

EL PODER EN LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS FRENTE A LAS TRIBUS

Estados Unidos ejerce su poder sobre los pueblos indígenas mediante tratados y contratos. En ellos, se nota una anomalía política y jurídica, debido al desequilibrio de poder entre estas dos entidades, con lo cual se pone de manifiesto una erosión en la soberanía de las tribus, ocasionada por una política de control y de “civilización” a los indígenas.

En este capítulo se analiza la política de Estados Unidos a través de los tratados y contratos de los últimos dos siglos, que inicia con un control y asimilación, y que termina en la autodeterminación relativa de los pueblos, en la cual los casinos desempeñan un papel decisivo.

La política de Estados Unidos respecto de los indígenas

Anomalías en los tratados de Estados Unidos con las tribus

Mediante los tratados y acuerdos, Estados Unidos aplica una política de dominio y control sobre las naciones indígenas que los mantiene en dirección de los intereses del gobierno federal (Prucha, 1997: xiii). Así, esta relación entre el Estado y las tribus indígenas, desde sus inicios en el siglo XVIII, muestra cierta anomalía. En primer lugar, los tratados fueron escritos en inglés, el cual, muchas veces, no entendían los indígenas y, en segundo, debían haberse establecido entre dos naciones completamente soberanas en un foro internacional (Prucha, 1997: 2). Al contrario, Estados Unidos ha ejercido el poder y determinado el proceso de elaboración de dichos tratados, situación que implica, según Prucha, una política colonial e imperial al estilo británico para proteger sus intereses tendiendo además a reformar la cultura indígena y acoplarla a la sociedad blanca (Prucha, 1997: 21-22).

Por lo tanto, no se puede hablar de negociaciones entre iguales, porque hay clara dominación y sumisión en estos procesos. En principio, se buscaba convencer a los líderes tribales de firmar los tratados, elaborados por el gobierno federal; sin embargo, después, los indígenas los rechazaban, se aplicaba la fuerza. Este proceso comenzaba en forma diplomática y amistosa, dejando de lado todas las hostilidades, mismas que provocaban divisiones en la tribu; a saber, la firma de los tratados ocasionaba desacuerdos entre los diferentes jefes de las tribus, porque a unos el gobierno federal les pagaba, por lo cual mostraban su lealtad en el momento de la

firma, mientras a otros, es decir, los jefes conscientes, se rebelaban contra ellos. Así, para lograr resultados satisfactorios en las negociaciones, los estadounidenses daban a quienes participaban del lado indígena regalos como signo de “amistad”. Esto generó que los miembros de las tribus dependieran de estos artículos introducidos en la negociación. Pero cuando no veían resultados positivos, Estados Unidos utilizaba la fuerza militar para subyugar a las tribus indecisas (Prucha, 1997: 25-26).

Los acuerdos logrados en los tratados y contratos debían basarse en el consenso de la tribu, pero muchas veces se hicieron por intimidaciones y amenazas de diferente índole. Éste fue el caso de la delimitación drástica de su territorio y la reducción de apoyos, garantizados a las entidades tribales en los tratados (Prucha, 1997: 314). Por eso, cuando el Congreso abrogó los tratados en el año de 1871, no se notaba mucha diferencia, porque en su lugar surgieron acuerdos que contenían elementos de los tratados que habían sido aprobados por el presidente y ratificados por el Congreso.¹ Además, los estatutos y las órdenes ejecutivas (del poder Ejecutivo, *executive orders*) se basaban en un tratado anterior que tenía una historia larga en el Congreso, y éste ratificaba órdenes que tenían como resultado cambios territoriales o una apertura de una nueva reservación. Es menester saber que las órdenes ejecutivas surgieron esporádicamente antes de 1871 y se incrementaron después de esta fecha (Prucha, 1997: 329-331). Pero en ninguna de las mencionadas maniobras se trataba de un acuerdo de dos naciones igualitarias, sino del dominio del gobierno federal sobre las entidades indígenas.

La erosión en la soberanía de las tribus norteamericanas

Este manejo en el proceso de los tratados y contratos manifiesta un desequilibrio en los poderes o una relación asimétrica de poder; por lo tanto, no se debe hablar de naciones soberanas, sino por el contrario, de una erosión de la soberanía de las naciones indígenas. En los tratados y acuerdos mencionados se refleja la “soberanía” de los pueblos indígenas, únicamente cuando se trata de aceptar las condiciones del gobierno federal de Estados Unidos. Por consiguiente, no existía ninguna base en común para hablar de sociedades igualitarias y soberanas, ya que la nación dominante impuso el convenio entre estas naciones. A raíz de este desequilibrio de poderes, se observa una erosión de la soberanía de las tribus norteamericanas que, según Francis P. Prucha, se basa en la desigualdad de dos naciones: Estados Unidos como potencia superior y las tribus indígenas como dependientes de la primera. Por lo tanto, las tribus indias no son naciones independientes ni soberanas, sino se encuentran bajo la protección de Estados Unidos. El gobierno federal les otorga paz mediante los tratados y contratos, y las tribus, por su parte, reciben protección. Esta “paz y amistad permanente” entre Estados Unidos y las

¹ En la ley de 1871, el Congreso decidió no firmar más tratados, sólo contratos, porque, argumentó, no se trataba de naciones independientes, sino únicamente de entidades comunales (cfr. Prucha, 1997: 309).

tribus las convierte en aliados y amigos de esta nación, por lo cual nunca deben levantar armas en contra de Estados Unidos, sino, al contrario, deben ser fieles a esta nación y vencer a sus enemigos. En este contexto, se habla de una cuasi-soberanía y de un cuasi-estatus internacional, debido a fronteras establecidas entre Estados Unidos y las tribus indias, aunque dentro de los límites territoriales de Estados Unidos, pero separados de la tierra de los blancos (véase Prucha, 1997: 2-5).

Como sabemos, desde la llegada de los europeos, las tribus no fueron naciones independientes, ya que precisaban del gobierno federal porque el contacto con los euroamericanos creó nuevas necesidades. Según Prucha, esta dependencia económica era una de las razones para forzar a las tribus a reconocer la soberanía de Estados Unidos, y, a la vez, a controlar el comercio con los indígenas, lo que permitió a Estados Unidos ejercer una presión política sobre las tribus. Así, en los tratados comerciales, el Congreso tenía el derecho exclusivo de regular el comercio. Este control político llegó a tal grado que el gobierno federal no permitió a los pueblos indígenas tener relaciones comerciales y políticas con las potencias europeas, porque ellos se encontraban completamente bajo la soberanía y el dominio de Estados Unidos, y el presidente estadounidense era considerado como su *great father*. Por esta razón, el poder federal podía trasladar a estas tribus y forzarlas a ceder su territorio; decidía cuánto les pagaba al año por las tierras que los indígenas habían cedido.

En este contexto, el gobierno federal tenía en sus manos el control sobre las reservas en el sentido económico y político, así como en el sentido cultural. Según Prucha (1997: 2-3, 6-7, 9), en el transcurso de su historia, las tribus lucharon más por obtener el reconocimiento político en los tratados y menos por el beneficio económico, que provenía de los regalos y de los pagos anuales. Esta afirmación de Prucha no corresponde completamente con la realidad, porque si bien existía también la lucha por intereses económicos, era difícil lograr algo en este terreno, pues Estados Unidos ejercía todo el poder sobre estas naciones indígenas. Por lo tanto, la política de los tratados era realmente un fraude contra las tribus, porque como sujetos del guardián norteamericano y expuestas a los caprichos de este país, no tenían la capacidad de autodefenderse, puesto que al ser naciones subordinadas carecían de los medios diplomáticos y económicos para ello. Ésta fue la razón, según Prucha, por la que el representante Clarke ofreció agregar una enmienda a la ley del 19 de marzo de 1869 en la que se consideró a las tribus estadounidenses incapaces de hacer tratados con Estados Unidos en los estados y territorios del país. Además, propuso que los tratados de los indígenas deberían ser aprobados por el Congreso. Esta opinión, igual que la del senador James Harlan por Iowa y del senador William Fessenden por Maine, generó una fuerte protesta de las tribus que esperaban el cumplimiento de los tratados. En contraste, el senador Richard Yates por Illinois opinó que las tribus eran naciones no civilizadas que habían cedido la tierra que nunca habían poseído. Pero este argumento no fue ratificado por todos los senadores en el Congreso. Las respuestas de los representantes, Henry L. Dawes y su colega, Benjamin Butler fueron más moderadas. Sólo se expresaron sobre la ratificación de los tratados (Prucha, 1997: 295-302).

El 29 de junio de 1870, Sargent, el representante de la Cámara Baja, expresó que estaba a favor de comerciar de manera legal con los indígenas, pero no de negociar con ellos. Esto no sería una cuestión de dinero, sino de principios. Él propuso asegurar la paz con los indígenas y salvarlos de la miseria; pero al mismo tiempo aplaudía que se restringieran las reservaciones, donde los indígenas podrían dedicarse a la agricultura (Prucha, 1997: 303-304). Para finalizar, el Senado y la Cámara Baja decidieron, después de un largo conflicto, que desde ese momento las tribus serían reconocidas sólo como comunidades locales con las cuales no se firman tratados, sino sólo contratos. Por lo tanto, en el futuro, estos pueblos no deberían ser considerados como naciones independientes, sino como entidades políticas dependientes. No obstante, los tratados anteriores (hasta 1871) todavía tenían validez; en ellos se afirma una soberanía relativa de las tribus. En realidad, existían las dos posiciones al mismo tiempo, la de los tratados y de los contratos (Prucha, 1997: 309-310).

