

La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)

Rossana Barragán Romano

¿Qué es en suma un indígena? Estoy seguro, de no exagerar si digo que la palabra indígena evoca en el espíritu de un europeo normal la imagen de un ser humano de color oscuro, desnudo o casi desnudo o muy mal vestido... en suma, un salvaje sin civilización y sin desarrollo intelectual... La idea de inferioridad es la base más firme de la existencia del trabajo forzoso bajo todas sus formas.

Intervención de Hadmi Salim de los Países Bajos en la discusión sobre Trabajo Forzado. Sociedad de las Naciones (1929, p. 4).

Esta cita corresponde a la desafiante intervención de Hadmi Salim¹, un notable intelectual que fue “consejero técnico” de la Asociación Social Demócrata de Sindicatos (NVV), obreros de los Países Bajos. No deja de ser paradójico y revelador que, perteneciente a una familia muy acomodada pero de un territorio (futura Indonesia) que estaba aún bajo la dependencia de Holanda tuviera ese rol, del lado de los grupos obreros cuando se discutió el trabajo forzado en 1929. Salim, que conocía bien la situación de donde venía, señaló en la Conferencia de 1929 que el trabajo forzado se asociaba con las poblaciones indígenas –“indigènes” en francés y “natives” en inglés–, que se encontraban todavía, en pleno siglo XX, bajo dominio colonial.

¹ Su nombre era en realidad Hadji Agus Salim (1884-1954). Fue uno de los más importantes líderes religiosos y nacionalistas de los años 20, que abrió el camino para la independencia de Indonesia. Era un hombre de una familia acomodada y con educación.

En América Latina, la situación colonial estaba lejana. En gran parte de los países las independencias políticas se habían dado en la primera mitad del siglo XIX. La población indígena originaria continuaba siendo, sin embargo, una realidad imponente e importante. En los países andinos de Perú, Ecuador y Bolivia, los indígenas podían representar entre el 60 y hasta el 90% de su población; vivían relativamente autónomos en comunidades, pero cuando lo hacían en haciendas se encontraban sujetos a relaciones laborales descritas bajo diversos grados de servidumbre. Otra parte importante de la población trabajaba en pequeños talleres artesanales sin estar sujeta a empresas formales y a relaciones salariales, fundamentalmente en pequeños pueblos y ciudades. En consecuencia, las industrias mineras y empresas agrícolas de exportación que existían en los tres países significaban importantes ingresos para sus estados, pero no aglutinaban necesariamente cantidades muy grandes de trabajadores. Atentos a esta particular conformación demográfica, económica y político-social, cabe preguntar si los cambios que se fueron introduciendo en la primera mitad del siglo XX –particularmente los que tuvieron que ver con la regulación y legislación de los derechos sociales y laborales– incluyeron o no a los indígenas y a esa diversa gama de trabajadores a la que acabamos de hacer referencia.

Esto supone, por tanto, cuestionar el alcance del término *trabajador*. ¿Fue un concepto amplio, abarcador e inclusivo de lo indígena, o estamos más bien ante la disociación entre trabajadores, por un lado, e indígenas, por otro lado? Esta cuestión fue señalada por Paul Drinot para el caso del Perú y se encuentra hasta hoy en Bolivia.² Corresponde ahora extender la pregunta al amplio espacio de la OIT sobre el que legislaba y buscaba influir, porque existían indígenas en África y Asia, pero también en América. En el transcurso de la investigación, constatamos rápidamente que se tuvo, desde la propia OIT, una legislación diferencial, razón por la cual hablamos de *la geografía diferencial de los derechos*. No podía ser de otra manera si tomamos en cuenta que en 1929, gran parte de África, Asia y Medio Oriente integraba las posesiones de Gran Bretaña, Francia, Holanda, Italia, Bélgica, Portugal y España, principalmente.

El análisis de la OIT como institución internacional e instancia transnacional ha sido importante en las últimas décadas, al igual que el de los pueblos

² Cf. Drinot (2016): En Bolivia, el “trabajador” por antonomasia es el obrero fabril, el asalariado y proletario minero. Además, históricamente se tuvo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas que, aunque se encontraban juntos, estaban también diferenciados.

indígenas. Aunque los trabajadores de afuera de los países europeos no han ocupado un rol central en las historias globales de la OIT, tampoco han estado ausentes. Se ha mencionado la existencia de “derechos menores para los trabajadores coloniales indígenas” (*lower rights for indigenous colonial workers*, cf. Rodgers, Swepston y Van Daele, 2009, p. 41-42) y también la presencia de “circunstancias especiales” del “trabajo no metropolitano”, entre las que se encontraban las condiciones del trabajo indígena (Zimmermann, 2010, p. 233 y 242). El libro de Luis Rodríguez Piñero (2005), el más completo sobre los indígenas entre 1919 y 1989, aunque se centra fundamentalmente en los años 40 y 50, aborda también, en el período más temprano de la OIT, la problemática del trabajo indígena en asociación con el colonialismo. El artículo de Norberto Ferreras (2012) que analizó a la OIT en relación con los pueblos indígenas y tribales de América Latina, se centró en el Convenio 107 de 1957 y el Convenio 169 de 1989. La bibliografía sobre los pueblos indígenas es, en todo caso, abrumadora en las últimas décadas.

Aquí nos interesa profundizar la relación entre trabajo e indígenas antes de 1950, y partimos de las conclusiones de Zimmermann acerca de que la OIT se construyó en la estructura colonial imperial que imperaba en la época y que ocho países tuvieron una particular importancia en el cuerpo de decisiones (2010, p. 247-248). El análisis que realizamos fundamentalmente sobre la base de la producción de la OIT sobre trabajo forzado e indígenas nos ha permitido realizar varias constataciones. Primero, que contrariamente al imaginario de la OIT como un organismo internacional que producía normas internacionales universales y estandarizadas, ella produjo también, como señalamos, una legislación diferencial para amplios territorios y poblaciones. Los llamados indígenas/nativos recibieron un trato particularizado y fueron excluidos en general de los “derechos” de los trabajadores, de tal manera que la universalidad no fue la regla. Pero además, los indígenas de los que se hablaba en la OIT hasta los años 40 se situaban fundamentalmente en África, es decir, en territorios coloniales. En la primera parte del artículo, entonces, se analiza a la OIT como una organización internacional que nació en nombre de la paz y en contra de las injusticias para instituir una legislación internacional laboral (OIT *Statuts e Règlements*, 1921, p. 4), pero que fue estableciendo amplias excepciones, lo que produjo esa geografía diferencial de trabajadores y derechos. Esta situación se debe atribuir en gran parte a que

sus principales integrantes y decisores eran, a su vez, gobiernos que tenían colonias y/o territorios bajo su dependencia y tuición.

Mientras la OIT legislabo sobre el trabajo forzado de los indígenas en general, principalmente en África, la población indígena de América era el centro de reflexión de algunos de sus intelectuales. La segunda parte del trabajo aborda, de manera general, cómo algunos de ellos pensaron el “problema del indio”. A partir de este origen, nos interesa resaltar cómo el tema fue posicionado en términos económicos y sociales, lo que para la época y en el propio contexto de la OIT parecería ser un planteamiento de vanguardia, aunque, como lo veremos, relativo. En todo caso, no se consideraba que “el problema indio” pudiera atribuirse a las características naturales de las razas y de la raza indígena: se trataba más bien de la ausencia de oportunidades. Para uno de los representantes de la OIT en América Latina en ese entonces, el mundo de los trabajadores incluía a los indígenas. Pero en sucesivas reuniones y en diálogo con la producción y el accionar de la OIT, se fue construyendo al indígena como un grupo específico que implicó una doble disociación: con los indígenas de otros continentes y con los trabajadores en el sentido más clásico. Las propias publicaciones sobre la situación de la población indígena en el continente americano auspiciadas por la OIT en 1946 y 1949, son una clara expresión.³ En toda esta construcción, el indigenismo latinoamericano fue importante y logró incluso influenciar las políticas y los programas que serían implementados por la OIT, como lo mostró Rodríguez Piñero (2005).

