sostenido en las reservas de los indígenas americanos?

Esta investigación, que continúa siendo desarrollada a la fecha por el Proyecto Harvard y el Instituto de Naciones Nativas para el Liderazgo, la Administración y la Política de la Universidad de Arizona, generó resultados que plantean importantes cuestiones de carácter político. A lo largo de una muestra de casi setenta naciones indígenas, los factores que predicen con más constancia el desarrollo económico sustentable de las reservas indígenas no son factores económicos tales como la ubicación geográfica, los logros educativos o la dotación de

12 En Alaska, véase Case y Voluck (2002), Berger (1985), y Cornell y Kalt (2003).

recursos naturales, sino en gran medida factores políticos. Tres de ellos resultaron de particular importancia:

- *La soberanía o el autogobierno.* Los pueblos indígenas tienen que poseer la facultad real de tomar decisiones por sí solos, desde la elaboración de la Constitución y las leyes hasta el diseño de políticas. El motivo principal es la responsabilidad; así quienes toman las decisiones quedan vinculados con las consecuencias que se desprendan de ellas.
- *Instituciones de gobierno competentes.* Los pueblos indígenas deben poder ejercer la facultad de tomar decisiones de manera efectiva. Para ese fin se requiere estabilidad institucional, mecanismos despolitizados y calificados de resolución de controversias (tales como tribunales tribales) y de administración de recursos y emprendimientos, entre otros. De esta manera se crea un ambiente de acción de gobierno estable, justo, competente y confiable, y se cambia el eje de gobierno hacia la construcción de una nación alejándolo de las batallas entre facciones por los recursos¹³.
- *Congruencia entre las instituciones de gobierno formal y la cultura política indígena.* Debe haber una correlación entre las instituciones formales de gobierno y las ideas prevalentes dentro de la comunidad o la nación sobre la forma en que deba organizarse y ejercerse la autoridad. Esta correlación cultural es la fuente de la legitimidad del gobierno para quienes son gobernados, y por ende una fuente de su efectividad (Lipset, 1963). Una de las desventajas que enfrentan las naciones indígenas americanas es la marcada disparidad entre la organización social y política indígena, por un lado, y por el otro la superposición de las instituciones de gobierno diseñadas mayormente por el gobierno de EE.UU. en la década del treinta. Esta situación dio origen a gobiernos tribales que carecen del apoyo de sus propios ciudadanos, encuentran dificultades para llevar adelante proyectos y pasan a ser presa fácil del oportunismo político y los conflictos entre facciones.

Cuando estos tres factores están presentes, los activos de la comunidad –desde los recursos naturales hasta la ubicación y el capital humano– comienzan a dar frutos. Cuando faltan, tales activos suelen desperdiciarse o no rendir en todo su potencial. En resumen, son los factores

13 La idea de que las instituciones de gobierno son importantes para el desempeño económico y el bienestar social está bien establecida. Ver por ejemplo North (1990), Oberschall (1990), Barro (1991), Ostrom (1992), Knack y Keefer (1995), Egnal (1996), y La Porta et al. (1997; 1998; 1999).

políticos los que limitan o liberan el potencial de los activos económicos y de otra índole¹⁴.

EL SIGNIFICADO Y LA FUNCIÓN DEL AUTOGOBIERNO

El primero de estos factores –la soberanía o el autogobierno– reviste un interés crítico para esta exposición. La soberanía o el autogobierno se presenta como una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sustentable en territorios indígenas.

Lo designo como “soberanía o autogobierno” porque las ideas de exclusividad e indivisibilidad suelen estar asociadas con el término “soberanía”. La protección y la expansión de la “soberanía tribal” son desde hace mucho objetivos políticos fundamentales de las naciones indígenas americanas, pero el término no necesariamente implica una condición de estado independiente ni que se confiera autoridad absoluta en manos indígenas. Por el contrario, su uso común en la política indígena tendió a dar cabida a la posibilidad de una soberanía compartida o limitada, un uso que surge, entre otros orígenes, de la trilogía Marshall de dictámenes de la Corte Suprema de EE.UU. de la década de 1820 y principios de la década de 1830 que describían a las sociedades indígenas como naciones internas dependientes que, de todos modos, retenían su carácter de comunidades políticas diferentes y autoridad exclusiva dentro de sus territorios¹⁵. Dentro de este uso, puede imaginarse una soberanía flexible en cuanto al grado y al alcance de la autoridad a lo largo de los dominios institucionales o de política y adaptada para respaldar una relación especial entre pueblos o naciones. En algunos ámbitos puede ser una soberanía exclusiva y en otros compartida. Así, la soberanía se convierte en un continuo que admite diversos grados y no en una variable dicotómica¹⁶.

Sin embargo, este uso es menos común fuera de EE.UU., donde la soberanía suele ser considerada en términos de suma cero: en la medida en que “nosotros” la tenemos, “ustedes” no¹⁷. El término autogobierno, por otra parte, parece llevar una carga de definiciones menor:

14 Para consultar estos resultados, ver en particular Cornell y Kalt (1992; 1995; 1997a; 1997b; 2000; 2003), Krepps y Caves (1994), Jorgensen (2000a, de próxima publicación), Jorgensen y Taylor (2000), Jorgensen et al. (de próxima publicación), y el Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano de la Universidad de Harvard (1999; 2000; 2003).

15 *Nación Cherokee v. Georgia*, 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831); *Worcester v. Georgia*, 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832). Ver la discusión sobre estas sentencias en Deloria y Lytle (1983).

16 La discusión sobre soberanía en Maaka y Fleras (2000: 92-94) y sobre la devolución en Smith (2002: 3-5).

17 Tully (2000: 51), en cuya descripción de esta visión sostiene que “o bien el estado dominante ejerce una jurisdicción exclusiva, o bien lo hace el pueblo indígena”, sin término me-

En todo caso, el interrogante central desde el punto de vista del desarrollo es simple y puede expresarse de diversas maneras: ¿Quién controla las relaciones primarias involucradas? ¿Quién ejerce la facultad de tomar decisiones? ¿Quién tiene la última palabra dentro de un área de la política o un conjunto de decisiones dado? ¿Quién está a cargo? En la medida en que la respuesta a tales preguntas sea “la nación indígena”, se trata de un ejemplo de autogobierno indígena. En la medida en que la respuesta sea “otras personas”, observamos la ausencia de autogobierno.