Esto significó que la soberanía sólo implicaba el poder interno para gobernar las reservaciones (Canby, 1998: 68), ya que, además, estas tribus dependían del gobierno federal para tomar decisiones de mayor alcance. A éste representaba el secretario del Interior y, en cuestiones administrativas, la Oficina de Asuntos Indígenas (Bureau of Indian Affairs, BIA). Según Gary Pitchlynn, “la soberanía es sólo un atributo de los gobiernos tribales, reconocidos federalmente. No es un atributo para proteger explícitamente al pueblo indio, sino que de manera indirecta ofrece protección por medio de su gobierno tribal” (cit. en Mager Hois, 2008b: 189). En el pasado, los indígenas tenían que realizar el servicio militar, como los demás ciudadanos, porque los miembros tribales son tanto ciudadanos de Estados Unidos como de sus naciones tribales.² Con este ejemplo, se puede observar que no se trata de la soberanía de una nación, sino únicamente de una tribal que protege, en cierto grado, sus acciones de gobierno, pero que no es independiente del gobierno federal ni de sus estados.

Política de exterminio

Estados Unidos ejerció, desde sus inicios, una política de exterminio contra la población indígena para apropiarse de su territorio. Primero, redujeron a la población indígena por el contagio de la viruela y, posteriormente, asaltaron sus pueblos y, según Ehrenreich, mataron a los indígenas, como si fueran animales (1998: 181, 186). La táctica era dejar avanzar a los colonos dentro de los territorios indígenas y, después, mandar al ejército estadounidense, mediante un mandato del Congreso para defender a los colonos contra los ataques tribales. De esta manera, se justificaba la Doctrina Monroe en el sentido de defender su patria contra los extranjeros, porque los indígenas no fueron reconocidos como estadounidenses.

Esta política de exterminio y expansionismo se manifiesta en la Doctrina del Descubrimiento (*Discovery*) de John Marshall, en la cual se establece que los Esta-

² Correspondencia electrónica con Gary Pitchlynn, 7 de agosto de 2006.

dos europeos y Estados Unidos son los sucesores de la tierra indígena, cuyo título legal aseguran (Wilkins, 2002: 107). Al principio era una teoría que justificaba la exploración y colonización de pueblos no europeos, en otras palabras, la conquista y la explotación de los mismos. Para este propósito se objetaba el derecho de posesión territorial (*title land*) de los indígenas, porque según la concepción europea, habían sido ellos, los europeos, quienes habían descubierto las tierras desocupadas, dado que no se tomaban en serio a los cazadores “salvajes” que no aprovechaban la tierra como los agricultores europeos. Por lo tanto, las tribus indígenas no estaban predestinadas para estas tierras, ya que no tenían la bendición de Dios, que sí tenían los colonos puritanos y, por esta razón, los indígenas sólo contaban con títulos indios, en los que fungían como ocupantes de estas tierras (Deloria, 2000: 86, 90). Los puritanos necesitaban una justificación religiosa para sentirse moral y civilmente con el derecho de ocupar estas tierras, por ejemplo, cumplir con la voluntad de Dios, cuando multiplicaron la tierra, según la revelación de la Biblia (Deloria, 2000: 93) y civilizar a los salvajes. Además, Johnson McIntosh reafirmaba que los colonos querían sacar el mayor provecho de la tierra y decía que según el jurista Blackstone la adquisición de la propiedad privada significaba una justificación del avance fundamental en la civilización humana. Empero nadie se preocupaba por los indígenas de este país, quienes eran los propietarios originales de esta tierra. Sólo se mencionaba el derecho de compra de esta tierra, pero nadie habla del derecho de la negativa a vender la misma, según el análisis de Vine Deloria (2000: 100).

Esta superioridad de los europeos se explica por el poder político y militar que los capacitó para quitar a los indígenas el territorio que poseían. Por lo tanto, el derecho a la tierra sólo se considera desde el punto de vista de los conquistadores —una visión paneuropea con su matriz intelectual, religiosa y social—; uno de ellos era Roger Williams, quien, en el año 1633, afirmó que la única forma legal, fundamentada en la Doctrina del Descubrimiento, de adquirir tierras sería la compra por un precio justo y no solicitarlas al rey (Deloria, 2000: 94-95). Sin embargo, no basta con la compra. A los europeos, y posteriormente a los estadounidenses, se permitía, por su supuesto estatus de superioridad, anular los títulos de la propiedad, según sus necesidades, porque ellos fueron quienes los inventaron. Así, el Congreso del Parlamento europeo —y posteriormente el de Estados Unidos— decidieron el destino de los pueblos indígenas, es decir, que cedieran sus tierras (Tratado de Greenville de 1795) y que se trasladaran al otro lado del Misisipi. Los europeos y estadounidenses fundamentaron estas acciones coercitivas en los tratados y acuerdos, mediante los cuales los indígenas cedieron sus tierras, supuestamente, con “plena voluntad”, aunque en realidad, sufrieron amenazas de diversa índole. Si no era posible mediante el convencimiento, se les obligaba por la fuerza militar. Los contratos hechos con los indígenas se encontraban en poder del Senado y los pagos anuales en la Cámara de Representantes. Por lo tanto, las tribus no podían considerarse como naciones extranjeras, sino como locales. De esta manera los colonos podían anexarse territorios indígenas, convertir el derecho de posesión territorial en tierra privada (Deloria, 2000: 109-110, 120), sobre todo porque el Congreso tenía la capacidad de anular los contratos.

John Marshall describía a las tribus como naciones internas dependientes (*domestic dependent nations*) (Deloria y Lytle, 1984: 17), cuyo estatus legal las subordinaba a la tutela del gobierno federal de Estados Unidos, quien les garantizaba protección a cambio de cierta dependencia. Este papel de guardianes al servicio del gobierno federal restaba a las tribus la soberanía que, supuestamente, les fue otorgada con la condición de no dejar entrar intrusos a su territorio (Wilkins, 2002: 107-108). En la declaración de John Marshall se nota una cierta contradicción cuando menciona la dependencia indígena a la vez que reafirma sus derechos para ocupar sus tierras tradicionales. Además, el gobierno federal no les permitió recuperar sus tierras originales.

El juez Thompson, por su parte, afirmaba que las tribus eran naciones extranjeras independientes, y el juez Johnson describía a las naciones indígenas como Estados con la expectativa de alcanzar un estatus nacional, igual que los israelíes. No obstante, Vine Deloria nota una inconsistencia y un carácter ambiguo en los derechos de propiedad indígena (Deloria, 2000: 117). Según Johnson McIntosh, en la declaración de John Marshall de 1832, se refleja un carácter nacionalista e imperialista de Estados Unidos que servía a los colonos y a los especuladores de la tierra para obtener un mayor provecho de ésta. Tal declaración fue motivada por el asunto cherokee y ahí este grupo indígena de Georgia fue declarado nación dependiente de Estados Unidos para que cediera su territorio en forma voluntaria al gobierno federal (Chaudhuri, 1985: 24-25), con lo cual Estados Unidos se aseguraba el pleno poder sobre las tribus indígenas (Deloria, 2000: 119).

En los tratados con las tribus indígenas, el gobierno federal proveía la “civilización” de sus miembros para tenerlos bajo su control y lograr assimilarlos a la sociedad estadounidense.

Política de “civilización”

La política de “civilización” del gobierno federal consistía tanto en un cambio estructural de la economía de las tribus como en uno ideológico que operaba a través de los tratados y contratos, en los cuales los indígenas tenían que ceder tierra de cacería y contentarse con un terreno reducido para las labores agrícolas. Esta política de “civilización” fue autorizada por el Congreso en la Ley de Fondos para la Civilización (Civilization Fund Act), del 3 de marzo de 1819, que consistía en impulsar un cambio ideológico en las tribus mediante la educación por parte de los colonos, con los cuales las tribus tenían contacto. Según la decisión gubernamental, personas de alta moral deberían instruir a los indígenas en la agricultura y en las materias básicas, como leer y escribir, así como en las matemáticas (Prucha, 2000: 33).

Así, expulsados de su territorio y sometidos a la política de civilización, los indígenas sufrieron una gran decepción y desorientación personal que los llevó a caer en la resignación y el alcoholismo, consecuencia de la decadencia moral de las tribus; el “agua de fuego” se convirtió en un remedio para escaparse un rato de su mi-

seria y, con el olvido, de la derrota. Además, la conducta corrupta de los comerciantes y especuladores de la tierra los desmoralizó. Élise Marienstras observa un proceso triple que determinó la vida tribal en las reservaciones: “pérdida territorial y demográfica; desmoralización por el alcohol y la corrupción traídos por los blancos; despersonalización por la influencia ‘civilizadora’ de los misioneros y de los políticos” (Marienstras, 1982: 95).

Por tal razón, los indígenas degeneraron y perdieron el sentido de resistencia. Además, se les podía defraudar con mayor facilidad. Esto ocasionó que creciera el dominio de Estados Unidos y su poder político sobre las tribus. Por estas razones, no se puede hablar de una relación entre dos Estados iguales, sino de una unilateral, subordinante o dominante. A saber, la política de Estados Unidos frente a las tribus se ha distinguido por ejercer un poder de dominio sobre los protectorados indios (Prucha, 1997: 9), debido a la dependencia económica y política de los últimos.