La tercera parte del trabajo se centra en el caso de Bolivia, que recibió una comisión internacional en la que participaron representantes de la OIT, cuyo informe revela claramente la escisión entre los obreros mineros por un lado (de origen indígena), y los indígenas del área rural por el otro. Analizamos cómo la mirada hacia los trabajadores privilegió a los primeros. El mundo rural indígena de comunidades y de haciendas quedó en gran parte marginado de este reporte, aunque la dinámica de lucha por sus tierras y en contra de los latifundios originó importantes reuniones indígenas con participación del Estado. Los trabajadores mineros y los indígenas rurales tomarían aún mayor visibilidad con la revolución del Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952. A partir de entonces, los indígenas serían denominados campesinos, un cambio que se enmarcaba en el largo recorrido de análisis de la situación indígena como una

³ Para referencias más extensas a este tema remitirse a Garcés 1946 y 1949.

problemática fundamentalmente económica y social. En concomitancia con ese análisis de la población indígena, se fue gestando y diseñando un programa de intervención global –el Programa Indigenista Andino– que se analiza en la última parte del trabajo con particular atención sobre el caso boliviano.

En todo esto se dibujan conexiones y desconexiones, pero también una historia transnacional que permite un análisis de la imbricación entre lo local, lo nacional y lo global (French, 2011, p. 6) en la que la OIT tuvo un rol fundamental (Van Daele *et al.*, 2010; Herrera y Herrera, 2013), pero también unas historias conectadas en el sentido propuesto por Werner y Zimmermann (2006, p. 35-36),⁴ ya que no se trata solamente de influencia o simple recepción de unos países en relación con otros, sino de influencias recíprocas que fueron constituyendo los Estados y las políticas nacionales, pero también las internacionales. La inclusión/exclusión de los indígenas en el concepto de trabajador fue por tanto una tensión no solo presente en países como Bolivia, sino una tensión universalismo/particularismo ligada a la historia colonial europea –vigente aún en la primera mitad del siglo XX– y a la historia del pasado colonial americano.

Indígenas y trabajo forzado en los países coloniales

Hoy por hoy es difícil imaginar que los musulmanes o israelitas de Argelia fueran denominados indígenas en el siglo XIX y parte del siglo XX, como lo muestra claramente Weil (2003). Esta situación solo puede entenderse si se considera que el término indígena o *indigène* en francés (traducido como nativo en inglés) fue utilizado para denominar a la población local en oposición al término *europeo*. Pero además, la población considerada indígena tenía, bajo esta denominación, un estatus particular: eran sujetos franceses sin la totalidad de los derechos civiles y políticos (Weil, 2003, p. 1), situación que estuvo en vigor hasta 1946 (Manceron, 2003, p. 169). De manera más precisa, el *senatus consulte* del 14 de julio de 1865 estableció al indígena musulmán y al indígena israelita, ambos franceses pero no ciudadanos, ya que para ello debían cumplir una serie de requisitos.⁵ Junto a esta circunstancia

⁴ Para el énfasis está entonces en las interconexiones, relaciones e intersecciones o *histoire croisée* (2006, p. 37-39).

⁵ Habría sido el Segundo Imperio, el de Napoleón III, el que introdujo la diferenciación. Sobre la presencia de indígenas israelitas, ver Napoleón III (1865). También Weil (2003).

en relación con la ciudadanía, existía un cuerpo especial de leyes, un conjunto de disposiciones que se fueron acumulando, conocido bajo el nombre de *Code de l'Indigénat*.⁶

Estamos, por tanto, y de manera clara, frente a una población que recibía normas distintas a las que imperaban en la metrópoli. Esta situación no solo estuvo presente en las colonias francesas del norte de África, sino que estuvo vigente en la propia organización de la OIT y en las medidas que tomó.

En este acápite nos interesa analizar cómo una organización internacional que debía producir normas estandarizadas y universales generó distintos tipos de trabajadores y diferentes derechos. A partir de la constatación del poder que tenían los países industriales en la organización, nos interesa examinar la legislación destinada a los indígenas y mostrar cómo se prolongó en las normas de la OIT hasta los años 50.

Señalemos, en primer lugar, que los países de “importancia industrial” tuvieron en la OIT mucha mayor representación y poder. Su Consejo de Administración estaba formado por 12 integrantes (seis representaban a los patrones y seis a los empleados y obreros), de los cuales ocho debían ser de los países de “considerable importancia industrial”. Una conformación parecida se encontraba en su Cuerpo de Gobierno (*Governing Body*) constituido por 24 miembros, 12 que representaban a los gobiernos, de los cuales ocho debían ser nombrados por los países industriales; seis representaban a los patrones y seis a los obreros (Art. 393, OIT, 1921, p. 6). De ahí que las principales normas producidas expresaran fundamentalmente la situación de los países industriales europeos; pero, además, que muchas de ellas –como las horas de trabajo, trabajo nocturno de las mujeres o salarios mínimos– no se destinaron a la población de las colonias u otros territorios dependientes (Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009, p. 42). Esto permite entender la intervención, en 1922, de un representante de la India que señaló la desigualdad existente entre la representación de los gobiernos no europeos y europeos de tal manera que gran parte de las propuestas se hacían para el beneficio de los segundos (Zimmermann, 2010, p. 243).

Pero además de estas relaciones de poder en el propio seno de la organización, la OIT reconocía que las diferencias “de clima, costumbres y oportunidades económicas y de tradición industrial” (OIT, 1921, p. 16-17) hacían

⁶ Ver, por ejemplo, Aumont-Thieville (1906).

difícil la “uniformidad” y la aplicación inmediata de las normas que dictaba en algunos territorios habitados por pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno, deberá [entonces] aplicarse el principio de que el bienestar y el desarrollo de esos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización. (Art. 22 de la Sociedad de las Naciones, OIT, 1921, p. 41).

El mejor “método” para cumplir esa “misión sagrada de civilización” fue situar a esos pueblos bajo el tutelaje de las naciones avanzadas que consistía en 1919:⁷

en confiar la tutela de esos pueblos a las naciones adelantadas que, gracias a sus recursos, a su experiencia o a su posición geográfica, son las más indicadas para asumir esa responsabilidad, (...) dicha tutela debería ser ejercida por esas naciones en calidad de mandatarios y en nombre de la Liga (1921, p. 41).

El trabajo indígena o el trabajo nativo tenía como marco esta noción de tutela, el concepto de *trusteeship* o administración concedida de los territorios y pueblos no europeos a los europeos, como lo señaló Luis Rodríguez Piñero (2005, p. 18). De hecho, parte de los territorios coloniales de las potencias vencidas fueron distribuidos en administración particular a los países aliados, bajo el sistema conocido como de mandato. El carácter del mandato difería según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y otras circunstancias. Se establecieron así diferentes tipos de “Mandatos” o situaciones jurídicas: desde las comunidades del antiguo territorio y del Imperio Otomán, consideradas capaces de vivir independientemente, hasta los territorios de África central en que los países tutelares debían ejercer plena jurisdicción. El sistema, instaurado por el “Consejo de los 10” (*Council of ten*) –liderados fundamentalmente por Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Italia y Japón– estableció territorios

⁷ “The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility”. Art. 22 de la Sociedad de las Naciones (OIT, 1921, p. 41).

tutelados o mandatos A, B y C.⁸ Esta situación estuvo vigente aún en 1945, cuando la Carta de Naciones Unidas se refirió a estas circunstancias especiales bajo los términos de “Territorios No Autónomos” (Cap. XI) o “Régimen Internacional de Administración Fiduciaria” (Artículos 75-85 del Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas de 1945).

En este contexto se entiende que la OIT fuera un organismo que introdujo no solo una normativa estandarizada y “universal”, sino también diferencial y particular. Desde esta perspectiva, el quinquenio entre 1925 y 1930 fue clave porque después de la conformación de comités especiales se fueron promulgando medidas fundamentales: el llamado Código de Trabajo Indígena (*Native Labour Code*)⁹, que consistía esencialmente en una serie de medidas (y no un libro específico), la Convención N.º 29 sobre el Trabajo Forzado y, en estrecha relación con este, las medidas sobre el Reclutamiento de los indígenas.