La investigación estadounidense comentada anteriormente muestra que a medida que las naciones indígenas amplían el alcance y el grado de su propio poder de tomar decisiones, aumentan sus posibilidades de alcanzar un desarrollo económico sustentable. Esto se aplica en particular a ciertos ámbitos tales como autoridad constitucional, diseño de instituciones de gobierno, generación de leyes, administración de tierras y recursos, organización de la sociedad civil y trazado de estrategias para el desarrollo económico y comunitario. En tales áreas, la posibilidad de lograr un desarrollo sustentable crece a medida que se restituyen el poder y la autoridad a las naciones o comunidades indígenas, desplazando a las entidades no indígenas, incluso los gobiernos centrales, desde la toma de decisiones a papeles de apoyo y liberando a los pueblos indígenas para que decidan por sí mismos y según su propio criterio en estos temas.

Hay que reconocer que el desplazamiento de la facultad jurisdiccional en sí mismo no es garantía de desarrollo sustentable, sino que simplemente lo posibilita. Como lo indican los resultados de la investigación resumidos anteriormente, hace falta más. Las naciones que toman las decisiones tienen que ser capaces de gobernar bien. Tienen que crear un ambiente institucional que sus ciudadanos respalden y que pueda fomentar y sostener la actividad económica y las iniciativas comunitarias que cuadren con sus oportunidades y objetivos estratégicos. Pero el autogobierno en sí sigue siendo esencial. Una jurisdicción que no esté respaldada por instituciones de gobierno efectivas no será productiva, pero un conjunto de instituciones de gobierno bien diseñadas que carezcan de autoridad jurisdiccional será inoperante. En cualquiera de los casos, los resultados no conducirán al desarrollo sustentable.

¿Por qué el autogobierno cumple un papel tan importante para generar estos efectos? Esto responde a diversos motivos. Primero, con

dio. Etiqueta esta visión como uno de los “supuestos subyacentes” que utilizan los estados para “legitimizar el sistema de colonización interna”, y pone de relieve que deja de lado la posibilidad de que “la jurisdicción pueda compartirse”.

el autogobierno, la toma de decisiones refleja los programas de acción y el conocimiento indígenas, con lo cual es más probable que las soluciones de los problemas sean apropiadas e informadas, y por ende viables. Segundo, pone los recursos en manos indígenas y permite que los mismos se aprovechen con mayor eficiencia para cumplir los objetivos de las comunidades. Tercero, fomenta el compromiso ciudadano con el desarrollo económico y comunitario, algo que no se observa cuando la nación carece de poder concreto. Cuarto –y más importante– genera un desplazamiento de la responsabilidad gubernamental y el proceso de rendición de cuentas. Por consiguiente, tomando en cuenta el tiempo que lleve la curva de aprendizaje, la calidad de las decisiones mejora. Durante generaciones, la autoridad sobre los pueblos indígenas no sólo en EE.UU. sino en Australia, Nueva Zelanda y Canadá estuvo en manos de gobiernos no indígenas, que en raras ocasiones tuvieron que rendir cuentas a los pueblos indígenas que gobernaban. Esta separación entre quienes tenían la autoridad de tomar decisiones y quienes soportaban las consecuencias de las mismas dio lugar a un historial extraordinario y continuo de fracasos de las políticas de los gobiernos centrales en los cuatro países.

LA AUTODETERMINACIÓN COMO POLÍTICA ANTI-POBREZA

Como ya se señaló, cuando EE.UU. adoptó la política de autodeterminación, sus intenciones eran modestas: poner a las naciones indígenas bajo la administración de programas federales y acallar sus reclamos. Pero frente a un gobierno federal a la defensiva, y ante una política que al menos de palabra elogiaba la idea de control tribal sobre el futuro tribal, muchas naciones indígenas pasaron rápidamente a reivindicar sus facultades de autogobierno, rediseñando las instituciones de gobierno delineadas por otros, tomando a su cargo la administración de los recursos, reformulando las estrategias de desarrollo y desplazando a los decisores federales en diversos asuntos de las reservas. Algunas de estas reivindicaciones fueron polémicas, mientras que otras se desplegaron en forma gradual a medida que los jefes tribales tomaban la iniciativa en la reorganización del gobierno y la reforma constitucional, buscaban fuentes alternativas de financiación mediante empresas comerciales, excluían a los representantes federales de los procesos de decisión, dejaban de pedir permiso antes de actuar y cubrían las brechas de gobierno que había dejado una administración federal inadecuada, incompetente o paternalista.

A medida que lo hacían, las naciones que respaldaban además sus facultades reivindicadas con instituciones de gobierno efectivas y con coherencia cultural empezaron a ver resultados significativos. Algunos de tales resultados fueron un menor desempleo, menos personas

que necesitaran asistencia social, el surgimiento de emprendimientos económicos viables y diversos –tanto tribales como privados– en tierras de las reservas, una administración más efectiva de los programas y servicios sociales, incluyendo los que abordaban inquietudes culturales y lingüísticas, y una mejor administración de los recursos naturales. En un caso tras otro, tales naciones demostraron ser mucho mejores para encargarse de sus propios asuntos y administrar sus propios recursos que los administradores federales¹⁸.