Política de asimilación y parcelación

La política de asimilación surgió después de la derrota de Fallen Timbers. Estados Unidos obligó a los pueblos de los Grandes Lagos, mediante el Tratado de Greenville de 1795, a ceder su territorio y a trasladarse al otro lado del Misisipi (Ley de Traslado Indio [Indian Removal Act]) de 1830 para apropiarse de su tierra y tener a las tribus bajo su control. Según Deloria y Lytle (1984: 23), el autogobierno les dio esta tierra, cuando las tribus fueron reducidas drásticamente y prohibidas sus ceremonias. Durante el traslado al otro lado del Misisipi, muchos indígenas, “hombres, mujeres y niños fueron despiadadamente asesinados, mientras trataban de cruzar” (Nevis y Steele, 1994: 185). Así, en el “sendero de lágrimas”, los cherokee perdieron a casi cuatro mil miembros de su tribu (Wilkins, 2002: 107).

Después de este genocidio, los estadounidenses pudieron más fácilmente acomodar caprichosamente a los indígenas en reservaciones reducidas que, en realidad, pertenecían a otras tribus, originarias de esos lugares. Por lo tanto, los títulos otorgados por Estados Unidos y los derechos políticos de las tribus eran ficticios. Para Estados Unidos, crear reservaciones significaba tener cierto control sobre los pueblos indígenas; les interesaba en particular “civilizar a los salvajes” para asimilarlos a su sociedad. Esta política empezó con la Ley de Fondos para la Civilización de 1819 y se concretó en la administración de las reservaciones, donde los agentes de la BIA tenían todo el poder para elegir la corte y el Concilio³ de las reservaciones que eran proclives a las formas democráticas del gobierno federal; además, la corte federal fijaba la jurisdicción cuando se cometían delitos de mayor gravedad en las reservaciones (Ley de Delitos Graves [Major Crimes Act] de 1885).

³ En las constituciones de las tribus estadounidenses se establece un Concilio que normalmente consta de un presidente (*chairman*), de un secretario, de un tesorero y algunos miembros más. A veces hay también un vicepresidente y una corte indígena.

Por lo tanto, la influencia y el control de los indígenas era casi nula y los agentes, junto con las compañías privadas, abusaban de ellos. Además, se notaba la influencia de las Iglesias y partidos políticos que trabajaban a favor de los intereses de los blancos, sobre todo, en la educación oficial de los niños indígenas, ya sea en forma estatal en los internados (*boarding schools*) o ya en forma confesional en las escuelas de los misioneros. En estas instituciones, los niños permanecían separados de su familia y de su cultura original, con lo cual los misioneros tuvieron un gran campo de trabajo para “civilizar” a los indios “paganos” en las reservaciones y “llevarlos al mundo del Dios de los blancos”. Dicha asimilación cultural todavía tenía mayor efecto, porque las tribus dependían de los fondos del gobierno federal para sobrevivir. Sin embargo, en la misma reservación había divisiones: por un lado la oposición y el jefe tradicional frente al gobierno federal y, por otro, una corriente progresista que estaba a favor de la asimilación, esperando ciertos beneficios para alcanzar el *American way of life* (Deloria y Lytle, 1984: 32).

Élise Marienstras (1982: 95) habla en este sentido de la “despersonalización por la influencia ‘civilizadora’ de los misioneros y de los políticos”, que facilitaba la extinción de las tribus de una manera más sutil, es decir, por medio de la asimilación a la cultura estadounidense. En realidad, no se podía separar el poder estructural del ideológico, porque las actividades económicas de las tribus estaban íntimamente relacionadas con la vida religiosa. Por lo tanto, al disminuir y subdividir su tierra, los indígenas perdieron sus actividades tradicionales de cacería, así como su fondo religioso.

Esta política en las reservaciones era dirigida por el gobierno federal y, en especial, por la BIA, una institución federal que pasó de ser parte del Departamento de Guerra al Departamento del Interior y que sin duda representaba los intereses del gobierno estadounidense; es decir, un departamento que trabajaba por la aniquilación de las tribus no podía actuar, de un día para otro, a favor de los indígenas. En realidad, las reservaciones eran laboratorios para “civilizar” a los indígenas (Wilkins, 2002: 108) y assimilarlos a la sociedad estadounidense.

Asimismo, Estados Unidos persiguió una *política de parcelación*, mediante la Ley General de Parcelación (General Allotment Act, GAA) o Ley Dawes (Dawes Act) de 1887, que emprendió un proceso de subdivisión de tierras entre 1887 y 1934. Así, el gobierno federal fraccionó la tierra tribal en parcelas para cada familia y se apropió de la tierra restante para destinarla a los colonos que llegaban de Europa. Por lo tanto, de los ciento cincuenta millones de acres de tierra tribal (60 702 850 hectáreas) quedaron sólo cincuenta millones (20 234 280 hectáreas). Según el gobierno federal, la parcelación significaba un “apoyo” para los indígenas: salir de su pobreza e integrarse a la sociedad blanca a través de obtener la ciudadanía (1924); pero en realidad fue la extinción de la supuesta soberanía, ya que se borraron las fronteras de las reservaciones, y los indígenas se asimilaron a la sociedad estadounidense (Pevar, 2002: 8), con el peligro de perder su cultura. Así, lo que no pudieron lograr los estadounidenses mediante las guerras, lo alcanzaron con esta ley, porque tal parcelación de la tierra de los indígenas, antes y después de la guerra civil, generó la disolución tribal y la integración de los indígenas a la sociedad do-

minante, lo que favoreció que emergiera una mentalidad individualista (Prucha, 1997: 15).

Política de reorganización

John Collier, una figura de la reforma indígena y comisionario de la BIA, se rebeló contra esta política de parcelación y luchó por una política de reorganización. Con experiencia en la vida comunitaria de los pueblos indígenas, se opuso al individualismo estadounidense y a la Ley Dawes o Ley de Parcelación, ya que estaba de acuerdo con la protección y restauración de la cultura indígena (Prucha, 1997: 373). Stephan Pevar (2002: 9) menciona también en este contexto los problemas económicos durante la crisis de la Gran Depresión en Estados Unidos, cuando los estadounidenses carecían de los medios para comprar tierra india y los indígenas vivían en la extrema pobreza, con epidemias devastadoras, insuficiente comida y educación inadecuada. Fue entonces cuando el Congreso se dejó convencer de responder con la Ley de Reorganización India (Indian Reorganization Act, IRA) o Ley de Wheeler-Howard (Wheeler-Howard Act) de 1934, la cual sancionaba la restauración del tribalismo indígena y la revitalización de la vida comunitaria en contra del individualismo. Así, la política estadounidense procuraba la soberanía indígena mediante la promoción del desarrollo económico y la creación de nuevas reservas. De esta manera, John Collier quería reducir el poder del Departamento del Interior y de la BIA. Mas no todos los indígenas entendían la política de John Collier (Prucha, 1997: 374-376; Wilkins, 2002: 114) y algunos la veían como un retroceso a un tribalismo primitivo; por eso, surgieron conflictos internos en las tribus.

Política de terminación / revocación y reubicación

La política “pro india”, salvo por la Ley de la Comisión de Reclamaciones Indígenas (Indian Claims Commission Act), no duró mucho. Recuperado de la Gran Depresión tras la segunda guerra mundial, Estados Unidos terminó con la cuasi soberanía de las tribus, conseguida con la Ley de Reorganización India. Así, el presidente Dwight D. Eisenhower anunció con la política de terminación / revocación el fin de la relación de confianza (*trust*) con las tribus, cuya consecuencia fue la pérdida de beneficios federales, apoyo en los servicios, destrucción del gobierno tribal y de las reservas. En 1953, el Congreso aprobó la Resolución número 108 que significaba el fin de beneficios federales y servicios para las tribus indígenas. En los siguientes años, el Congreso anuló la relación de “confianza” con 109 tribus, por lo cual el Estado adquirió completa jurisdicción sobre sus tierras y sobre la gente que vivía en ellas. Para reducir las obligaciones del gobierno, el Congreso convirtió esta resolución en Ley Pública (Public Law), conocida como Ley Pública 280. Ésta otorgó jurisdicción penal sobre las reservas en seis estados (Alaska, California,

Minnesota, Nebraska, Oregon y Wisconsin), con lo cual se podía arrestar indígenas y procesarlos en las cortes estatales (Pevar, 2002: 11). Además, el Congreso amenazó a las tribus con retirar los servicios federales y eliminar las reservaciones (Pevar, 2002: 11).

Otro programa que se desarrolló en este periodo fue el traslado o la reubicación (*relocation*) de los indígenas (1956), con la intención de asimilarlos a la sociedad estadounidense. El gobierno ofreció capacitación a los indígenas para poder conseguir un trabajo; además, les brindó ayuda para tener una vivienda en el caso de que quisieran salir de la reservación y vivir en zonas urbanas. Sólo en 1956, más de doce mil quinientos indígenas fueron reubicados en las ciudades, lo que destruyó la vida comunitaria de las tribus (Wilkins, 2002: 115).

Ley de la Comisión de Reclamaciones Indígenas

La Ley de la Comisión de Reclamaciones Indígenas fue creada por la federación de Estados Unidos en 1946, a fin de proteger al gobierno federal ante las reclamaciones de naciones extranjeras, en particular de las tribus indígenas. El momento decisivo fue cuando las peticiones se incrementaron en un grado considerable: de 34 en el lapso de 1881 a 1920 a 169 peticiones; de 1920 hasta 1946 (de 1920 a 1929 fueron 65; de 1930 a 1939 fueron 83 y de 1940 a 1946 sólo 21) (Prucha, 1997: 378); y de 1946 a 1978, casi doscientas tribus y grupos indígenas ingresaron 370 peticiones y 852 quejas ante la corte de Estados Unidos (Ross, 1973; Witt, 1968: 62).