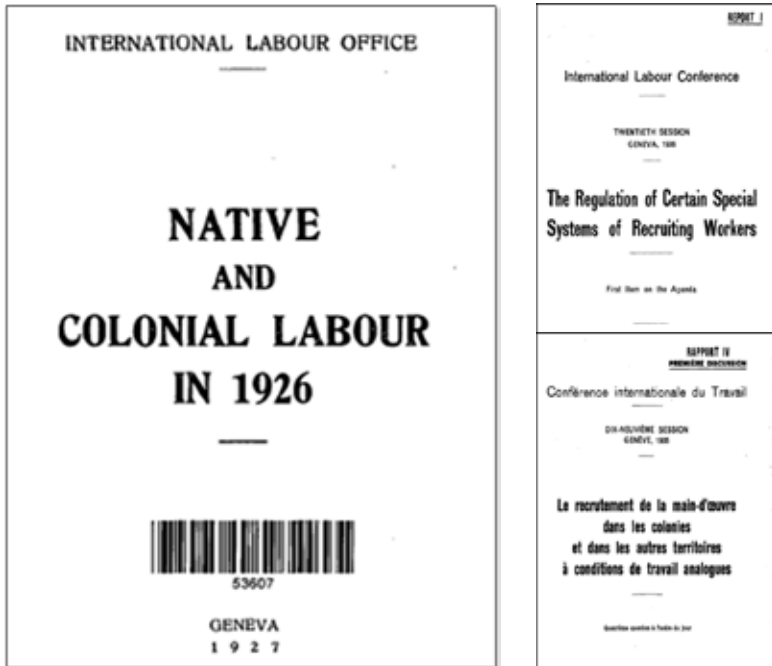
En 1926 se conformó un Comité de Expertos sobre Trabajo Nativo (*Native Labour*) o *indigène*,¹⁰ integrado en gran parte por autoridades de los estados coloniales (Zimmermann, 2010, p. 237; Rodríguez Piñero, 2005, p. 42) y se publicaron informes de las condiciones del trabajo indígena y colonial (ILO, *Native and Colonial Labour in 1926*, 1927). Es particularmente importante señalar que el trabajo indígena era sinónimo del trabajo en territorios coloniales. Aquí, el trato diferencial que existía en la aplicación de las normas de la OIT se planteó desde el inicio porque el Art. 421 del Tratado de

⁸ Bajo el mandato A estaban los territorios del Imperio Otomán que se consideraban preparados para la independencia, que fue lograda en 1949. Aquí se incluían Iraq y Palestina, asignados a Gran Bretaña, mientras que Siria y Líbano lo fueron a Francia. Los del Mandato B correspondían a las antiguas colonias alemanas, cuya población estaba “en tal estadio” que los Mandatarios debían ser responsables enteramente de su administración. En esta situación se encontraban Tanganyika (actualmente parte de Tanzania) asignada a Gran Bretaña, mientras que Camerún y Togo fueron asignadas a Francia, y Ruanda-Urundi a Bélgica. Finalmente, los del Mandato C correspondían a los países del sudoeste de África, Namibia, asignada a Sudáfrica, y las islas del Sud del Pacífico, cuya administración se justificaba por el bien de su “población indígena”. Estaban aquí principalmente Nueva Guinea, asignada a Australia y Samoa, otorgada a Nueva Zelandia, ambas bajo directa influencia de Gran Bretaña.

⁹ Código del Trabajo Nativo que consistía en una serie de instrumentos para los “trabajadores indígenas” (*Indigenous Workers*) de los territorios coloniales (Rodgers *et al.*, 2009, p. 42).

¹⁰ Un año antes se formó una comisión temporal de la Liga de las Naciones sobre Esclavitud y en 1926 se hablaba de una “carta de las condiciones del trabajo indígena” o “carta para algunas clases de trabajadores de color”.

Versalles obligaba a los miembros de la organización a aplicar a las colonias, protectorados y posesiones, las convenciones ratificadas; sin embargo, se especificaba que debía hacerse en la medida en que las condiciones locales lo permitían. Se afirmaba, entonces, que en estas tierras con “condiciones más primitivas”– era difícil aplicar sistemas modernos,¹¹ y que allí los problemas más urgentes eran la supresión de la esclavitud, el trabajo forzado, los contratos a largo plazo y la transición de una mentalidad servil al trabajo asalariado y a la producción independiente (Goudal, 1929, p. 647-48).



Imágenes: Portadas de los primeros documentos de la OIT

¹¹ Se decía que la supresión de la esclavitud era más importante y que había que superar formas serviles de organización del trabajo y una mentalidad esclavista para llegar finalmente al trabajo asalariado (“progress from a servile organisation and a slave mentality to ...wage-earning labour...”, ILO *Native and Colonial Labour*, (1927, p. 6-7). Ver también Goudal (1929, p. 648). Se hacía referencia, igualmente, al efecto desastroso que tenía aplicar un sistema moderno y dar lugar a discusiones sobre la velocidad de los cambios en función de la capacidad física y mental de los sujetos (“... justified by the physical and mental capacities of its subjects” (ILO 1927, p. 12).

De manera incluso más detallada, se identificó al trabajo forzado como el trabajo de los indígenas, y se lo definió como cualquier tipo de obligación (*contrainte*) aplicada a tres grandes rubros: los destinados para fines públicos de interés general y de interés del territorio en cuestión; los trabajos para fines públicos de carácter local y, finalmente, los trabajos para el interés de empleadores privados (Goudal, 1929, p. 649). A partir de esta diferenciación se buscó eliminar el trabajo para privados. Se llegó entonces a establecer las condiciones bajo las cuales el trabajo forzado era permitido: debía ser realizado por hombres adultos tomando en cuenta la urgencia de las obras y la imposibilidad de lograr mano de obra voluntaria (1929, p. 660). Estos criterios se convirtieron en el corazón de la Convención 29 del Trabajo Forzado de 1930. Se estableció que todos los miembros que ratificaran el convenio estaban obligados a suprimir lo antes posible el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y se lo permitiría de manera exclusiva para fines públicos (Art. 1). El trabajo forzado fue definido entonces como aquel exigido bajo “la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (Art. 2).¹²

El reclutamiento del trabajo indígena en vigencia fue también analizado porque se decía que el sistema existía debido a que no había hábito de buscar trabajo sin la intervención de estos reclutadores (ILO, 1935, p. 5) y porque no existía una clase de asalariados (*wage-earnings class* en 1935, p. 9).¹³ El reclutamiento era en gran parte un eufemismo para sistemas de enganche de trabajo prácticamente forzado y masivo, definido en 1936 como: “todas las operaciones con objeto de conseguir para sí o proporcionar a un tercero, la mano de obra de personas que no ofrezcan espontáneamente servicios, ya

¹² Ver OIT, Convenio 29. Décimo Cuarta Reunión, Ginebra 1930. Varios de los artículos de la época pueden encontrarse también en el Código Laboral de la OIT de 1955, Vol.1. Si bien el trabajo forzoso u obligatorio debía suprimirse (Art. 1209), existía una serie de artículos que lo permitían durante periodos transitorios (mismo artículo) o cuando era de utilidad pública y no había otros recursos posibles. De hecho, la cantidad de artículos que se mencionan aún en 1955 es una expresión de la vigencia del trabajo forzado (Arts. 1217 y subsiguientes, hasta 1233; la mayoría de los años 30). Sobre esta categoría y su cruce con el trabajo esclavo en el caso del Brasil, ver el texto de Norberto Ferreras en esta compilación.

¹³ En el Código recopilado de 1955 (OIT, 1957), gran parte de los artículos que hacían referencia al reclutamiento de los trabajadores se referían a los de los países dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña (cf. 1172-1173).

sea en el lugar del trabajo, en una oficina pública de emigración o de colocación...” (Art. 1246: 1173-1174; los artículos sobre este tema van del 1246 al 1268. En: OIT *Código Laboral de 1955*, Vol. 1).

La relación entre reclutamiento y nativos/indígenas era inmediata porque eran definidos como sistemas conocidos:

‘Native labour’, i.e. the labour of persons belonging to indigenous peoples inhabiting territories under the administration of non-indigenous races, irrespective of whether these territories are dependencies of Member States or are themselves Member States or other fully self-governing countries (ILO, 1936, p. 78).

Aunque se especifica que podía aplicarse a países con gobierno propio (*self-governing countries*), se trataba fundamentalmente de sistemas en vigencia para la gente de territorios que tenían de alguna manera una dependencia y tutelaje, con la particularidad, además, de que su población no tenía de hecho plena ciudadanía. La definición geográfica se aplicaba así a los territorios dependientes y a los territorios no metropolitanos (Rodríguez Piñero, 2005, p. 46-7, 49 y 51).