El gobierno estadounidense, sin darse cuenta, había encontrado la única política que –en tres cuartos de siglo de intentos federales por mejorar las condiciones socioeconómicas de las reservas indígenas americanas– realmente logró un avance significativo contra la pobreza en las reservas. Si bien EE.UU. tal vez no se había propuesto que la política de “autodeterminación” lanzada en la década del setenta incluyera autoridad constitucional y mayor jurisdicción tribal, varias naciones indígenas eligieron interpretarla de esa manera y así obtuvieron enormes beneficios. La autodeterminación resultó ser una efectiva política anti-pobreza, la primera en la historia de las relaciones entre EE.UU. y las naciones indígenas.

ASPECTOS TRANSFERIBLES DE LOS RESULTADOS EN ESTADOS UNIDOS

La experiencia de los indígenas americanos vincula la autodeterminación y la autogobernabilidad con la superación de la pobreza. Sostiene que la forma de atacar las desventajas socioeconómicas entre los pueblos indígenas no pasa principalmente por organizar programas diseñados en forma central que aborden la pobreza y sus patologías sociales relacionadas –aunque tales programas pueden proporcionar a las tribus los recursos y el conocimiento calificados necesarios– sino en cambio ampliar de manera sustancial la autoridad jurisdiccional de tales naciones y conferirles la facultad de desarrollar instituciones de gobierno competentes que a su vez puedan respaldar economías autodeterminadas sustentables y programas sociales de diseño propio.

Pero, ¿hasta qué punto puede generalizarse partiendo del caso de EE.UU.? ¿Puede extenderse a Australia, Nueva Zelanda y Canadá? Una mayor jurisdicción y autoridad constitucional, respaldada por instituciones de gobierno efectivas y con coherencia cultural, ¿pueden dar resultados comparables en el bienestar comunitario y económico indígena?

18 Cornell y Kalt (1992; 1998), Cornell et al. (1998), Jorgensen (1997; 2000b), Jorgensen y Taylor (2000), Krepps (1992), Krepps y Caves (1994), Wakeling et al. (2001), Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano de la Universidad de Harvard (1999; 2000; 2003).

Sólo una investigación sistemática puede dar una respuesta apropiada a estas preguntas¹⁹. No obstante, es posible pensar que los resultados del caso estadounidense pueden hacernos reflexionar sobre otras situaciones y contextos. Los desarrollos específicos también dependen de otros factores y la traducción de estos resultados en iniciativas de política práctica en otros países requerirá una evaluación cuidadosa de cada situación específica. Al menos tres temas parecen ser importantes: las circunstancias económicas de los distintos pueblos indígenas; el problema de identificar las unidades apropiadas de autoridad colectiva; y la disposición de las sociedades mayoritarias a tolerar las diferencias e invertir en las capacidades indígenas. Evaluaré los dos primeros a continuación, y el último, en la sección final de este trabajo.

CIRCUNSTANCIAS ECONÓMICAS

La variación dentro de un país en cuanto a oportunidades y recursos económicos evidentemente tiene un notable efecto sobre el potencial de desarrollo de los pueblos indígenas. A modo de ejemplo obvio y extremo en EE.UU., las naciones indígenas y esquimales ubicadas en regiones remotas de Alaska o en bases territoriales muy pequeñas enfrentan oportunidades económicas más limitadas que las naciones indígenas ubicadas cerca de grandes áreas metropolitanas o en bases territoriales extensas. En forma similar, la variación del capital humano puede afectar la capacidad de los pueblos indígenas para aprovechar ciertos tipos de oportunidades, o demorar la acción en respuesta a tales oportunidades mientras se efectúan las inversiones de capital humano.

Esta variación es evidente en los cuatro países. Muchas de las primeras naciones de Canadá quedaron con bases territoriales mínimas o están ubicadas muy lejos de los mercados y los sistemas de transporte. También muchas comunidades de aborígenes australianos están ubicadas en lugares remotos; la situación de los pueblos maoríes es más variada. Algunos grupos tienen mayores niveles de educación o experiencia de mano de obra que otros. Estas variaciones no invalidan las conclusiones extraídas del caso estadounidense, dado que también se verifican allí. La autodeterminación, la autogobernabilidad y las instituciones de gobierno apropiadas y efectivas crean un ambiente en el cual el desarrollo sustentable se vuelve posible, pero la naturaleza y el alcance del desarrollo y su efecto sobre la comunidad dependen de qué tiene la nación o el pueblo indígena para trabajar y de las decisiones específicas que tome. Lo que indica

19 Una investigación de esta naturaleza iniciada en Canadá encontró pruebas de la existencia de relaciones similares. Ver Jorgensen et al. (de próxima publicación), Chandler y Lalonde (1998), y Moore, Forbes y Henderson (1990).

el caso de EE.UU. es que resulta mucho más probable que los activos económicos, de cualquier orden, sean productivos cuando las naciones indígenas tienen el poder de tomar decisiones y la capacidad institucional para respaldarlo.

LA UNIDAD SOCIAL DE AUTORIDAD

Pero ¿dónde debería residir el poder de tomar decisiones y la capacidad institucional? La autodeterminación y la auto-gobernabilidad requieren sujetos en el sentido gramatical: alguien tiene que decidir y gobernar. ¿En qué unidades sociales se asientan los derechos a la autodeterminación? ¿Dentro de qué unidades sociales deberían establecerse las instituciones de autogobernabilidad? ¿A quién refiere el prefijo “auto” en estos procesos?

En los cuatro países, uno de los resultados más destacados en un siglo o más de colonialismo, expropiación de tierras, limpieza étnica, movimientos de población impuestos, programas de asimilación y políticas relacionadas con el estado colonizador fue la transformación de los límites de los grupos indígenas, muchos de los cuales ya eran porosos y dinámicos antes del contacto con los europeos. Algunas colectividades desaparecieron mientras que otras se mezclaron o se fragmentaron; algunos límites se inventaron arbitrariamente mientras que otros surgieron de la consolidación de relaciones preexistentes.