El objetivo político de la Comisión Indígena (Indian Commission) era generar un letargo de expectativas (*lethargy of expectancy*) entre los indígenas, es decir, mantener la esperanza de una solución exitosa de sus reclamos con la finalidad de evitar una intervención política de su parte (Prucha, 1997: 378). De esta manera, los indígenas no emplearían abogados en “contratos inconscientes” para negociar sus reclamos. Así, el secretario del Comité de Trabajo señalaba en 1923 que las tribus indígenas eran incapaces de conseguir un resultado a través de la corte de reclamaciones porque estaban sometidas al secretario del Interior y, por lo tanto, a la jurisdicción del Congreso (Prucha, 1997: 378-379).

Finalmente, en la Ley de la Comisión de Reclamaciones Indígenas de 1946, las 370 peticiones, que se hicieron en 670 registros de juicios, no se cumplieron, porque el Departamento de Justicia (Justice Department) representaba a Estados Unidos en contra de los defensores tribales (Prucha, 1997: 380); por lo que los procesos no eran favorables a las tribus. Al contrario, sus expectativas nunca fueron satisfechas, porque la Comisión de Reclamaciones Indígenas sólo intentaba quitarse de encima la carga del pasado, tener la “conciencia limpia” y paz con las tribus. Pero los indígenas no estaban contentos con esta solución. Ellos preferían la recuperación de sus tierras en lugar de pagos ínfimos (Prucha, 1997: 383-384).

Ley de Derechos Civiles Indígenas (Indian Civil Rights Act, ICRA)

Desde los años cincuenta hasta los ochenta, empezó un movimiento a favor de los derechos civiles y de la consolidación de la tierra para los indígenas. Éste se produjo en forma paralela al movimiento de los afroamericanos, encabezado por Martin Luther King. El Congreso Nacional de Indios Americanos (National Congress of American Indians, NCAI) demandaba un cambio de la legislación, sobre todo, como reacción a la Ley Pública 280 que complicaba la vida de los indígenas. Eran los años en que diversas organizaciones denunciaban al Estado o a los agentes locales por la violación de los derechos civiles, ya que durante los años en que el gobierno federal ocupó la tierra indígena y creó reservaciones, las tribus perdieron su carácter soberano e independiente (Deloria y Lytle, 1984: 204-209).

Después del asesinato de Martin Luther King y de la persecución a diferentes movimientos activistas, el senador demócrata Emanuel Celler encabezó el Proyecto de Ley sobre Derechos Indígenas (Indian Civil Rights Bill) que se convertiría en la Ley Pública 90-284. Así surgió la Ley de Derechos Civiles Indígenas (ICRA) de 1968. Talton V. Mayes definía el poder inherente de los indígenas, por el hecho de que podían establecer leyes locales y disponer de un sistema judicial. Así, esta ley se debería ver también como un paso hacia el autogobierno indio; aunque un grupo de indígenas tradicionales la utilizaba para oprimir a la parte progresista. Por consiguiente, el Movimiento Indio Americano (American Indian Movement) acusaba al gobierno tribal de ser la cola de la mentalidad blanca y colonial (Deloria y Lytle, 1984: 210-214).

En los años siguientes, se otorgaron diferentes beneficios para las tribus; por ejemplo, en la administración de Jimmy Carter se gastaron varios millones de dólares para las reservaciones y sus programas: parques industriales, escuelas, construcción de viviendas para indígenas sin casa; además, se ampliaron las cortes tribales (Deloria y Lytle, 1984: 215-216). Posteriormente, el gobierno del presidente Johnson procuró poner vicepresidentes para los concilios de las reservaciones a fin de revisar los fondos y la administración de programas indígenas. Esta supuesta responsabilidad respecto de las necesidades en las reservaciones implicaba un mayor control sobre los indígenas.

Asimismo, se tuvo la intención de nombrar a indígenas para que ocuparan posiciones políticas, y de profundizar los programas para la educación.

Cabe señalar que la ley estaba dividida en dos partes, a saber, la Parte I proveía los servicios federales para las organizaciones tribales, así como la participación de los gobiernos tribales en el sector intergubernamental, y la Parte II autorizaba al secretario del Interior a pagar los costos de la educación para estudiantes indígenas en escuelas públicas, etc. Pero, los indígenas protestaron porque la educación indígena que se ofrecía era un mecanismo de control y no se trataba de la autodeterminación prometida, ya que los indígenas no podían escoger el tipo de educación (Deloria y Lytle, 1984: 217-223).

Finalmente, surge la pregunta ¿dónde quedó la autodeterminación si era el gobierno federal el que controlaba todos estos programas?

Política de autodeterminación y la Ley Reglamentaria del Juego Indio (Indian Gaming Regulatory Act, IGRA)

En el gobierno del presidente Nixon, se aprobaron muchas leyes relacionadas con el reconocimiento y la autodeterminación de las tribus, por ejemplo, la Ley de Educación Indígena (Indian Education Act) de 1972, el establecimiento de la Comisión para Revisar la Política de los Indios Americanos (American Indian Policy Review Commission) y la Ley de Autodeterminación Indígena y Ayuda Educativa (Indian Self-Determination and Education Assistance Act) de 1975, entre otras (cfr. Wilkins, 2002: 116). En estas dos últimas leyes, en la sección 102 (a), el secretario del Interior entra en contacto con las tribus mediante los contratos para planear, dirigir y administrar programas mediante la autorización de las mismas (Prucha, 2000: 276). Empero, estas medidas significan otra forma de supervisión de las tribus.

En la administración de Reagan se reconoció la relación de gobierno a gobierno, lo que significaba una reducción del presupuesto federal destinado a las tribus. Según esto, las tribus serían capaces de sostenerse mediante los casinos instalados en su territorio. Así, en 1988, el Congreso promovió la Ley Reglamentaria del Juego Indio (IGRA), supuestamente con los objetivos de mantener la soberanía tribal y lograr una mayor autonomía política y económica (Wilkins, 2002: 116-117), pero en realidad significaba controlar a los gobiernos tribales por medio de la Comisión Nacional de Juego Indio (National Indian Gaming Commission, NIGC) y reducir el fondo federal destinado para las tribus.

En la administración del presidente Clinton, hubo un trato amistoso hacia los indígenas; pero surgieron conflictos entre los estados y las tribus, debido al manejo de los casinos. En este caso, los estados impusieron la soberanía estatal sobre la soberanía tribal (Wilkins, 2002: 118), aun cuando el gobierno estatal no debería influir en los asuntos internos de las tribus.

El papel de la Oficina de Asuntos Indígenas (BIA)

El carácter institucional de la Oficina de Asuntos Indígenas

La entidad responsable de la política acerca de las reservaciones es la BIA, la mano derecha del gobierno federal para los asuntos indígenas. De 1786 a 1849, los temas indígenas se trataban en el Departamento de Guerra (War Department), donde el secretario de Guerra, John C. Colhoun, creó la Oficina de Asuntos Indígenas. Los empleados de este departamento administraron las anualidades y los fondos asignados para la "civilización" de los indígenas y, en 1832, el Congreso autorizó la creación de un comisariado de asuntos indígenas para encabezar la BIA. En 1834, el Congreso reconoció oficialmente a la BIA, la cual fue transferida al Departamento del Interior en el año 1849 (Wilkins, 2002: 87).

Originalmente, el Departamento del Interior era el encargado de las cuestiones relacionadas con la migración indígena hacia el oeste y la distribución actual

de la tierra pública y los recursos. “Era un centro de controversias con respecto a la corrupción y al oportunismo, así como un control sobre la población indígena, su tierra y sus recursos” (Wilkins, 2002: 86). Según Wilkins, el secretario del Interior funcionaba como un “guardián” de todos los intereses indígenas y fue considerado el presidente en la administración de la política federal hacia éstos. Por lo tanto, supervisa 62 millones de acres de tierra indígena (25 090 510 hectáreas) que pertenecen al sistema de confianza (*trust system*) (2002: 86-87).⁴ Además, este Departamento del Interior funge como el organismo que arregla los asuntos relacionados con la conservación nacional y es el responsable de la tierra pública y los recursos naturales (Wilkins, 2002: 87).⁵

El área para asuntos indígenas se concentra en la BIA, que es la dependencia más grande del Departamento del Interior; cuenta con alrededor de 10 200 empleados, de los cuales casi el 90 por ciento son indígenas.⁶ La mayoría ocupa empleos de rangos bajos y sólo algunos pocos ejercen posiciones de supervisión (Wilkins, 2002: 87). La oficina de Washington conforma la sede organizadora de la BIA, cuya autoridad toma decisiones que llegan hasta las doce Oficinas de Zona (Area Offices), ubicadas en diferentes partes del país. Cada una de las ochenta dependencias está representada por un director de zona y es responsable de una o más reservaciones. Las dependencias están ubicadas en las reservaciones y las dirige un superintendente. El comisario de Asuntos Indígenas, por su parte, reporta al subsecretario del Interior los asuntos indígenas (Canby, 2004: 49), debido a la dependencia que tiene esta entidad respecto del Departamento del Interior.