La OIT tuvo también, desde 1939, lo que denominó “Código Laboral” (ILO, 1941), que era la reunión de convenios y recomendaciones desde su fundación. Este código revela, nuevamente, la diferenciación entre países metropolitanos y no metropolitanos y la tensión entre universalismo y particularismo. Así, el Libro X estuvo destinado enteramente a los estándares de la política laboral colonial, que incluía el trabajo forzado y el reclutamiento de los trabajadores indígenas así como otros temas relacionados (ILO, 1941).

En el Código Laboral de la OIT de 1955 (OIT, 1957) –que al igual que el anterior consistía en la recopilación de los convenios y recomendaciones desde 1919– continuaron las disposiciones particulares y específicas. De acuerdo a las notas de pie de página de este Código, se utilizó por primera vez el término “territorios no metropolitanos” en 1946, y se recurrió también a la expresión “territorios dependientes” en 1944-1945. Esto suponía “territorios sujetos a la soberanía, jurisdicción, protección, tutela o autoridad de un Miembro” e incluía “territorios en fideicomiso o en administración fiduciaria”. Otro término utilizado fue el de “territorios

no autónomos o dependientes” (*Ibíd.* Vol. I, p. 1119-22),¹⁴ además de “territorios insuficientemente desarrollados”. Se especificó también que muchas de las disposiciones se aplicaban a algunos territorios dependientes de las metrópolis mientras que a otros no, y se introducían, finalmente, modificaciones específicas (ver lista en Vol. I, p. 1125-26). Dentro de las poblaciones especiales se incluyó también otra serie de medidas para los “que pertenezcan o estén asimilados a la población indígena de un territorio no metropolitano” (*Ibíd.* 1019), lo que nos conduce a los indígenas de los países independientes de América.

La construcción de los indígenas de América: el “problema del indio” como problema económico

Rodríguez Piñero empezó su libro citando una interesante y reveladora anécdota: cuando uno de los integrantes de la OIT solicitó en 1926 que se realizara un estudio detallado sobre la población nativa de África y América, el representante brasilero señaló que en el continente “... no había mano de obra de color ni mano de obra indígena” y que no había diferencias entre los trabajadores (2005, p. 1-2). Algunos años después, en 1939, el representante del Perú afirmó que en su país no existía trabajo forzado y que la cuestión indígena había sido resuelta “tan bien como ha sido posible en un país nuevo” (2005, p. 42). Ferreras se ha referido también a estas intervenciones (2012, p. 307-308). Las afirmaciones de los representantes latinoamericanos no dejan de ser sorprendentes por la negación que implican cuando incluso hoy se podría afirmar lo contrario. De hecho, muchas de las características del trabajo forzado que la OIT buscaba regular para los territorios coloniales podían encontrarse, de diversa manera, en los diferentes países de América Latina con alta proporción de población indígena. Sin embargo, la intervención de los latinoamericanos se entiende si se toma en cuenta que cuando se hablaba de mano de obra indígena y de color en aquella época y en el contexto de la OIT, se hacía referencia fundamentalmente a la situación de la población de los territorios coloniales de Europa en África y Asia, como lo vimos en el anterior acápite. Es posible asumir, por tanto, que la participación de los representantes latinoamericanos constituía un rechazo a que sus países fueran comparados con la sujeción colonial en la

¹⁴ El término colonias ya no es mencionado y solo aparece como notas que remiten a bibliografía amplia y extensa sobre las colonias británicas, las colonias en África o las colonias francesas.

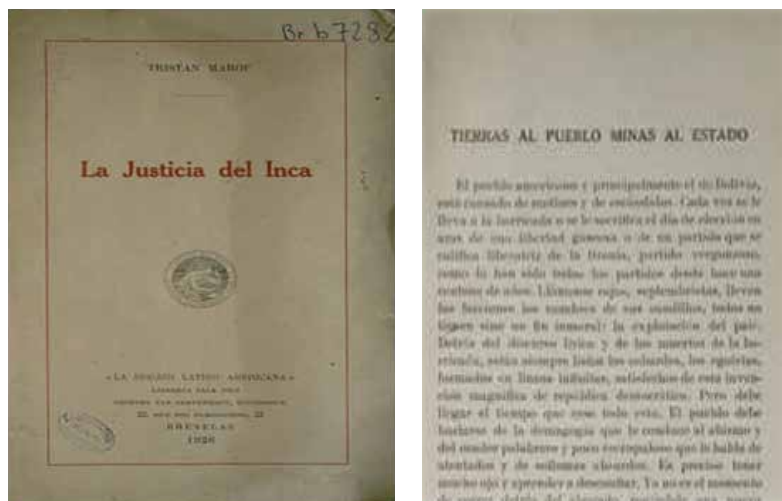
que se encontraban varias poblaciones y numerosos territorios en otros continentes. Ello no significa, sin embargo, que la situación de la población indígena en América Latina estuviera resuelta: esta enfrentaba condiciones particulares de explotación y discriminación que fueron conocidas en aquella época bajo la denominación de “problema del indio”.

Un año después de que la OIT difundiera el trabajo *Native and Colonial Labour* (1927), José Carlos Mariátegui publicó, en 1928, su libro *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* en el que dedicó un capítulo al “problema del indio”. Allí el autor planteó categóricamente que había que posicionar el tema en “términos económico sociales”, es decir, “en el régimen de propiedad de la tierra”. Mariátegui no era, sin embargo, una figura totalmente aislada en este pensamiento.

En Bolivia, Tristán Marof (Gustavo Navarro) había lanzado en 1926 lo que se convertiría en un eslogan de lucha hasta bien entrado el siglo XX: “Tierra al pueblo y minas al estado” (en *La Justicia del Inca*).¹⁵ Lo que nos interesa destacar aquí es que el planteamiento del “problema” como fundamentalmente económico y no así racial o cultural trascendió mucho más allá del círculo de los que simpatizaban con sus posiciones políticas. Fue precisamente esta mirada y perspectiva la que predominó en el análisis sobre la situación de los trabajadores indígenas realizada por latinoamericanos, ligados muchas veces al indigenismo estatal, y que trabajarían para la OIT, institución que tendría mayor importancia en la región a partir de los años 30.¹⁶

¹⁵ No es de extrañar, ya que las comunidades indígenas estuvieron luchando por sus tierras y contra la formación de latifundios basados en ellas desde por lo menos 1866. Ver Barragán, 2012 y Gotkowitz, 2008.

¹⁶ A fines de los años 30, las relaciones entre los países de América Latina y la OIT ingresaron en una nueva etapa. En efecto, aunque varios de ellos eran miembros de la Sociedad de las Naciones y de la OIT (incluso Bolivia, Perú y Ecuador), las relaciones no habían sido muy cercanas. En 1924 prácticamente ningún país de América Latina había ratificado ninguna de las convenciones internacionales del trabajo. El primer director de la OIT realizó entonces un viaje al continente para contribuir a la cercanía, que se fue estableciendo (Rens, 1959, p. 2-4). A partir de 1928-1929, la OIT publicó una colección de textos sobre legislación social de la región (1959, p. 5). Pocos años después, en 1934, funcionarios de la OIT fueron enviados a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, invitados para colaborar en la organización de los ministerios de Trabajo, organizaciones de socorros mutuos y sistemas de seguridad social, y surgió luego la idea de realizar asambleas regionales especiales.



Imágenes: Portada y fragmento del volumen de Tristan Marof (1926)

En 1936, en la primera reunión regional de la OIT en Santiago –dedicada principalmente al tema de la seguridad social y las condiciones de trabajo de mujeres y niños (Rens, 1959, p. 7)–, el delegado del Perú¹⁷ se refirió a la importancia de realizar un estudio sobre los “trabajadores indígenas” para “determinar una acción continental futura de protección a las razas aborígenes” (Poblete, 1938, p. 1). El resultado fue que el Director de la OIT, Harold Butler, encargó ese trabajo a Moisés Poblete Troncoso,¹⁸ quien recibió todo el apoyo del ministro de Trabajo y de la Dirección del Trabajo, Previsión Social y Asuntos Indígenas. El análisis de Poblete, publicado en 1938, es muy interesante porque no separa al indígena del trabajador: constata más bien la amplia presencia indígena entre los trabajadores, en un país que había producido una rica reflexión por parte de intelectuales como José Carlos Mariátegui, Hildebrando Castro Pozo, Julio C. Tello o Luis E. Valcárcel. El autor tuvo además la oportunidad de escuchar a varios de ellos que disertaron sobre el tema, y recibió incluso doce comisiones de indígenas que habían llegado de distintas partes del Perú (1938, p. 4).