Si bien estos procesos eran comunes en EE.UU., la forma particular que adoptaron en ese país arroja, en la mayoría de los casos, una claridad inusual sobre la referencia del prefijo “auto”. A pesar de la urbanización y los matrimonios entre integrantes de distintos grupos de indígenas americanos, las sociedades tribales siguieron existiendo y, en algunos casos, prosperando en las reservas indígenas. Si bien los enfrentamientos, el colonialismo y los programas de asimilación llegaron casi a extinguir la base territorial indígena, las tierras restantes, algunas de ellas extensas, se combinaron con el proceso de creación de tratados y las peculiaridades de la administración federal de los asuntos indígenas para simplificar y hacer más rígidos los límites entre grupos que antes eran más complejos o fluidos. Aunque este proceso a menudo pasó por alto las percepciones indígenas, sin proponérselo sentó los cimientos para la continuidad y la supervivencia tribal (Cornell, 1988b).

Hoy en día, la mayoría de las naciones indígenas siguen siendo fuertes como unidades políticas y como marcos de identidad colectiva. La noción de “auto” en la autogobernabilidad en la mayoría de los casos quedó en evidencia, imbuida tanto en las relaciones sociales y las prácticas culturales continuadas, como en las relaciones políticas formales establecidas por tratados entre las naciones indígenas individuales y

EE.UU. De esta manera, indica dónde debería residir la autoridad constitucional y jurisdiccional, y orienta la construcción de la nación²⁰.

La situación se mostró más variable en los otros tres países. Por ejemplo, una inquietud recurrente en Australia, de acuerdo con Bern y Dodds (2000: 163), “es de qué forma deberían estructurarse el autogobierno y la representación indígenas, en vista de la serie de objetivos que se supone debe cumplir el auto-gobierno y de la diversidad de las comunidades aborígenes”. Gran parte de la estructura organizacional de las relaciones entre grupos en Australia actualmente está incorporada a las organizaciones de servicios indígenas locales o regionales con financiación federal o en la Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC) nacional. Sanders (2002) aduce que tanto las organizaciones de servicio como la ATSIC representan los intereses indígenas, si bien distintos grupos de intereses y de diferentes formas, pero también reconoce que muchas comunidades aborígenes locales no consideran que las organizaciones de servicios ni los organismos nacionales electos representen sus inquietudes en forma adecuada.

Bern y Dodds comentan la situación del Territorio del Norte, donde la política aborígen está constituida por tres formas primarias: consejos territoriales, comunidades locales y grupos lingüísticos/de parentesco. Sólo estos últimos tienen raíces tradicionales. Las comunidades locales “se basan en gran medida sobre la contención pastoral y/o instituciones de misiones/gubernamentales”, mientras que los consejos territoriales son producto de leyes federales (2000: 174). Sólo unos pocos grupos, en particular los que cuentan con una base geográfica o fuertes lazos lingüísticos, pudieron organizarse “por sobre el nivel de la comunidad local” en forma efectiva (Bern y Dodds, 2000: 175). David Martin argumenta que en gran parte de Cabo York, “existen muy pocas instituciones políticas indígenas que abarquen a toda la comunidad (si es que existe alguna), aparte de los cuasi-consejos comunitarios de gobierno local establecidos conforme con la legislación del Estado y los cuerpos regionales...” (2001: 14). Muchas comunidades surgieron de la reubicación obligada en asentamientos de misiones o del gobierno; los consejos que nacieron de tales situaciones, afirma, “carecen de la autoridad política y moral” que se requiere para obtener una autogobernabilidad efectiva. Cualquier orden institucional nuevo requerirá identificar –y tal vez reconstruir– “centros claros de autoridad política”

20 Algunas excepciones a este patrón general son los pueblos forzados a vivir juntos en reservas o a hacer tratados compartidos, y aquellos fragmentados por guerras, migraciones forzadas u otros acontecimientos. Tanto Alaska como California contienen asimismo muchos grupos nativos pequeños ubicados en pequeñas bases territoriales, que limitan las fuentes de capital humano y motivan el debate sobre el desarrollo de instituciones conjuntas a mayor escala y con una jurisdicción más amplia.

(Martin, 20001: 17) en estas comunidades: una tarea difícil. Mientras tanto, Diane Smith (2002) y otros abogan por un sistema de autogobernabilidad “en capas y disperso en el plano regional” en el cual las comunidades locales sean los elementos básicos jurisdiccionales, que para ciertos fines se sumen y conformen estructuras mayores.

Una historia indígena distinta en Nueva Zelanda derivó en algunos temas similares. Según el historiador maorí Ranginui Walker, antes de las incursiones europeas, el *hapu*, a veces descrito como un clan²¹, era “la principal unidad política que controlaba una zona definida de territorio tribal” (1990: 64). Angela Ballara (1998) rastreó los procesos históricos que alentaron a los maoríes a alterar esta estructura política. Tales estructuras son por lo general dinámicas, pero la influencia europea moldeó el proceso de cambio de una manera particular. Al negociar por las tierras, los europeos alentaron a los principales jefes a perseguir niveles crecientes de organización social. Los maoríes respondieron a la presión territorial en parte combinándose en unidades más grandes para defender sus intereses. Con el tiempo, tanto los europeos como los maoríes tendieron a organizar a los pueblos indígenas en menos y más grandes grupos sociales. Como resultado, se privilegiaron los *iwi* (concebidos como pueblos, tribus o confederaciones de *hapu*) por sobre los *hapu*. La política de gobierno formal y la organización de los programas sociales apuntaron a seguir la tendencia en los últimos años y así derivó en lo que Manuhua Barcham (2000: 141) denomina “la *iwización* de la sociedad maorí”.