El poder del gobierno federal se manifiesta en su forma extrema cuando se trata de la impartición de la justicia, es decir, cuando una tribu quiere acusar al gobierno federal no cuenta con un defensor neutral, porque sus abogados son federales y actúan a favor del gobierno de Estados Unidos; resulta que el acusado, en este caso el gobierno federal, es al mismo tiempo su propio defensor (Canby, 2004: 53-54). Por lo tanto, existe un control total sobre las tribus, desde los tiempos de la conquista.

La política de la BIA en la historia de las tribus estadounidenses

Como se mencionó a principios de este capítulo, la BIA se caracterizaba desde sus inicios por su política de exterminio de las tribus estadounidenses, sobre todo cuando todavía pertenecía al Departamento de Guerra. En aquella lucha contra las tro-

⁴ La tierra indígena en *trust* es la que se otorga a los indígenas a través de un convenio de confianza con el gobierno.

⁵ El Departamento del Interior cuenta con la Oficina de Administración (Bureau of Management), el Servicio de Pesca y Vida Silvestre (Fish and Wildlife Service), la Administración de Minerales (Minerals Management), la Oficina de Reclamación (Bureau of Reclamation), el Servicio de Parques Nacionales (National Park Service), la Agencia de Minas (Bureau of Mines), el Servicio Geológico de los Estados Unidos (U.S. Geological Survey) y la BIA, que es la dependencia de gobierno donde se tratan los asuntos relacionados con los indígenas.

⁶ Los empleados indígenas de la BIA subieron de un 34 por ciento en 1934 a un 57 por ciento en 1973.

pas estadounidenses, muchos indígenas perdieron la vida y su tierra; su libertad y su base económica como cazadores y recolectores, porque a través del confinamiento en las reservas su territorio fue drásticamente reducido y todavía más por la parcelación de la tierra (de los años de 1880 a 1930). Por lo tanto, la asimilación estructural e ideológica de los indígenas fue fácil para el gobierno federal al tenerlos en un territorio limitado o definitivamente entregados a la sociedad estadounidense. En otras palabras, lo que no logró el gobierno estadounidense por la fuerza intentó conseguirlo en forma diplomática. En este contexto, Deloria habla de una dominación por parte de la BIA, cuyo control regía la vida de los indígenas. Se los consideró como “inmigrantes” y como elementos que se podrían integrar a la sociedad dominante o *mainstream*. A pesar de haber sido incorporados en el siglo XX a la sociedad de Estados Unidos, fueron considerados como atracción natural (*natural-attraction*) (Nelson y Sheley, 1985: 178).

La política del gobierno federal se reflejó en los tratados con las tribus en lo referente a tierra, recursos y derechos (Nelson y Sheley: 178). Para tener a los indígenas bajo su control, el gobierno federal encargó a la BIA la responsabilidad de apoyarlos y “civilizarlos” (Ley Synder [Synder Act] del 2 de noviembre de 1921).⁷ El papel de esta ley de protector y gobernador generó el descontento de las tribus indígenas. E. Cahn comenta en *Our Brother's Keeper* que el objetivo del gobierno federal consiste en determinar todos los pasos de los indígenas. Incluso, el poder federal es irreversible, aunque sus acciones sean ilegales; así, los indígenas no disponen de ningún apoyo legal, como cualquier ciudadano lo tendría. Cada intento de autodeterminación termina en frustración y penalización. Por lo tanto, los indígenas se encuentran en un estado de dependencia, lo que es el precio de la supervivencia, según Cahn (1969: 5, 10, 13).

Este dominio completo sobre las tribus pareció disminuir con la nueva política del presidente Richard Nixon, que era de autodeterminación de los pueblos indígenas para reducir la miseria en la que vivían en las reservas, mediante “decisiones y acciones propias”. En total, significaba la transición de una política de protección a una política de liberación, donde los indígenas podían participar en la planificación, dirección y administración de los programas y servicios en las reservas.⁸ Por lo tanto, la BIA pasó de “gobernador” de los indígenas a consejero e incluso fue hasta servidor (Nelson y Sheley, 1985: 180); y como no le convino desprenderse de su poder, se convirtió en un grupo de interés en situación de conflicto para autoconservarse. Eizenstadt define a esta organización burocrática como un grupo en una situación de poder con interés propio para liberarse de presiones e influencias de centros de poder. Por consiguiente, la BIA considera indispensable ajustar objetivos, estructuras e intereses para que su institución sobreviva (Eizenstadt, 1960, 4: 306). Para evitar la extinción, estas organizaciones extienden su ámbito de acción a otras áreas (Becker, 1963: 153).

⁷ Synder Act de 1921: 42 Stat. 208, 25 USC 13, 2 de nov., 1921 (Nelson y Sheley, 1985: 178).

⁸ Ley Pública 93-638, 93 de Congress, p. 1017, 4 de enero de 1975 (25 U.S.C. 450): 1 (Nelson y Sheley, 1985: 179-180).

Así, cuando en la Ley de Reorganización o la Ley de Howard Wheeler de 1934, el poder de la BIA parecía desaparecer por la restauración del estatus de los cuerpos gubernamentales de las reservaciones, la BIA intentó sostener su control sobre las tribus en situaciones de conflicto para evitar la erosión de su poder. Además, cuando las tribus indígenas carecían de experiencia para establecer sus propias constituciones, la BIA les otorgó un “modelo” de constituciones, con lo cual recuperó su control y poder sobre las tribus (Nelson y Sheley, 1985: 182).

La BIA continuó con esta misma política de control mediante la Ley de Autodeterminación Indígena y Ayuda Educativa de 1975, ratificada en la Ley Pública 93-638, con la que esta institución federal mantenía su responsabilidad en la relación confidencial de los asuntos indígenas mediante el fideicomisario (*trustee*) de Asuntos Indígenas (Wilkins, 2002: 116; Nelson y Sheley, 1985: 182). Según Robert A. Nelson y Joseph F. Sheley, la BIA ejercía su poder de soberanía sobre los indígenas a través de una burocratización, orientada por las necesidades federales y no de las tribus. De esta manera, la BIA hacía su planeación burocrática, en la que se desarrollaba una ideología que deslegitimaba las tradiciones tribales, con la cual la estructura tribal sufría sobremanera (Nelson y Sheley, 1985: 182-183).

Empero, no bastó con la orientación burocrática, la BIA aumentó su control mediante la División de Servicios para Ejecutar la Ley (Division of Law Enforcement Services, DLES) o la sección de la aplicación de servicios jurídicos que tenía sus influencias en el Plan de Mejoramiento de la Aplicación de la Ley en las Reservaciones (Reservation Law Enforcement Improvement Plan); es decir, según Robert A. Nelson y Joseph F. Sheley, la BIA fue la encargada de la aplicación directa e indirecta de los servicios legales en la reservación, introducidos en el plan de 1977. Así, esta institución federal aceptaba apoyar la autodeterminación (Nelson y Sheley, 1985: 183), mientras se refiriera al apoyo en la planeación de la ayuda a la reservación, a los comités, al Concilio y al subsidio en la solución legal de problemas y necesidades (Suarez, 1977). No obstante, con esta ayuda disminuyó la autodeterminación del gobierno tribal, sobre todo por la supervisión del Guidebook I y del Guidebook II de la reservación.

El Guidebook I es un análisis de los cinco años anteriores sobre los delitos particulares y hace una estimación de lo que podría pasar en el futuro. El Guidebook II plantea resolver los problemas mediante instrucciones para los futuros cinco años (Nelson y Sheley, 1985: 183). Por lo tanto, este proyecto de la reservación necesita mejores decisiones federales a través de la asistencia en la planeación y revisión de la BIA. En total, la DLES significaba una represión al gobierno tribal por parte de la BIA y un aumento del dominio del gobierno federal sobre las tribus.

La política de Estados Unidos frente a las tribus se basa en una relación de poder. Así, la problemática de la dependencia tribal se manifiesta en esta interrelación, en la que los indígenas dependen de los beneficios económicos del gobierno federal y, por lo tanto, como se mencionó al inicio de este capítulo, no se puede hablar de una soberanía tribal, sino de una dominación por parte de Estados Unidos, porque quien posee el poder económico, dispone también del poder político.

Política y cuestión legal de las reservaciones indígenas

Las reservaciones fueron un medio para controlar a las tribus indias en el aspecto político e ideológico. Surgieron cuando los colonos se trasladaron hacia al oeste y las tribus fueron empujadas hacia al otro lado del Misisipi. Según Stuart Banner, la idea era separar a los indígenas del territorio estadounidense y concentrarlos en “pueblos indios”. Entre 1780 y 1790, se definían las zonas de tierra, reservadas para los indígenas y rodeadas por los colonos blancos (Banner, 2005: 229). Todo esto era una táctica política para tener a las tribus bajo el control federal y limitar su territorio. Además, los pueblos indígenas estaban sometidos a la política de la asimilación y coerción por los agentes federales y la educación religiosa en los internados, como lo vimos.

La forma original era el *treaty*, un área permitida por el Congreso mediante tratados; pero ésta, destinada para los indígenas, no era tan segura, porque mediante la intervención del dominio público (*public domain*) se podían modificar los límites de las reservaciones. Como se mencionó al inicio de este capítulo, a partir de 1871, el Congreso promulgó un estatuto que establecía que ninguna tribu podía ser reconocida como nación independiente, con la cual Estados Unidos podía firmar tratados. Así, después de 1871 las reservaciones se establecieron mediante dos opciones: una por estatuto, y cuando el Congreso terminó con esta práctica en 1919, por una orden ejecutiva (Canby, 2004: 19). El presidente de Estados Unidos otorgó a las tribus indígenas estas reservaciones creadas por una orden ejecutiva (*executive-order reservations*), las cuales podían ser eliminadas o, en todo caso, modificadas en su extensión y tamaño (Adams, 1992: 44).