¹⁷ El Sr. Edgardo Rebagliati, Director del Departamento del Trabajo del Perú.

¹⁸ Sobre Poblete Troncoso ver el trabajo de Patricio Herrera León en esta compilación.

Poblete Troncoso presentó su largo e interesante informe preguntándose primero sobre “el sujeto” de su indagación —es decir, el indio—, caracterizado por su situación económica y su educación. Planteó, por un lado, que los indios constituían la mayoría de la población pobre, “produciendo poco y consumiendo menos”, sin participar activamente en la vida del país, de tal manera que era prácticamente un “elemento casi negativo en la economía nacional”. En consecuencia, había que subir su estándar de vida y “elevantarlo”, “incorporar al indio a la civilización y a la estructura económica y social, haciendo de él un elemento eficaz de progreso” (1938, p. 7-8). El cálculo que hacía de la población indígena variaba según la ampliación o estrechez de la definición: de acuerdo a algunas perspectivas apenas llegaba a medio millón, mientras que otros afirmaban que los indígenas eran las tres cuartas partes de la población peruana.

Pero la parte más interesante de Poblete es la descripción de la presencia de los indígenas en casi todos los trabajos imaginables, en las ciudades, en las minas y en la agricultura. Es, por tanto, una definición del trabajador que incluye al indígena. Afirmó que los indígenas en las ciudades “formaban parte de los obreros” de las fábricas, de los oficios de artesanos, de los servicios domésticos y de muchos servicios de higiene y salubridad. Señalaba también que los indios trabajaban en las explotaciones petroleras y en las minas de cobre, plata, oro, etc. (1938, p. 46) Finalmente, que en el área rural trabajaban las comunidades indígenas, pero también en haciendas. Para entonces habría unas 2000 comunidades en todo el país, aunque no se sabía exactamente cuánta población aglutinaban ni cuantas hectáreas controlaban o cultivaban.

El autor mencionó además que todas las disposiciones sobre contrato de trabajo en el Código Civil —aprobado en 1936— eran muy generales, sin que existieran las formalidades y garantías, e imperaban aún los contratos por duración indeterminada que daban lugar a toda clase de abusos, (1938, p. 91) aunque se había determinado la jornada de ocho horas aplicada fundamentalmente en las minas (1938, p. 122). Por último señalaba que persistían servicios obligatorios y gratuitos de los indígenas en la casa de los patrones, en el servicio de correos (1938, p. 93), así como en las faenas para los trabajos públicos (puentes, caminos, etc.).

En el mismo año de publicación del trabajo de Poblete se desarrolló en Lima la VIII Conferencia Internacional Americana auspiciada por la Unión Panamericana (origen de la OEA). Allí se decidió realizar un Congreso Continental indígena y establecer un Instituto Indianista Interamericano. La sede

debía ser inicialmente Bolivia, aunque al final se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán (México).



Imágen: Portada del Acta Final del 1er. Congreso Indigenista Interamericano

En el Congreso de Pátzcuaro participaron distintos países de América Latina y personalidades claves de la política del período. Del Ecuador estuvieron presentes Pío Jaramillo Alvarado¹⁹ y precisamente quien sería coresponsal de la OIT, Víctor Gabriel Garcés²⁰. Del Perú, José Ángel Escalante, alcalde del Cuzco en 1919, diputado y ministro de Justicia en 1930; Eduardo Valcárcel, historiador y antropólogo, José Uriel García y el conocido escritor José María Arguedas. De Bolivia estuvo el novelista Antonio Díaz Villamil y sobre todo Elizardo Pérez, el famoso maestro que fundó la

¹⁹ Autor del libro *Indio Ecuatoriano*, publicado en 1922 y modificado en sus diferentes versiones. En 1936 incluyó el tema de las tierras indias (Prieto, 2004, p. 186).

²⁰ Según Mercedes Prieto, Garcés fue inicialmente un liberal que escribió sobre las condiciones síquico-sociales del indio. De acuerdo a la autora, Garcés creía que los indios eran retrados, pero no desadaptados y tenían un “espíritu” propio (Prieto, 2004, p. 170-171).

escuela-*ayllu* en 1931 en Warisata junto con el indígena Avelino Siñani, y que fue Director de Educación Indígenal entre 1937 y 1939.

La declaración de Pátzcuaro estableció “el problema de los pueblos indígenas” como de interés público y la necesidad de determinar una igualdad de derechos y de oportunidades para todos. Planteó también que no podían sugerirse procedimientos “legislativos y prácticas que tengan origen en conceptos de diferencias raciales”, siendo “el principio básico la igualdad de derechos y de oportunidades para todos los grupos de la población Americana”. El resultado de Pátzcuaro sería la fundación del Instituto Indigenista Interamericano.

Lo que aquí nos interesa destacar es el énfasis otorgado a los factores económicos. Así, algunos años después de Pátzcuaro, en una nueva Conferencia (1946), el ministro de Trabajo de México planteó que el problema del indígena era esencialmente económico y que cuando este se lograra resolver, la democracia y la justicia reinarían. En otras palabras, consideraba que la causa no era racial sino más bien de condiciones económicas y estándares de vida (Rodríguez Piñero, 2005, p. 74). En la conferencia participaron el antropólogo y arqueólogo Manuel Gamio —el primer director del Instituto Indigenista (hasta 1960)—, el conocido sindicalista mexicano Lombardo Toledano, Jef Rens, alto representante de la OIT, entre otros. Rens conduciría entonces una misión en Ecuador, Bolivia y Perú, en 1946, por lo que se estableció así un acuerdo con el Instituto Indigenista Interamericano (2005, p. 79).

El mismo año 1946, Víctor Gabriel Garcés publicó *Condiciones de Vida de las Poblaciones Indígenas en los países americanos* (*Living Conditions of the Indigenous Populations in American Countries*) en que hizo suya la afirmación de Pátzcuaro de que más de 30 millones de personas eran indígenas. El autor planteó que el atraso económico en que se encontraban debía atribuirse a que la propiedad estaba en pocas manos, de manera tal que la posición de la gran mayoría de la población indígena correspondía a la de un asalariado agrícola (en castellano es así y en inglés, *agricultural labourer*) que recibía un salario escaso en un sistema económico semifeudal. Junto a ese trabajador identificó también a indígenas sujetos a trabajos obligatorios y prácticamente gratuitos, como en el sistema del pongueaje en Bolivia y huasica en Ecuador, en los cuales recibían poco o casi nada a cambio. Finalmente, reconocía a trabajadores independientes pero también con diferentes tipos de arreglos con sus empleadores y dueños de las tierras (1946, p. 8-9).

La solución, según las resoluciones de Pátzcuaro, era transitar del trabajo de las comunidades al de las cooperativas, como había sugerido Hildebrando Castro Pozo en México (1946, p. 25).

Pocos años después, fue presentado *Condiciones de vida y de trabajo de las Poblaciones indígenas de América Latina* como informe de la Conferencia de Montevideo de 1949. El trabajo, mucho más amplio que el de 1946, empezó rememorando el escrito de Moisés Poblete, las resoluciones de la Conferencia de la Habana en 1939 y las de la Tercera Conferencia del Trabajo realizada en México en 1946 (que hacían explícita mención al “problema indígena” en América), hasta la creación del Instituto Indigenista Interamericano.²¹ En este texto se volvía a afirmar, en forma categórica, que “la idea de indio o indígena debe referirse a categoría social y no a condiciones derivadas de la raza... La raza en sí misma no es ni buena ni mala, superior ni inferior. La raza... comporta más bien un problema social” (Garcés, 1949, p. 10). Se sostenía también que no solo el indio se encontraba en una situación similar, sino que existían también otros, como los mestizos, que podían tener esta misma situación. Se retomaba, finalmente, la resolución del Congreso Indigenista Interamericano de que el principio básico debía ser “la igualdad de derechos y oportunidades para todos los grupos de la población americana” (1949, p. 10-12 y 14). En términos de trabajo, se diferenciaba el trabajo en la comunidad indígena del conjunto de formas de colonato o aparcería indígena que iban desde el arrendamiento de una parcela de tierra pagada hasta diversas formas de trabajo más o menos remunerada; se reconocía también el trabajo asalariado agrícola, aunque un mismo individuo podía realizar varios