Pero la situación se complicó aún más por la diversificación continua. La mayoría de los maoríes viven ahora en ciudades, hecho que, junto con la integración más general de muchos maoríes en la sociedad neocelandesa, dio origen a nuevos intereses que no se combinan fácilmente con las construcciones de *hapu* o *iwi*. Hablando del concepto maorí de *tino rangatiratanga*, un concepto polisémico que combina ideas de soberanía, autodeterminación, autonomía, categoría de nación y liderazgo tribal, entre otras cosas, Maaka y Fleras observan que “para algunos, el *tino rangatiratanga* reside dentro del *hapu*; para otros, dentro del *iwi*; para un tercer grupo, sólo en los maoríes en tanto colectividad; y para un último grupo, dentro del individuo” (2000: 100). En

21 Walker (1990) identifica tres unidades básicas de la sociedad maorí: el *whanau* es una familia extendida, el *hapu* es un grupo de descendencia compuesto por *whanau* relacionados, y el *iwi* es un grupo de descendencia compuesto por *hapu* relacionados. Ballara (1998: 161) describe a los *hapu* como “grupos sociales y colectivos políticamente independientes que también se consideran a sí mismos identificados en forma categórica con un conjunto de personas más amplio”. Al igual que Walker enfatiza su importancia, pero destaca también que esta organización tripartita no es tan rígida ni tan estática como podría desprenderse de una simple descripción (ballara, 1998: 17-19).

estas condiciones, ¿qué forma debería adoptar el autogobierno? (Véase Humpage, Capítulo 9).

En Canadá, como en EE.UU., una extensa historia de concertación de tratados, pérdidas territoriales y administración federal paternalista reformuló los límites entre grupos y las relaciones políticas en cuestiones aborígenes. En particular, conforme a la Ley sobre Temas Indígenas de 1876 y sus posteriores enmiendas, el gobierno de Canadá reconoció a varios grupos de pueblos aborígenes como bandas, reconoció ciertas tierras como reservadas para las mismas, reemplazó las formas y prácticas gubernamentales indígenas por otras impuestas y, en nombre de los objetivos asimilacionistas, reguló numerosos aspectos de la vida de los aborígenes. Si bien algunos límites e identidades grupales respaldados por el reconocimiento federal tenían sentido, otros parecían haber sido elegidos según el capricho de los administradores locales o bien ser simplemente resultado de una geografía dispersa²². Los pueblos que estaban distribuidos en una zona amplia y compartían una cultura y un idioma solían estar disgregados y aislados unos de otros en pequeños grupos sobre superficies diminutas. Sus modestas facultades de autogobierno se ejercían mediante instituciones impuestas que “no tenían congruencia con las premisas culturales de los pueblos aborígenes” (Scott, 1993: 322). Hoy en día, la población indígena de Canadá es mucho menor, en números absolutos, que la población indígena de EE.UU., pero está dividida en muchas más primeras naciones ubicadas en muchas más reservas, por lo general mucho más pequeñas.

En la década del noventa, una de las principales preocupaciones de la Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes de Canadá era el efecto de esta fragmentación de origen histórico sobre el autogobierno. La Comisión llegó a la conclusión de que algunas bandas y comunidades aborígenes eran demasiado pequeñas para ejercer facultades de autogobierno en forma efectiva. “El problema”, comunicó la Comisión, “es que las naciones aborígenes históricas se vieron debilitadas por las enfermedades, la reubicación y toda la gama de políticas de gobierno asimilacionistas. Fueron fragmentadas en bandas, reservas y pequeños asentamientos. Sólo algunas operan actualmente como colectividades; deberán reconstruirse como naciones” (Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes, 1996: 26). Asimismo, indicó que los aproximadamente mil asentamientos aborígenes o comunidades en reservas de Canadá abarcaban sólo “60 a 80” naciones de esta índole, sobre la base de los lazos de cultura e identidad. Si bien algunas de las primeras naciones

²² Existen casos similares en EE.UU., pero, en parte gracias a las diferencias en los procesos de creación de tratados, son menos prevalentes que en Canadá.

canadienses cuestionarían estas cifras y probablemente tengan un concepto distinto de sí mismas, el tema subyacente sigue siendo el mismo: ¿A qué nivel del orden social sería apropiado que se construyeran las instituciones? ¿A nivel de bandas, tribus, confederaciones de tribus u otras entidades?

Esta herencia del colonialismo y el paternalismo no será fácil de superar. En muchos casos, resultará complejo y llevará tiempo encontrar unidades sociales de autoridad apropiadas, pero el que tales unidades ya no sean algo evidente no es argumento en contra de la autodeterminación. Por el contrario, debería hacer que tanto los pueblos indígenas como los gobiernos centrales presten mayor atención en un primer paso hacia la construcción de las naciones²³. Al buscar tales unidades, deben tenerse en mente varias cosas. Primero, el resultado debe ser obtenido en forma interna; las unidades impuestas tienen más probabilidades de fracasar. Segundo, esta tarea llevará tiempo; reconstruir el sentido de ser una nación no tiene plazos fijos pero sí un proceso de deliberación profunda y amplia participación comunitaria. Tercero, tanto los jefes indígenas como los gobiernos centrales deberán alcanzar dos requisitos: legitimidad y gobernabilidad. La combinación de ambas es uno de los mayores desafíos para la construcción de una nación.

CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA

La evidencia extraída del caso estadounidense indica que la autodeterminación indígena constituyó un elemento crítico en los esfuerzos de las naciones indígenas americanas por mejorar su condición socioeconómica. Si bien la situación indígena en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE.UU. varía, la existencia de ciertos puntos en común alienta la realización de investigaciones comparativas y la búsqueda de aprendizajes que se puedan traducir en la toma de decisiones políticas. Tales puntos indican que sería un error que los otros gobiernos desearan las evidencias obtenidas de este caso.

Las implicaciones generales para la política parecen ser tres. En primer lugar, la negación a aceptar las demandas indígenas de autodeterminación paraliza los esfuerzos –destacables en los cuatro países– por superar la pobreza indígena. Ambos factores están profundamente conectados y deben tomarse en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

En segundo lugar, implementar la autodeterminación indígena y desarrollar las capacidades de autogobierno requerirá innovación

23 Una cantidad de pueblos indígenas dio ese paso activamente en distintos momentos, desde el Consejo Tribal *Ktunaxa-Kinbasket* de Canadá a la Nación *Yakima* de EE.UU. Ver por ejemplo Instituto de Naciones Nativas para el Liderazgo, la Administración y la Política (2001) y *Yakima Nation Review* (1978).

y una diversidad de modelos. Un único enfoque para todos los casos dentro de un país dado –tentación común para los gobiernos centrales preocupados por el control administrativo y la conveniencia– está destinado al fracaso²⁴. Tendrá un desenlace desastroso por la variada diferenciación cultural que estos lucharon por conservar y la diversidad de la organización social que la historia de cada país impuso sobre sus pueblos indígenas.