Con el tiempo, la extensión de las reservaciones y el número de sus habitantes se redujeron drásticamente; por lo cual, el gobierno federal reunió a diversas tribus, a veces hostiles entre sí, en un solo territorio (Canby, 2004: 63). En la actualidad, existe un panorama muy diferente, ya que varias tribus han ampliado su territorio por medio de las ganancias obtenidas en los casinos y, a la par, su población ha aumentado. Carl Waldman comenta que, originalmente, las reservaciones eran un tipo de prisión para los indígenas, de las cuales no se les ha permitido salir. En los últimos tiempos, las reservaciones son tierra tribal, protegida por el gobierno federal, de donde los indígenas pueden entrar o salir como ellos quieran (Walkman, 1999: 286); aunque varios integrantes de las tribus se sienten controlados y limitados por las revisiones que efectúa la guardia de seguridad federal, por lo cual prefieren vivir fuera de la reservación.

El territorio de los kikapú consta de la reservación de Kansas, con un área de 4879.03 acres en total (1974.7 hectáreas) (1671.96 acres de tierra federal [676.3 hectáreas]), del área asignada a la tribu de Oklahoma, con una extensión de 6 074.36 acres (2458.2 hectáreas) (tierra fraccionada de 4992.13 acres [2020.2 hectáreas]) y otra comunal de 1 082.23 acres [437.9 hectáreas]), y de la reservación de la KITT, con un área de 125.43 acres (50.7 hectáreas) (véase Mager, 2008b: 120).

MAPA 1
RESERVACIONES KIKAPÚ Y ÁREA ASIGNADA A LA TRIBU KIKAPÚ DE OKLAHOMA
(2000)



FUENTE: U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration and U.S. Census Bureau, *American Indians and Alaska Natives in the United States 2000 (Helping You Make Informed Decisions 1902-2002)*, preparado por la Geography Division. Recorte y edición del mapa por Jesús Manuel Mager Hois.

En su forma jurídica, las reservas son una tierra en fideicomiso (*trust land*), es decir, la tierra y sus recursos naturales se encuentran bajo la protección de Estados Unidos. Según la definición de Wilkins (2002: 29), son un área reservada para una tribu indígena, banda, pueblo o nación, que se encuentra en el estatus de confianza con el gobierno federal (*trust*), título legal para el territorio reservado; es decir, el Departamento de Interior puede parcelar el territorio cuando le convenga (Ley

de Parcelación de 1887), por ejemplo si se encontraran recursos naturales en las reservas, como el petróleo. Así, cuando el gobierno federal explota los recursos naturales de las reservas y se agotan, las reservas se quedan al borde de la bancarrota y de la destrucción comunal (Deloria y Lytle, 1984: 224-225). Además, el dinero pagado a los indígenas por la tierra cedida no correspondía al precio real. En total, Estados Unidos debe a las tribus, aproximadamente diez mil millones de dólares, según Wilkins (2002: 3-4). Estas deudas federales no se pueden liquidar con los beneficios que se otorgan a las tribus, como los servicios médicos, alimentos, clínicas para drogadictos, centros de deporte, cuidado para adultos mayores, etcétera.

Actualmente, las tribus tienen el derecho de instalar casinos en su tierra y no pagan impuestos. Por esta razón, muchas tribus prefieren convertir el *title land* (tierra con título, pero sin relación de confianza con Estados Unidos o no federal) en *trust land* (tierra federal), y es una de las razones por las que muchos estadounidenses quieren ser reconocidos como *native people*.

El gobierno de las reservas indígenas

Con respecto al gobierno tribal, tenemos en primer lugar al *chairman de la tribu*, el cual se denomina presidente o gobernador y es considerado dirigente y vocero (*spokesperson*) de la tribu. En general, tiene cierta libertad en sus acciones, porque sus deberes y poderes no están marcados en la constitución. Preside el Concilio tribal y posee autoridad ejecutiva. En algunas tribus, el *chairman* es elegido por medio del voto del Concilio; en otras, los miembros votantes de la tribu lo eligen en forma directa. Empero, el papel del *chairman* difiere de pueblo en pueblo, porque depende de cómo es cada uno de ellos y de las características individuales del *chairman* (Canby, 2004: 66). En algunas tribus se conoce también el *vice chairman*, quien sustituye al *chairman* en su ausencia. Después siguen el *secretario*, responsable de la correspondencia del Concilio, quien toma nota de los procesos y actuaciones del Concilio, el *tesorero*, el cual administra los fondos federales y todo el dinero de la tribu, y los *miembros del Concilio* —en promedio dos—, quienes tienen derecho a votar en asuntos del Concilio y de la tribu.

Este Concilio tiene poderes gubernamentales generales sobre asuntos internos de la tribu. El secretario del Interior somete a revisión las órdenes o resoluciones de esta entidad que tienen efectos operativos. Pero esto implica una restricción para la tribu, sobre todo porque la política que representa el secretario del Interior, a través de la BIA, aprueba casi todas las órdenes y el Concilio debe buscar la guía federal para emprender acciones; sin embargo, existe el contrapeso del poder de veto (Canby, 2004: 65).

La mayoría de las tribus tiene sus propias cortes, aprobadas por el secretario del Interior que varían entre las tribus. En muchas de éstas, los jueces tribales son elegidos en forma democrática; en otras, por medio del Concilio tribal y no siempre son miembros de la tribu, aunque es común que lo sean. Los jueces son independientes del Concilio tribal y la apelación varía de tribu en tribu (Canby, 2004: 66-68).

Las reservaciones no tienen una procuraduría propia, la tribu la alquila y el secretario del Interior la aprueba. Esta procuraduría trata asuntos tribales. Existe un problema muy grave para las tribus: si el secretario no aprueba la contratación de un procurador, en noventa días se le aprueba en forma automática, según la cláusula de la ICRA de 1968. Por consiguiente, las tribus no pueden liberarse de tener un procurador, aunque aquél ya no actúe en forma adecuada. Y se agrava aún más la situación si se considera que los procuradores no siempre son miembros tribales, lo que ocasiona que surjan influencias externas que afectan el autogobierno de las tribus (Canby, 2004: 68-70).

Las constituciones de las reservaciones tribales

Además del gobierno interno, las tribus poseen también una constitución propia. Según la Ley de Reorganización Indígena (Ley de Wheeler-Howard), los que “viven en la misma reservación” tienen el derecho de organizar y optar por una constitución y enmiendas, que entren en vigor por el voto mayoritario de los miembros adultos de la tribu y con la aprobación del secretario del Interior (25 U.S.C.A. § 476). Esta ley incorpora a la tribu mediante una carta, emitida por el secretario del Interior y aprobada por el voto mayoritario de sus miembros (25 U.S.C.A. § 477). De acuerdo con esta disposición, un gran número de tribus adoptó constituciones en el transcurso de pocos años de esta ley, como una ayuda para efectuar transacciones relacionadas con el negocio tribal. Gracias a estas medidas, fueron incorporadas reservaciones enteras, llamadas las “nuevas tribus constitucionales”.

Asimismo, la Constitución federal servía a las reservaciones como modelo. Así, las “nuevas tribus constitucionales” reproducían el modelo de Washington con variaciones insignificantes. El contenido de las constituciones tribales trata sobre descripciones de territorio indígena, especifica la situación de los miembros de las tribus y el establecimiento del gobierno y su poder, así como las elecciones en la tribu, entre otros. Las enmiendas tienen que ser aprobadas por el secretario del Interior, medida que muestra la dependencia respecto del gobierno federal y despierta en los indígenas el deseo de una autonomía completa (Canby, 2004: 63).

Sobre las constituciones de las tribus, tomamos a la kikapú como ejemplo, originaria de los Grandes Lagos que, a través de su historia, se dividió en diferentes tribus: la tribu de Kansas, la de Oklahoma y la de Texas / El Nacimiento. Por lo tanto, viven en diferentes reservaciones: una cerca de Horton, Kansas, en el Condado de Brown, y una en el Condado de Maverick, cerca de Eagle Pass, Texas. La reservación de Oklahoma fue parcelada, pero en la actualidad cuenta también con una *trust land*. El Nacimiento en Coahuila, México, no es una reservación, pero tiene el estatus de una colonia autónoma, procedente de una colonia militar.⁹

⁹ La tierra fue donada por Benito Juárez a cambio de la defensa de la Frontera Norte contra los apaches y comanches.

Con respecto a la reservación de la Kickapoo Traditional Tribe of Texas (KTTT) y del ejido de El Nacimiento, Coah., se tiene que mencionar que ambos tienen una comunicación estrecha, porque el asentamiento habitacional de Texas (Kickapoo Village) deriva de El Nacimiento, por lo cual los miembros de la tribu tienen viviendas en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos. También existe una cierta comunicación con los kikapú de Oklahoma, debido a los lazos familiares. En cambio, con los integrantes de la reservación de Kansas sólo existe una comunicación muy esporádica por la separación histórica e ideológica de esta reservación.