²¹ La genealogía es larga: es interesante señalar que el trabajo empieza con un capítulo dedicado exclusivamente a remarcar la preocupación en América para “estudiar los problemas... en lo que a sus poblaciones indígenas se refiere”, con un recuento desde la Convención Internacional de Maestros en 1918 en Buenos Aires, el Congreso de Economía Social en Río de Janeiro, la Conferencia de Economía en Buenos Aires en 1924, la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo en 1933, el Séptimo Congreso Científico Americano en México en 1935, la II Asamblea del Instituto Panamericano de Geografía e Historia realizada en Washington, la primera conferencia Internacional de Educación efectuada en México en 1937 y la VIII Conferencia Panamericana de Lima en 1938. Habría sido esta Conferencia la que tomó la iniciativa de la reunión del Instituto Indigenista Interamericano que se llevó a cabo en Michoacán en 1940. Se recordó también la realización de las Conferencias Interamericanas de Agricultura desde 1942, en especial la celebrada en Caracas en 1945. Particularmente importante era la creación del Instituto Indigenista Interamericano (Garcés, 1949, p. 6 a 9).

de estos, es decir, ser aparcerero y peón. Se mencionaba luego el trabajo artesanal y el trabajo en las minas, y, por último, el trabajo como obreros en las industrias y en la construcción (1949, p. 53). Después de presentado el texto en Montevideo, la resolución de la Cuarta Conferencia fue establecer que los problemas no debían ser considerados de “carácter antropológico o étnico” sino de naturaleza social y económica (1949, p. 117).

La pregunta es, sin duda, cómo este análisis y esta reflexión se expresaron en los diferentes países con importante población indígena. Tomemos el caso de Bolivia.

De obreros e indígenas en Bolivia

Desde 1940, las relaciones entre América Latina y la OIT se hicieron más cercanas.²² En Bolivia se vivía una situación particular porque había pasado la Guerra del Chaco (1932-1935), que abrió un período de crisis y reflexión que demarcaría un antes y un después en la historia boliviana. Una de sus inmediatas expresiones fue la toma del poder por una coalición de militares autodenominados socialistas (David Toro de 1936 a 1937 y Germán Busch de 1937 a 1939) en alianza con diversas corrientes de socialistas que fueron reclamando un rol más intervencionista del Estado frente a las grandes empresas mineras productoras de estaño. En este contexto, y por demanda de las organizaciones de los trabajadores, se creó el Ministerio de Trabajo y se nombró ministro al obrero Waldo Álvarez, linotipista de la Federación Obrera del Trabajo (FOT), quien se rodeó de intelectuales marxistas y dirigentes obreros y tomó varias medidas, como reunir a las organizaciones sindicales, elaborar diversas leyes, incluso un nuevo Código del Trabajo (Ver Barragán, 2017). Esta apertura se fue cerrando después del suicidio de Busch y con el advenimiento de un régimen mucho más conservador que duraría unos años. Fue entonces cuando David Blelloch llegó a Bolivia en 1940 como consultor de la OIT (OIT, 1943, p. iv), aunque no conocemos aún

²² Después de la reunión de Santiago, Venezuela solicitó una comisión para colaborar en el desarrollo de la legislación social y M. Blelloch fue enviado inicialmente por seis meses a Caracas y luego, en 1938, M.C.W. Jenks; así surge el Código del Trabajo de Venezuela (Rens, 1959, p. 8). Luego vino la reunión de La Habana en 1939 y, a partir de entonces, se propuso realizar tres estudios de “gran envergadura”: sobre la migración, la población indígena y las condiciones del trabajo agrícola (1959, p. 7). Entre 1940 y 1944, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Perú y Venezuela recibieron visitas de los técnicos de la OIT (1959, p. 10).

los resultados concretos que tuvo. En todo caso, en 1942 la situación económica y política se deterioró y frente a la huelga en una de las minas de estaño, se dio la matanza de alrededor de 35 mineros en Catavi. Un año después, en 1943, se preparó una comisión por iniciativa del embajador de Bolivia en Washington, que solicitó al asesor de Asuntos Políticos del Departamento de Estado de EE. UU., por el interés mutuo, llevar a cabo un estudio sobre “el mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros” y asegurar, al mismo tiempo, “una ininterrumpida producción de materiales estratégicos para los Estados Unidos” (OIT, 1943, p. 1). Garantizar el aprovisionamiento de estaño era clave.

Lo interesante es que se tiene, por un lado, un informe oficial que produjo la Comisión y, por otro lado, un libro que fue publicado localmente dos años antes por uno de los representantes en Bolivia. Ambos se complementan, pero permiten también una comparación.

La comisión que se estableció estuvo conformada por altos representantes de Bolivia, la OIT y Estados Unidos. Remberto Capriles Rico presidió la comisión como Oficial Mayor del Ministerio de Trabajo de Bolivia,²³ mientras que Bleloch era el representante de la OIT. Sorprende, en el caso de los representantes de Estados Unidos, tanto el número como su composición, que debe atribuirse al rol del país en la exportación de estaño en pleno período aún de la Segunda Guerra Mundial, como lo había señalado el embajador de Bolivia. Como presidente de la Comisión americana figuraba una alta autoridad, Calvert Magruder –juez de Boston, Massachusetts–quien tenía gran experiencia jurídica laboral ya que había sido nombrado por F. Roosevelt como Consejero General del National Labor Relations Board en 1934 y 1935 y luego como Consejero sobre salarios y horas de trabajo en el Departamento del Trabajo de Estados Unidos en 1938 y 1939. Otro representante fue Robert J. Watt, de la Federación Americana del Trabajo; Charles R. Hook, ayudante

²³ La comisión inicial debía estar integrada por siete representantes de Bolivia que se redujeron en los hechos a cuatro, por siete representantes de Estados Unidos y uno por la OIT. Por Decreto del Gobierno de 1943 Bolivia constituyó su Comisión conformada por el ministro de Trabajo, Salubridad y Provisión social, por dos representantes del Ministerio de Trabajo, dos del Ministerio de Economía Nacional, uno de Agricultura, uno de la Caja de Seguro y Ahorro Obrero y los expertos extranjeros (OIT, 1943, p. 2). En la práctica fueron nombrados Remberto Capriles Rico, Oficial Mayor del Ministerio de Trabajo; Jesús Lozada, presidente del Consejo Consultivo de Hacienda; Humberto del Villar, asesor del Ministerio de Economía y Antonio Bravo Echazú, director de Colonización del Ministerio de Agricultura.

del Presidente de la Rutless Iron and Steel Corporation de Baltimore; Alfred Giardino, secretario ejecutivo de la Junta del Trabajo del estado de Nueva York y funcionario del Departamento Federal del Trabajo; Robert E. Mathews, funcionario de la Oficina del Consejero General de la Junta de Guerra Económica; Martin C. Kyne, vicepresidente del Sindicato de Empleados de Almacenes de EE. UU. y Edward G. Trueblood, segundo secretario de la Embajada de EE. UU. en México (Rens, 1959, p. 3 y 11).

El itinerario de visitas muestra un recorrido por los principales centros de producción minera en Oruro y Potosí y por las regiones de producción de goma en la región del Beni, para culminar en la ciudad de La Paz. El recorrido tomó todo el mes de febrero de 1943.