En tercer lugar, la mejor forma de evitar esa receta del único enfoque para todos los casos, que está destinada a fracasar, consiste en dejar que los pueblos indígenas decidan por sí mismos quiénes personifican apropiadamente el concepto del prefijo “auto” de la autogobernabilidad y de qué manera deberían estructurarse las instituciones del autogobierno, así como aceptar la variedad de relaciones y soluciones de gobernabilidad que indudablemente surgirán. Este es el significado de la autodeterminación. Además, no sólo la toma de decisiones realizada por personas ajenas en este aspecto es la antítesis de la autodeterminación, sino que ni las unidades colectivas ni las instituciones de gobierno impuestas por autoridades externas tienen probabilidades de ganarse el respeto ni la lealtad de los pueblos sobre los cuales se imponen, lo que significa que no funcionarán.

El interrogante acerca de *lo que realmente funcionará* debería despertar cierto interés de los gobiernos centrales. Ciertamente, los derechos de los pueblos indígenas a reformular el orden político en el que se vieron forzados a ingresar y a gobernarse a sí mismos a su manera proporcionan un argumento sustancial a favor de la autodeterminación. Pero lo que muestran los datos estadounidenses es que existe también un argumento económico que la respalda, no sólo desde el punto de vista de los pueblos indígenas sino también desde el punto de vista de los gobiernos centrales y de las sociedades mayoritarias. Ellos también tienen algo que ganar.

Después de todo, la pobreza es onerosa y sus costos adoptan al menos dos formas. Primero, el intento de aliviar la pobreza indígena mediante la prestación de servicios sociales constituye una estrategia cara, que tiende a consistir en medidas paliativas en vez de soluciones, y por ende es una historia sin fin. Segundo, la pobreza es costosa en términos de recursos perdidos, ya que hace dependientes a las personas y las limita en su capacidad de aportar a la sociedad. Los datos de EE.UU. son notables en este aspecto: indican que las naciones indígenas que poseen autodeterminación no sólo tienen mayores probabili-

24 Pueden consultarse exposiciones sobre un intento reciente del gobierno canadiense por adoptar un enfoque de este tipo en Mohawk Council of Akwesasne (2002) y Cornell, Jorgensen y Kalt (2002).

dades de construir economías que sustenten a su propio pueblo, sino que en el proceso también generan como resultado indirecto importantes beneficios a las comunidades no indígenas por medio de puestos de trabajo, mayores oportunidades de negocios, menos personas que requieran asistencia social y otros aspectos similares. En el plano económico, la autodeterminación es una propuesta en la que todas las partes ganan.

Si los gobiernos centrales rechazan el argumento en pro de la autodeterminación basado en los derechos, cabe esperar que su propio interés económico los haga reconsiderarlo. Como lo expresamos junto con Joseph Kalt en otro trabajo (Cornell y Kalt 1998), la historia de EE.UU. es clara: si los gobiernos centrales desean perpetuar la pobreza indígena, los males y el resentimiento que la acompañan y su elevado costo, la mejor manera de hacerlo es debilitar la soberanía y la autodeterminación tribales. Pero si desean vencer a la pobreza indígena y a todo lo que la rodea, deben respaldar la soberanía y la autodeterminación tribales e invertir en ayudar a que los pueblos indígenas desarrollen la capacidad de gobierno para que apoyen las facultades soberanas con gobiernos propios y efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, S. J. 1996 *Indigenous Peoples in International Law* (New York: Oxford University Press).
- Armitage, A. 1995 *Comparing the Policy of Aboriginal Assimilation: Australia, Canada, and New Zealand* (Vancouver: University of British Columbia Press).
- Arthur, W. S. 2001 "Indigenous autonomy in Australia: Some concepts, issues and examples" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 220/2001.
- Ballara, A. 1998 *Iwi: The dynamics of Maori tribal organization from c. 1769 to c. 1945* (Wellington: Victoria University Press).
- Barcham, M. 2000 "(De)Constructing the Politics of Indigeneity" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Barro, R. 1991 "Economic Growth in a Cross Section of Countries" in *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-43.
- Barsh, R. L. and Trosper, R. L. 1975 "Title I of the Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975" in *American Indian Law Review*, 3: 361-95.

- Beavon, D. and Cooke, M. 2001 "Measuring Aboriginal Well-Being in Four Countries: An Application of the UNDP's Human Development Index to Canada, the United States, New Zealand, and Australia". Presentation to the Population Association of America, Washington DC, marzo 29-31.
- Behrendt, L. 2001 "Indigenous Self-Determination in the Age of Globalization" in *Balayi: Culture, Law and Colonialism*, 3: 1-7.
- Berger, T. R. 1985 *Village Journey: The Report of the Alaska Native Review Commission* (New York: Hill and Wang).
- Bern, J. and Dodds, S. 2000 "On the Plurality of Interests: Aboriginal Self-Government and Land Rights" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Case, D. and Voluck, D. A. 2002 *Alaska Natives and American Laws* (Fairbanks: University of Alaska Press).
- Chandler, M. J. and Lalonde, C. 1998 "Cultural continuity as a hedge against suicide in Canada's First Nations" in *Journal of Transcultural Psychiatry*, 35: 191-219.
- Cornell, S. 1988a *The Return of the Native: American Indian Political Resurgence* (New York: Oxford University Press).
- Cornell, S. 1988b "The transformations of tribe: organization and self-concept in Native American ethnicities" in *Ethnic and Racial Studies*, 11, N° 1, January.
- Cornell, S.; Jorgensen, M. and Kalt, J. P. 2002 "The First Nations Governance Act: Implications of Research Findings from the United States and Canada. A Report to the Office of the British Columbia Regional Vice-Chief, Assembly of First Nations" (USA: Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy/ The University of Arizona).
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1992 "Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations" in Cornell, S. and Kalt, J. P. (eds.) *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development* (Los Angeles: American Indian Studies Center, UCLA).
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1995 "Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule among the Contemporary Sioux and Apache" in *Economic Inquiry*, 33, July.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1997a "Cultural Evolution and Constitutional Public Choice: Institutional Diversity and Economic Performance on American Indian Reservations" in Lott, J. (ed.) *Uncertainty and Evolution in Economics: Essays in Honor of Armen A. Alchian* (London/New York: Routledge).

- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1997b "Successful Economic Development and Heterogeneity of Governmental Form on American Indian Reservations" in Grindle, M. S. (ed.) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Cambridge: Harvard Institute for International Development).
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1998 "Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today" in *American Indian Culture and Research Journal*, 22, N° 3.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 2000 "Where's the Glue: Institutional and Cultural Foundations of American Indian Economic Development" in *Journal of Socio-Economics*, 29.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 2003 "Alaska Native Self-Governance and Service Delivery: What Works?" in *Joint Occasional Papers in Native Affairs* (Tucson: Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona) N° 2003-1.
- Cornell, S.; Kalt, J. P.; Krepps, M. and Taylor, J. 1998 "American Indian Gaming Policy and its Socio-Economic Effects: A Report to the National Gambling Impact Study Commission" (Cambridge: The Economics Resource Group) July.
- Deloria, V. and Lytle, C. M. 1983 *American Indians, American Justice* (Austin: University of Texas Press).
- Dodson, M. and Pritchard, S. 1998 "Recent Developments in Indigenous Policy: The Abandonment of Self-Determination?" in *Indigenous Law Bulletin*, 4, N° 15, October.
- Durie, M. 1998 *Te Mana, Te Kāwanatanga: The Politics of Māori Self-Determination* (Auckland: Oxford University Press).
- Durie, M. 2000 "Contemporary Maori Development: Issues and Broad Directions" (New Zealand: Development Studies Programme, University of Waikato) Working Paper N° 7/2000.
- Egnal, M. 1996 *Divergent Paths: How Culture and Institutions Have Shaped North American Growth* (New York: Oxford University Press).
- Esber, G. S. 1992 "Shortcomings of the Indian Self-Determination Policy" in Castile, G. and Bee, R. (ed.) *State and Reservation: New Perspectives on Federal Indian Policy* (Tucson: University of Arizona Press).
- Fleras, A. 1999 "Politicising Indigeneity: Ethno-politics in White Settler Dominions" in Havemann, P. (ed.) *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Fleras, A. and Elliott, J. L. 1992 *The 'Nations Within': Aboriginal-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand* (Toronto: Oxford University Press).

- Fleras, A. and Spoonley, P. 1999 *Recalling Aotearoa: Indigenous Politics and Ethnic Relations in New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Getches, D. H. 2001 "Beyond Indian Law: The Rehnquist Court's Pursuit of States' Rights, Color-Blind Justice and Mainstream Values" in *Minnesota Law Review* 86, N° 2, December.
- Harvard Project on American Indian Economic Development 1999 *Honoring Nations: Tribal Governance Success Stories, 1999* (Cambridge: Harvard Project on American Indian Economic Development, Harvard University).
- Harvard Project on American Indian Economic Development 2000 *Honoring Nations: Tribal Governance Success Stories, 2000* (Cambridge: Harvard Project on American Indian Economic Development, Harvard University).
- Harvard Project on American Indian Economic Development 2003 *Honoring Nations: Tribal Governance Success Stories, 2002* (Cambridge: Harvard Project on American Indian Economic Development, Harvard University).
- Havemann, P. 1999 "Chronology Two: Twentieth-Century Public International Law and Indigenous Peoples" in Havemann, P. (ed.) *Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada, and New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Henson, E.; Taylor, J. B.; Beane, S.; Bishop, K.; Black, S. S.; Grant, K. W.; Jorgensen, M.; King, J.; Lee, A. J.; Nelson, H. and Roubideaux, Y. forthcoming "Native America at the New Millenium" in *Harvard Project on American Indian Economic Development, American Indian Research and Grants Assessment Project: A Report to the Ford Foundation* (Cambridge: Harvard University).
- Humpage, L. V. 2002 "Closing the Gaps? The politics of Maori affairs policy" (New Zeland: Massey University) unpublished Ph.D. dissertation.
- Hunter, B. 1999 "Three nations, not one: indigenous and other Australian poverty" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Working Paper N° 1.
- Indigenous Constitutional Convention Secretariat circa 1999 "Indigenous Constitutional Strategy, Northern Territory" Indigenous Constitutional Convention Secretariat, Casuarina, Northern Territory, Australia.
- Iverson, D. 2003 "The logic of aboriginal rights" in *Ethnicities*, 3, N° 3, September.
- Iverson, D. 2002 *Postcolonial Liberalism* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Iverson, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) 2000 *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Jorgensen, M. 1997 "Governing Government" Harvard, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mimeo.
- Jorgensen, M. 2000a "Bringing the Background Forward: Evidence from Indian Country on the Social and Cultural Determinants of Economic Development" (Harvard: John F. Kennedy School of Government, Harvard University) unpublished Ph.D. dissertation.
- Jorgensen, M. 2000b "History's Lesson for HUD and Tribes" Harvard, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mimeo.
- Jorgensen, M. (ed.) de próxima publicación *Resources for Nation Building: Governance, Development, and the Future of American Indian Nations* (Tucson: University of Arizona Press).
- Jorgensen, M.; Akee, R.; Goodswimmer, C. and Rainie, S. C. forthcoming "Understanding First Nations' Development Success: Cross-Site Analysis of Four First Nations in Treaty 8, Alberta" (USA: Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy, The University of Arizona).
- Jorgensen, M. and Taylor, J. 2000 "Patterns of Indian Enterprise Success: A Statistical Analysis of Tribal and Individual Indian Enterprise Performance" (Cambridge: Harvard Project on American Indian) Report to the National Congress of American Indians. Economic Development, John F. Kennedy School of Government, Harvard University).
- Knack, S. and Keefer, P. 1995 "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures" in *Economics and Politics*, 7, N° 3.
- Krepps, M. B. 1992 "Can Tribes Manage their own Resources? The 638 Program and American Indian Forestry" in Cornell, S. and Kalt, J. P. (ed.) *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development* (Los Angeles: American Indian Studies Center, UCLA).
- Krepps, M. B. and Caves, R. E. 1994 "Bureaucrats and Indians: Principal-Agent Relations and Efficient Management of Tribal Forest Resources" in *Journal of Economic Behavior and Organization*, 24, N° 2.
- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. and Vishney, R. W. 1997 "Legal Determinants of External Finance" in *Journal of Finance*, 52, N° 3, July.
- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. and Vishney, R. W. 1998 "Law and Finance" in *Journal of Political Economy*, 106, December.

- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. and Vishney, R. W. 1999 "The Quality of Government" in *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, April.
- Lipset, S. M. 1963 *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Anchor).
- Loomis, T. 2000 "Government's Role in Maori Development: Charting a New Direction?" (New Zealand: Development Studies Programme, University of Waikato) Working Paper N° 6.
- Maaka, R. and Fleras, A. 2000 "Engaging with Indigeneity: Tino Rangatiratanga in Aotearoa" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- McNeil, K. 1998 *Defining Aboriginal Title in the 90's: Has the Supreme Court Finally Got it Right?* (Toronto: Robarts Centre for Canadian Studies, York University).
- Martin, D. F. 2001 "Is welfare dependency 'welfare poison'? An assessment of Noel Pearson's proposals for Aboriginal welfare reform" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 213.
- Mohawk Council of Akwesasne 2002 *Nation Building Process: Setting Our Path for the Future* (Cornwall, Ontario: Mohawk Council of Akwesasne).
- Moore, M. A.; Forbes, H. and Henderson, L. 1990 "The Provision of Primary Health Care Services under Band Control: The Montreal Lake Case" in *Native Studies Review*, 6, N° 1.
- Moran, A. 2002 "As Australia decolonizes: indigenizing settler nationalism and the challenges of settler/indigenous relations" in *Ethnic and Racial Studies*, 25, N° 2, November.
- Morse, B. W. 1998 "Two Steps Forward and One Step Back: The Frustrating Pace of Building a New Aboriginal-Crown Relationship in Canada" in *The Human Rights of Indigenous Peoples* (ed.) Cohen, C. P. (New York: Transnational Publishers).
- Nagel, J. 1996 *American Indian Ethnic Renewal: Red Power and the Resurgence of Identity and Culture* (New York: Oxford University Press).
- Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy 2001 "Ktunaxa/Kinbasket Tribal Council: Final Report on Governmental Organization and Nation Building" (Tucson: Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona).
- Nettheim, G.; Meyers, G. D. and Craig, D. 2002 *Indigenous Peoples and Governance Structures: A Comparative Analysis of Land and Resource Management Rights* (Canberra: Aboriginal Studies Press, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies).

- North, D. C. 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Oberschall, A. 1990 "Incentives, Governance, and Development in Chinese Collective Agriculture" in Hechter, M.; Opp, K. D. and Wippler, R. (eds.) *Social Institutions: Their Emergence, Maintenance and Effects* (New York: Aldine de Gruyter).
- Ostrom, E. 1992 *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation System* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies).
- Perry, R. J. 1996 *From Time Immemorial: Indigenous Peoples and State System* (Austin: University of Texas Press).
- Pocock, J. G. A. 2000 "Waitangi as Mystery of State: Consequences of the Ascription of Federative Capacity to the Maori" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Price, R. T. 2001 "New Zealand's Interim Treaty Settlements and Arrangements-Building Blocks of Certainty" in *Speaking Truth to Power: A Treaty Forum* (Canada: British Columbia Treaty Commission, Law Commission of Canada).
- Royal Commission on Aboriginal Peoples 1996 *People to People, Nation to Nation: Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).
- Salée, D. 1995 "Identities in conflict: the Aboriginal question and the politics of recognition in Quebec" in *Ethnic and Racial Studies*, 18, N° 2, April.
- Sanders, W. 2002 "Towards an Indigenous order of Australian government: Rethinking self-determination as Indigenous affairs policy" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 230.
- Scott, C. H. 1993 "Custom, Tradition, and the Politics of Culture: Aboriginal Self-Government in Canada" in Dyck, N. and Waldram, J. B. (eds.) *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press).
- Smith, D. 1993 *The Seventh Fire: The Struggle for Aboriginal Government* (Toronto: Key Porter Books).
- Smith, D. E. 2002 "Jurisdictional devolution: Towards an effective model for Indigenous community self-determination" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 233.
- Tully, J. 2000 "The Struggles of Indigenous People for and of Freedom" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).

- United Nations Development Programme 2003 *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: United Nations Development Programme).
- Wakeling, S.; Jorgensen, M.; Michaelson, S. and Begay, M. 2001 *Policing on American Indian Reservations: A Report to the National Institute of Justice* (Washington: National Institute of Justice, United States Department of Justice).
- Walker, R. 1990 *Ka Whawhai Tonu Matou: Struggle without End* (Auckland: Penguin).
- Wilkins, D. 2002 *American Indian Politics and the American Political System* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).
- Yakima Nation Review 1978 "1855 Yakima Treaty Chronicles" in *Yakima Nation Review*, 9, N° 3, June 23.