La constitución de la tribu kikapú de Kansas

La tribu kikapú de Kansas está organizada de acuerdo con la Ley de Reorganización Indígena del 18 de junio de 1934 y con la Constitución y Estatutos de la Tribu de Indios Kikapú de la Reservación Kikapú en Kansas (Constitution and By-Laws of the Kickapoo Tribe of Indians of the Kickapoo Reservation in Kansas) (véase United States, Department of the Interior, Office of Indian Affairs, 1937a) que fueron ratificadas por el secretario del Interior el 28 de enero de 1937. Esta constitución en sus seis artículos se refiere al territorio (art. I), a quiénes son los miembros de la tribu (art. II), al cuerpo del gobierno (art. III), a la sustitución y revocación de los miembros del Concilio (art. IV), al poder del Concilio tribal (art. V), al referéndum (art. VI) y a las enmiendas (art. VII). Según esta constitución, la soberanía de los kikapú de Kansas es casi nula, debido a la supervisión de la reservación por parte del secretario del Interior y de la BIA. Sólo se permiten algunas acciones, como reuniones, sin la autorización del gobierno federal.

Al comparar la Constitución de Estados Unidos y la de Kansas, se advierte que en los dos casos hay siete artículos y veintiséis enmiendas. En los artículos de la Constitución de Estados Unidos se trata del gobierno federal, dividido en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; en comparación, en la Constitución de la reservación de la tribu kikapú de Kansas, los poderes Legislativo y Ejecutivo no están muy separados en el Concilio de la tribu; pero, se señala que se debe respetar la Constitución de Estados Unidos y someterse a ella. Esto también suma al argumento de que no se puede hablar de una soberanía tribal.

Constitución de la tribu kikapú de Oklahoma

La tribu kikapú de Oklahoma tiene su propia constitución (Constitution and By-Laws of the Kickapoo Tribe of Oklahoma) (véase United States, Department of the Interior, Office of Indian Affairs, 1937b), que fue aprobada por primera vez por el secretario del Interior y ratificada por los votantes de la tribu el 18 de agosto de 1937. En el Preámbulo se menciona que tal documento se refiere a la Ley de Bienestar Indígena de Oklahoma Thomas-Rogers (Thomas-Rogers Oklahoma Indian Welfare Act), del 26 de junio de 1936.

En resumen, la Constitución y los Reglamentos de la Kickapoo Tribe of Oklahoma se distinguen por incluir un Comité de Negocios (Business Committee) y un Comité de Quejas (Grievance Committee), y la Constitución parece combinar un alto control en el interior de la tribu con una participación de los miembros que se manifiesta en un gran interés en el comercio. Sin embargo, se encuentra bajo la supervisión del secretario del Interior; es decir, del gobierno federal de Estados Unidos.

Constitución de la KITT

La Constitución de la KITT (véase *Constitution of the Kickapoo Traditional Tribe of Texas*) fue sancionada por John Geary, funcionario de la Secretaría del Interior, el 21 de abril de 1989, seis años después de que la ley federal reconociera a la tribu. Con 132 votos a favor y quince en contra (con una participación del 30 por ciento de la población), la Constitución sufrió enmiendas en concordancia con la Ley de Reorganización Indígena del 18 de junio de 1934. Dicho documento está constituido por dieciséis artículos y ningún estatuto, en comparación con la Constitución de Kansas que tiene sólo seis artículos y tres estatutos.

Al comparar estas tres constituciones, se detecta la forma en que la tribu kikapú depende política y económicamente del gobierno federal de Estados Unidos, en este caso, del secretario del Interior, a través de su órgano administrativo: la BIA. La tribu kikapú de Kansas (The Kickapoo Tribe of Indians of the Kickapoo Reservation in Kansas) está sujeta en mayor grado por el gobierno federal, porque el Concilio tribal está completamente sometido al control del secretario del Interior; en comparación, el Comité de Negocios de la tribu kikapú de Oklahoma permite a sus integrantes cierta libertad en el sector del comercio. Además, su Comité de Quejas retoma las inquietudes en el interior de la tribu para buscar una solución en este sector. Finalmente, el Concilio Tradicional de la KITT expresa también cierta libertad en el sector del comercio; cabe mencionar que el *chairman* de la tribu es también el responsable de los negocios, aunque en decisiones de mayor importancia se encuentra bajo el control del gobierno federal. Así, la supuesta soberanía tribal sólo se refiere a asuntos insignificantes en el interior de la tribu; es decir, el secretario del Interior tiene el control en sus manos, por lo cual todos los asuntos decisivos necesitan una aprobación por la instancia federal.

Por esta razón, las tribus estadounidenses sólo poseen una soberanía condicionada y no total. En otras palabras, no se puede hablar de la soberanía de un Estado independiente, sino de la autonomía de un Estado dependiente, porque las tribus todavía dependen económica y políticamente de Estados Unidos y, por consiguiente, esta nación dominante ejerce el poder político sobre estas naciones subordinadas.

Política de la sangre

En las constituciones de algunas tribus, la política de la sangre define quién tiene derecho a ser integrante de una tribu. Michael Omi y Howard Winant (1994: 67) hablan en este contexto de una política que va de la dominación hacia la hegemonía con reglamentos raciales, que en muchos casos, se basan en la coerción. Según estos autores, los proyectos raciales según el “sentido común” no son racistas, sólo se vinculan con representaciones fundamentales de raza, con la finalidad de estructurar la dominación social. Por lo tanto, se tiene que diferenciar entre la identificación de la raza en un “sentido común” y entre las formas institucionales y organizativas que pretenden la rutina y estandarización (Omi y Winant, 1994: 71-72). Para la identificación de los indígenas, el gobierno federal aplica la política de la sangre que consiste en medir la cantidad de sangre: entre menos sangre indígena tiene un individuo, entre más ha perdido su cultura de origen, menos derecho tiene a los fondos federales. En este sentido, se mezcla el concepto de la raza con el de la cultura e incluso se vuelven idénticos; en otras palabras, la cultura se ha reducido a una simple composición de sangre. Según los antropólogos Paulina Strong y Barrik van Winkle (1996: 554), estas ideologías raciales en el institucionalismo servían para identificar a los indígenas por sangre y determinar si tenían derecho a los fondos federales, ya sea en casos individuales o sea en forma comunitaria. En general, se acepta $\frac{1}{4}$ de sangre indígena para tener derecho a vivir en una reservación. Este reglamento varía de tribu en tribu. Antes, el gobierno federal decidía sobre las tribus en este sentido, pero en la actualidad la decisión recae en los gobiernos tribales, aunque bajo la supervisión del gobierno federal.¹⁰

Esta simplificación para identificar a los indígenas por la cantidad de sangre indígena sirve a los intereses económicos de Estados Unidos porque, con un alto porcentaje de mezcla racial, los indígenas pierden el derecho a su territorio y al apoyo federal; por lo tanto, la población indígena se podría reducir teóricamente, y, con el tiempo; las tribus se extinguirían automáticamente. Por eso, muchos cherokees dicen: “El gobierno federal va a decir si esta gente ya no es indígena en el aspecto cultural y esto terminará con nosotros” (Sturm, 2002: 99, trad. Mager). David Cornsilk, un prominente activista político de los cherokees se expresó en una manera similar:

Uno de los más grandes peligros para nuestra gente es ser identificada por la raza, como si estuviéramos ligados sólo a una categoría; personas que son más blancas que los indígenas se encuentran en el peligro de ser reclasificados como no indígenas. Por eso no creo que tú puedas ver a una persona matemáticamente como un sesenta y cuatro indígena y sesenta y tres, sesenta y cuatro blanco y decir que son indígenas [...] Nosotros nos ponemos en peligro por clasificarnos a nosotros mismos como una raza en este país [...] (Cornsilk, cit. en Sturm, 2002: 99, trad. de Mager).

¹⁰ Comentario de Jesse Suke Salazar, traductor del *chairman* de la tribu kikapú de Oklahoma, en la oficina central del Centro Comunitario de la tribu kikapú de Oklahoma, McLoud, julio de 2004.

Estas palabras de un activista cherokee alertan en cuanto a la reducción a una sola forma de clasificar a un indígena. Por esta razón, los indígenas, conscientes de este peligro, se expresan en contra de la hegemonía de una política racial de Estados Unidos y exigen que se agregue el término de la cultura.

Las tribus no tienen el poder de decidir *quién pertenece a la tribu*; sólo el gobierno federal define los criterios para ser indígena o no. Desde la doctrina de poder (*power doctrine*) y la doctrina basada en la confianza (*trust doctrine*), los actores federales, sobre todo el Congreso, tenían el derecho para decidir quién es indígena y quién no (Wilkins, 2002: 24).

Con el tiempo, las tribus lograron imponer ciertos criterios propios con respecto a la definición de quién es indígena, ya sea según el criterio de la sangre, o bien, descendencia o estrategia étnica; así, en agosto de 2000, la BIA publicó las condiciones para conseguir el certificado del grado de sangre india (*certificate of degree of Indian blood*, CDIB), instrumento con el que el gobierno federal determina quiénes pueden ser elegidos para ser beneficiados con ciertos programas federales y con servicios, destinados exclusivamente para indios americanos (Wilkins, 2002: 26-27). Este ejemplo nos aclara la situación de poder por lo que toca a la definición de indígena o de tribu, en la cual intervienen cuestiones políticas y económicas, como los recursos indígenas.