La agenda de visitas de la comisión internacional en Bolivia en 1943

Departamentos a visitar	Lugares de trabajo	Propietarios	Fechas
Oruro	San José	Mauritzio Hschild	Del 8 de febrero al 13 de febrero
	Colquiri	Mauritzio Hschild	
	Mina Huanuni	Cía. Simón Patiño	
	Mina Catavi	Patiño Mines and Enterprises Inc.	
	Santa Fe		
	Morococala		
Potosí	Minas de Potosí		Primer grupo: Ministro de Trabajo, el juez Magruder, Capriles, Lozada, Mathews, Kyne y Giardino
	Minas de Atocha, Telemayo, Animas	Cía. Aramayo	Segundo grupo: Del Villar, Watt, Hook y Trueblood
	Chorolqui		
	Oploca	Patiño	
	Pulacayo	Hotschschild	
Oruro	Juliana de tungsteno		Matthews
	Negro Pabellón		
	Santa Teresa		

Beni	Cachuela Esperanza	Suárez y Hnos.	Magruder, Hook, Watt, Trueblood y Bravo
	Guayaramerín		
La Paz	Fábricas en la ciudad		Capriles, Lozada, del Villar, Mathews, Giardino y Kyne
	Hacienda Guatajata	Misión Canadiense, Baptista	
Cochabamba	Ciudad		

Fuente: Elaboración propia en base a OIT, 1943

El informe, bajo el título *Los problemas del trabajo en Bolivia*, publicado por la OIT en 1943, consiste prácticamente en un chequeo de condiciones en la educación, libertad de asociación, salarios mínimos, regulación sobre las horas de trabajo, seguridad social, habitaciones y salud. Como era de esperar, el informe fue, en gran parte, un listado de carencias. Una de las primeras conclusiones fue que “los bajos salarios constituyen más bien la regla que la excepción”, con insuficiente atención médica; problemas de la vivienda sin las mínimas condiciones de vida, superpobladas y antihigiénicas. En las fábricas de La Paz constataron el empleo de trabajo infantil, mientras que en las haciendas predominaba un “régimen de arrendamiento agrícola muy próximo a la servidumbre feudal” (OIT, 1943, p. 7). Comprobaron asimismo la ausencia de educación y atención médica en general.

La Comisión reparó también “en la total ausencia de libre sindicalización y contratación colectiva” (1943, p. 9) aunque la misión reconoció que existía, desde 1936 y bajo la administración presidencial de Germán Busch, la sindicalización obligatoria de todos los trabajadores, pero que el Código establecía algunas limitaciones. Entre ellas, que los inspectores de Trabajo debían concurrir a las deliberaciones de los sindicatos; que los sindicatos no podían constituirse con menos del 50% de los trabajadores de una empresa y que solo se podría ir a la huelga con las tres cuartas partes del total de trabajadores. Recomendaron que la ley dispusiera represalias severas contra los empleadores que tomaran medidas en contra de los trabajadores debido a sus actividades sindicales (1943, p. 17-19).

Consideraron también que “los trabajadores mismos ignoran, con frecuencia, sus derechos; que no disfrutan de oportunidades educacionales; y que la

pobreza de la población [...] además de cierto sentido de inferioridad racial [...] no favorece su agregación natural en grupos de protección” (1943, p. 18).

Esta mirada sorprende y, al mismo tiempo, no sorprende. Sorprende porque al realizar esta declaración la comisión de expertos no tuvo en cuenta la importancia de la organización obrera, la frecuente realización de congresos de diferentes sectores, la huelga general de 1941 y, finalmente, la ausencia de la búsqueda de las voces de los trabajadores, incluso de cierto rango. No sorprende porque, conociendo la región, es fácil imaginar que la población minera guardó silencio frente a los visitantes.

Asombra también en el informe la ausencia (por lo menos no se menciona) de reuniones con los empleadores, como los grandes potentados del estaño o sus gerentes y representantes.

La recomendación final fue, en todo caso, que solo un programa sistemático y de largo plazo podía asegurar un mejoramiento de la situación, ligada a la prosperidad general del país (1943, p. 10).

En cuanto al libro escrito por Remberto Capriles y Gastón Arduz en 1941, brinda un retrato de la población trabajadora de la época con bastante detalle: número de trabajadores por empresas en las minas, condiciones de vida, sistemas de trabajo en las haciendas y en la explotación de la goma. Una mirada mucho más detallada y rica, aunque las conclusiones fueron en gran parte las mismas que las del informe oficial.

Hay, sin embargo, tres puntos para destacar. El primero proviene del informe oficial en el que se plantea que en la industria minera los salarios eran los más altos; que existía también atención médica en las minas más grandes, a cargo de la empresa, al igual que la escuela y otras actividades de placer (el cine).²⁴ El segundo punto se encuentra en el libro de Capriles y Arduz: se trata de la afirmación de que los niveles de vida más bajos se encontraban entre los operarios de pequeños talleres artesanos, trabajadores a domicilio, trabajadores de pequeñas industrias domésticas, pulperos, trabajadores ambulantes –fundamentalmente niños– y trabajadores del servicio doméstico. En otras palabras, los autores estaban dirigiendo su mirada a este amplio grupo de trabajos y trabajadores independientes, cuentapropistas o informales,

²⁴ Cf. OIT (1943, p. 8). Esta perspectiva se encontraba también en el libro de Capriles y Arduz, 1941 (Ver p. 26 y 27).

que en general quedaban fuera del análisis formal del trabajo porque precisamente no eran parte del mundo laboral clásico de las sociedades industriales. Finalmente, el tercer punto para poner de relieve es que Capriles y Arduz, consideraban que no podía legislarse sobre el área rural porque no era posible plantearse ningún cambio sin una reforma agraria integral (1941, p. 150). El libro de Capriles y Arduz, así como su experiencia, sin duda fueron claves para el trabajo de la Comisión internacional que tuvo lugar en 1943.

En el mismo año de publicación de este libro, Gualberto Villarroel se convirtió en Presidente. Su gobierno atrajo a nuevos grupos, como el naciente MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) que defendió la huelga de los mineros de 1943 en demanda de mejores condiciones y de la aplicación del Código del Trabajo de Busch de 1939. A los pocos años, en 1945, Villarroel apoyó la realización en La Paz del Congreso Indígenal, relacionado con asambleas regionales previas, pero también con el Congreso de Pátzcuaro. La máxima peculiaridad de este congreso es que reunía fundamentalmente a indígenas del país sobre la base, en gran parte, de la red de caciques apoderados y de las relaciones que se habían establecido con abogados y dirigentes de trabajadores urbanos (Gotkowitz, 2008, p. 195). Villarroel estaba convencido de que la educación y la modernización de la agricultura eran vitales, y uno de los objetivos del Congreso fue precisamente promover un amplio programa de desarrollo rural. Creó también la Oficina Jurídica de Defensa Gratuita de Indígenas, establecida en 1943.

El motor más importante del Congreso fue el Comité Indígenal Boliviano, compuesto por líderes indígenas de haciendas, por “Caciques y Alcaldes”, todos indígenas, y por el conocido líder laboral Luis Ramos Quevedo (2008, p. 197-201). Entre las principales demandas de la agenda se declaraba la libertad del indio, la seguridad de su vida y trabajo, las leyes especiales y autoridades propias, el pago de abogados por el Estado para defenderlos, la tierra como pertenencia de los indios y de quien la trabajara (2008, p. 207). El congreso tuvo la asistencia de alrededor 50.000 indígenas en una ciudad que no pasaba de 250.000. En la sesión de apertura intervinieron el presidente de la República, el ministro de Gobierno, el ministro del Trabajo y otros representantes, mientras que entre los asistentes estuvieron el arzobispo, las fuerzas armadas y algunos representantes diplomáticos; se inauguró así la discusión de los cuatro temas del congreso: el trabajo en las haciendas y los

servicios no remunerados, la educación, las cooperativas rurales y la policía rural (2008, p. 212-214). El discurso de uno de los ministros abordó ampliamente el tema del trabajo injusto y no pagado que caracterizaría los servicios prevaecientes en las haciendas, y lo atribuyó a la falta de un código legal, Cortes especiales y autoridades competentes e incorruptibles. La situación se explicó por la ausencia del gobierno de la ley (2008, p. 217); de ahí que los resultados concretos se expresaran en cuatro decretos: el primero suprimió cualquier tipo de trabajo o servicio no agrícola que los colonos estuvieran obligados a realizar en favor de los propietarios de tierras; el segundo abolió los servicios gratuitos del mitanaje y el pongueaje (en casa del patrón); el tercero fomentaba la creación de escuelas en el área rural y el cuarto ordenaba la preparación de un código laboral agrario. El primer decreto relacionó el trabajo en las haciendas con la inexistencia de la esclavitud en Bolivia, con el derecho a recibir una remuneración por el trabajo realizado y con la posesión de los indígenas de sus derechos civiles (2008, p. 219 y 223).

Mientras esto sucedía en Bolivia, la especificidad del tema indígena en América ganaba aún más terreno en las conferencias internacionales de la OIT, de tal manera que se fue convirtiendo en un tema de política pública pero también en una cuestión a ser analizada por comisiones de expertos.