En particular, los actores de este poder son los gobiernos tribales, los individuos indígenas, el Congreso de Estados Unidos, el presidente, el Departamento del Interior, la BIA, las cortes federales, los gobiernos estatales y varias dependencias e individuos que son parte de estos organismos (Wilkins, 2002: 26). La interrelación de estos actores es lo significativo, sobre todo en el dominio del poder, donde muchas veces el gobierno federal, junto con los empresarios, forman la cúspide. Esta dominación a través del poder culmina en la política de la sangre. El Congreso de Estados Unidos ya no respeta el conjunto cultural-social-territorial, sino que se basa principalmente en las *fracciones de la cantidad de sangre*. Para ello, la BIA elaboró una tabla oficial que define mediante la cantidad de sangre que posee una persona la identidad indígena (Wilkins, 2002: 23-24). Además, este método de la BIA subraya al individuo y no al conjunto de la tribu, ni su herencia cultural, sino un mecanismo físico. Así, de padres mixtos salen hijos de $\frac{3}{4}$ o $\frac{1}{2}$, entre otras fracciones (Snipp, 1989: 33). Con qué fracción de sangre serán considerados todavía como indígenas depende de cada tribu. En algunas tribus todavía se aceptan con $\frac{1}{16}$ fracción de sangre indígena, pero en otras sólo un cuarto de sangre indígena. En este punto, las tribus todavía disponen de cierta libertad en la determinación de la fracción de sangre; aunque durante su historia, muchas tribus adoptaron la política racista de Estados Unidos.

En el *Handbook of Federal Indian Law* (1941), sólo se habla de algo de sangre india y de ser considerados por la comunidad como indígena (Cohen, 1941). Según William C. Canby, “tener sangre indígena significa haber tenido ancestros que vivían en América, antes de que llegaron los europeos [...] Es suficiente cuando un padre o madre, abuelo o abuela, o bisabuelo o bisabuela fue identificado claramente como indígena (Canby, 2004: 9) En este sentido, la fracción de la sangre es indis-

pensable, aun cuando fuera considerado como indígena por parte de la tribu. Queda la pregunta: ¿si aún falta este *algo* de sangre indígena, el gobierno federal considera a este miembro de la tribu como indígena cuando la tribu lo considera así?

Según David E. Wilkins (2002: 26) existen seis categorías para determinar si una persona es indígena. La primera se refiere a la cantidad específica de la sangre —un cuarto de sangre es lo más común para ser aceptado como indígena en las tribus—. La segunda categoría considera que un individuo es indígena cuando pertenece a una comunidad indígena federalmente reconocida. La tercera categoría incluye definiciones territoriales, si la persona reside en la reservación indígena y federal o cerca de ésta. La cuarta categoría considera no sólo a miembros tribales como indígenas, sino también a su descendencia. Así, en la Ley de Mejoramiento de la Administración en la Planeación de Fideicomiso y Títulos de las Tierras Indígenas (Indian Trust-Estate Planning and Land Title Management Improvement Act) se designa como indígena a todo individuo que es miembro o descendiente de una tribu, banda, pueblo o de otros grupos organizados de nativos, los cuales son indígenas de Estados Unidos o tienen otros tipos de relaciones especiales con este país, ya sea mediante un tratado, acuerdo u otras formas de reconocimiento. La quinta categoría se refiere a la autodefinición de indígena, aceptada por la Oficina del Censo estadounidense (U.S. Census Bureau). Finalmente, la sexta categoría contiene todos los demás casos que no caben en las anteriores.

Entonces, surge otra pregunta, ¿quién decide estas categorías: las tribus o el gobierno federal? Parece que las tribus indígenas han logrado hoy mayor participación en hacer estas definiciones, probablemente por su creciente poder económico y político. Teóricamente, esta política del gobierno federal con respecto a la sangre ocasionará la disminución de los integrantes de las tribus, pues se excluirán a miembros de una tribu por cuestiones de sangre. Tales restricciones racistas todavía son mayores por razones burocráticas, de tal manera que si una persona no pertenece a una tribu, no puede ser identificada como indígena. En este punto, existe cierta polémica; “según algunos criterios jurídicos, no es suficiente que una comunidad considere indígena a un individuo, sino que la persona tiene que ser aceptada como miembro de una tribu, *federalmente reconocida*”.¹¹ En el contexto jurídico, el estatus individual sigue al estatus tribal y por eso no puede existir un indígena sin una tribu.¹² Por otra parte, si miembros de una tribu abandonan ésta, pueden perder entonces el estatus de indio, al adoptar una vida no indígena.¹³ Sin embargo, no siempre es necesario estar formalmente registrado en una tribu para ser considerado como miembro, designado por medio de objetivos jurídicos.¹⁴ No obstante,

¹¹ LaPier vs. McCormick, 986 F.2d 303, 305 (9th Cir. 1993); State vs. Sebastian, 243 Conn. 115, 701 A.2d 13, 1997; United States vs. Antoine, 318 F.3d 919 (9th Cir. 2003) (Canby, 2004: 9).

¹² See Epps vs. Andrus, 611 F.2d 915 (1st Cir. 1979) (Canby, 2004: 9).

¹³ Véase Nagle vs. United States, 191 Fed. 141 (19th Cir. 1911) (Canby, 2004: 9).

¹⁴ United States vs. Broncheau, 597 F.2d 1260 (9th Cir.) cert. rechazado, 444 U.S. 859 (1979); United States vs. Keys, 103 F.3d 758, 761 (9th Cir. 1996); y véase United States vs. Lawrence, 51 F.3d 150 (18th Cir. 1995) (Canby, 2004: 9-10).

el registro es el requisito para ser aceptado en una tribu (Canby, 2004: 10). Entonces, ¿de qué factor depende ser considerado como miembro de una tribu federalmente reconocida? Además, no queda claro si una persona puede seguir siendo indígena, aunque no viva en una tribu y si puede perder tal estatus. En la actualidad, los concilios de las tribus consiguieron más poder para decidir sobre estos asuntos, aunque todavía se encuentran bajo la supervisión del gobierno federal.

Esta política de la sangre tiene que ver con el factor económico, ya que a principios del siglo XX, el gobierno federal redujo los gastos de la educación indígena (Wilkins, 2002: 24). Con esta medida, la federación dejó de responsabilizarse de los beneficios socioeconómicos para los miembros de las tribus indígenas. Por otra parte, el programa de reubicación (*relocation*) de 1956, que facilitó a los indígenas conseguir trabajo fuera de la reservación, aceleró la integración y asimilación a la cultura estadounidense; por lo cual, las tribus podrían reducirse a lo largo del tiempo, porque un indígena con menos de un cuarto de sangre indígena dejaría de ser miembro de la tribu. En realidad, esta política federal se aleja de la vida tribal, porque no toma en cuenta el aspecto sociocultural de los integrantes de la tribu.

Así, varios líderes indígenas, como W. Ron Allen, *chairman* de la tribu de los Jamestown S'Klallam de Washington, manifestaron al gobierno federal que todo esto no debería determinar la característica indígena, porque esta intromisión excluiría a miembros o descendientes de tribus, reconocidas por el gobierno federal o por los estados y de tribus no reconocidas.

David E. Wilkins designa esta tendencia de la reducción de las tribus y sus miembros como una nueva forma de exterminio federal de indígenas (*federal termination of Indians*) que tiene consecuencias graves para las tribus, tales como la exclusión de la ayuda federal y sus servicios, la de la posibilidad de instalar casinos en su territorio, la pérdida de la jurisdicción penal sobre sus miembros, así como la jurisdicción civil sobre los que ya no son miembros de la tribu y de estar exentos de pagar impuestos estatales y federales (Wilkins, 2002: 27-28). Pero no basta con las desventajas económicas y jurídicas. Existe todavía el peligro de la asimilación, con la cual se extinguirían las tribus sin necesidad de aplicar ninguna fuerza legal.

A pesar de estos pronósticos, la población indígena va en aumento, sobre todo cuando el gobierno federal permite a los gobiernos de las tribus definir la cantidad de sangre que deberían tener sus miembros; además, otorga un subsidio a los gobiernos tribales y concede el establecimiento de casinos en las reservaciones. Ahora todos quieren ser indígenas; por lo cual se busca con ansiedad un pariente lejano en la familia. Eschbach explica que la explosión de la población indígena se debe a la definición nueva de los ancestros, donde entran razas no indias (Eschbach, 1992, en Ángel, 1996-1997: 100) o el parentesco múltiple. Según Snipps, los indios americanos de parentesco múltiple son aquellos que cuentan con raza india y con alguna ascendencia no indígena. Hay 7.1 millones de estadounidenses con ascendencia indígena (Snipp, 1989, en Ángel, 1996-1997: 95). En comparación, los indígenas estadounidenses aumentaron de menos de doscientos cincuenta mil, a principio del siglo XX, a casi dos millones en 1990 con un incremento de alrededor del 700 por ciento, según Joane Nagel (1996-1997: 83).

Klaus Frantz deriva estas cifras del aumento de la población indígena en Estados Unidos de la atención médica y las mejoras en alimentación, así como de un cambio en los métodos para levantar el censo en Estados Unidos. Todavía a finales del siglo XIX, los censos se basaban en aproximaciones numéricas y en los datos de la BIA. En cambio, a finales del siglo XX, los métodos se modernizaron para obtener datos más reales (Frantz, 1995: 92-93), aunque existe todavía una gran disparidad entre las diferentes instituciones, debido al manejo particular de la política. Así, la BIA considera datos más elevados que la Cámara de Comercio de Estados Unidos.