El camino hacia el Programa Indigenista Andino: una intervención global

En 1951 se recordó que cuando se realizó la reunión de La Habana en 1939, el director de la OIT explicó cuál era la posición de la institución. Señaló que la igualdad racial adoptada por los países latinoamericanos era la base y que solo podía hablarse del “problema indio” en la medida en que se necesitaran algunas medidas de protección y asistencia para determinados grupos (OIT, 1951, p. 3). Años después se decidió la creación de una comisión de expertos sobre el trabajo indígena que se inscribía en el contexto del programa de acción adoptado por el II Congreso Indigenista Interamericano de Cuzco de 1949, en la formación de una comisión sobre trabajadores agrícolas de las Naciones Unidas y en la Cuarta Conferencia de la OIT realizada en Montevideo en 1949 (OIT, 1951, p. 1). En esta conferencia se había recomendado un programa de largo alcance y se precisó que los problemas de la población indígena eran de índole económica y social y que una mejor

situación repercutiría también en el desarrollo de las economías. Se había solicitado, igualmente, poner en práctica la legislación laboral y aplicarla a la población indígena, por lo que no debía pensarse en una especial y privativa para los grupos indígenas (OIT, 1951, p. 5-6). Se aclaró que la legislación era igualitaria y que algunas leyes especiales existentes se atribuían a la necesidad de “protección” que requerían los indígenas por “el estado de incultura” que podían tener, lo que había conducido a la creación “de departamentos o direcciones gubernamentales de asuntos ‘indígenas’,... así como de institutos “indigenistas” nacionales, afiliados al Instituto Indigenista Interamericano” [creado en 1940] (OIT, 1951, p. 11).

La Comisión para el análisis de los Trabajadores Indígenas en Países Independientes que se había recomendado fue conformada por representantes de Bolivia, Brasil, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, Guatemala, India, México, Nueva Zelandia, Australia y Perú. El Director había invitado además al doctor Elizardo Pérez, exministro de Educación y Asuntos Indígenas de Bolivia y miembro de la Comisión de Expertos, a la misión en los cinco países de América Latina con población indígena. Con la información proveniente también del Brasil, se presentaron varios informes (OIT, 1951, p. 7-8). Reunida en La Paz en 1951, la comisión publicó su informe donde recordó que ya en 1939 se había sostenido que no cabe plantear el problema de los trabajadores ‘llamados indígenas como el problema de un grupo somático o étnico determinado, sino como el de un sector de la población que, por razones de orden histórico, en la práctica no se ha integrado todavía plenamente a la vida social y económica de la comunidad nacional; vale decir, que cuando se utiliza la expresión ‘trabajador indígena’, corresponde poner el acento en el primero y no en el Segundo de los términos. Tan es así, que, una vez sentado el mencionado criterio, la Resolución de Montevideo reafirma de un modo expreso el principio de “igualdad de derechos y oportunidades, sin distinción de raza o nacionalidad”, enunciado en la Declaración de Filadelfia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OIT, 1951, p. 5).

Pero, ¿quiénes debían ser identificados como indígenas? De acuerdo a la información proporcionada, se constata que en gran parte de los países de América Latina el criterio de la lengua se hizo cada vez más importante, al contrario que en Estados Unidos y Canadá donde el criterio fundamental era

tener la mitad o más de “sangre india” (OIT, 1951, p. 14-15). Sin embargo, se añadían también otras pautas, como algunos elementos culturales (OIT, 1951, p. 17), la autoconciencia o, por último, varios simultáneamente (OIT, 1951, p. 19-20). Era claro, sin embargo, que según los criterios que se utilizaban, la población fluctuaba (OIT, 1951, p. 23-24).

Los datos proporcionados mostraban la enorme variación que podía existir en las evaluaciones: entre 13 y 30 millones para toda América (OIT, 1951, p. 29). Además de intentar contabilizar a la población indígena, se buscó también identificar las principales actividades económicas de los trabajadores indígenas (Tercera Parte, OIT, 1951); así se constató que una gran parte vivía en el área rural, y se distinguieron cinco estratos ocupacionales diferentes:

- 1) El de la tribu selvícola, nómada o seminómada, dedicada a la caza, la pesca y la recolección, complementada a veces por una agricultura “primitiva”.
- 2) El de la tribu sedentaria de regiones geo-económicas marginales, dedicada a actividades agrícolas y/o pastoriles de subsistencia.
- 3) El de la “comunidad” agropecuaria tradicional, vinculada en mayor o menor medida con la economía de la región o el país, así como con el mercado inter-regional del trabajo (por ejemplo, en plantaciones comerciales).
- 4) El del peón-locatario (“colono”, “yanacona”, “huasipunguero”, “arrendire”, etc.) del latifundio, regido por un régimen consuetudinario semi-feudal con una serie de obligaciones personales hacia el terrateniente.
- 5) El del trabajador asalariado, que constituía la fuente principal de la mano de obra en las plantaciones comerciales, las minas y los obrajes (OIT, 1951, p. 72-73).

No obstante, el estudio más completo sobre los indígenas en países independientes se publicaría en 1953 (OIT, 1953c).

El mismo año se formó además otra Comisión conjunta –que se conoció con el nombre de Misión Indigenista Andina– que implicó el diseño de propuestas concretas. “Conjunta” porque participaron una vez más numerosos representantes de diversas instituciones internacionales (OIT, Naciones Unidas, OMS, OEA, Unesco, entre las más importantes), lo que supuso una gran coordinación. Los detalles de los instructivos y

los intereses en juego son un tema pendiente. En todo caso, el equipo se reunió en Nueva York y Washington y desde Estados Unidos partieron al sur, hacia Bolivia, Perú y Ecuador. Fue una Comisión “concreta” porque se planteó el desarrollo de un proyecto “piloto” con un enfoque regional, integral y sistémico (OIT, 1953a, p. 2-8). El mismo año se formó además otra Comisión conjunta –que se conoció con el nombre de Misión Indigenista Andina– que implicó el diseño de propuestas concretas. “Conjunta” porque participaron una vez más numerosos representantes de diversas instituciones internacionales (OIT, Naciones Unidas, OMS, OEA, Unesco, entre las más importantes), lo que supuso una gran coordinación. Los detalles de los instructivos y los intereses en juego son un tema pendiente. En todo caso, el equipo se reunió en Nueva York y Washington y desde Estados Unidos partieron al sur, hacia Bolivia, Perú y Ecuador. Fue una Comisión “concreta” porque se planteó el desarrollo de un proyecto “piloto” con un enfoque regional, integral y sistémico (OIT, 1953a, p. 2-8).

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO POBLACIONES INDÍGENAS Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes  GINEBRA 1953	ÍNDICE Página POBLACIONES 32 PARTI PRIMERA DEFINICIONES Y DATOS PRELIMINARES Cartilla rectora: La definición de «indígena» 3 Criterios legales y administrativos 5 América latina 5 Canadá y Estados Unidos 61 Asia 62 Australia 64 Criterios técnicos 65 La lengua 65 La cultura 66 La «conciencia de grupo» 68 El criterio múltiple 69 El criterio nacional 70 Cartilla II: Datos demográficos y geográficos 78 América 78 Argentina 80 Bolivia 86 Brazil 87 Colombia 94 Costa Rica 94 Chile 95 Ecuador 95 Guatemala 97 Honduras 97 México 97 Nicaragua 97 Panamá 98 Paraguay 99 Perú 99 El Salvador 99 Venezuela 99 Canadá 100 India 100 Singapur 100 Estados Unidos 101 India 101 Singapur 101 Asia 101 Rumania 101 Grecia 101 Filipinas 101
---	--

Imágenes: Portada e Índice de Poblaciones indígenas (1953)



Imágenes: Mapa del Itinerario de la misión de 1953 (OIT, 1953a, p. 78)

El equipo tenía en sus manos el “problema” de plantear proyectos para la región. Para ello se enfrentaron, otra vez, al desafío de identificar a la población beneficiaria, y remarcaron que era casi “imposible dar una definición precisa en que se separe a los indígenas andinos de los no-indios con quienes conviven”. Decían que “indio... no tenía una significación racial estricta” y que dependía en gran parte de su propia identificación, la de su familia y las autoridades. Los describieron principalmente como cultivadores de la tierra, aunque habitaban también las ciudades, hablaban sus propias lenguas y tenían sus propias tradiciones. Finalmente, aseveraban que la Misión consideraba “indio” como el término que designaba a los habitantes de la región no

integrados” totalmente a la vida económica, social y cultural del país (OIT, 1953c, p. 15-16). Por último, después de reunirse fundamentalmente con los funcionarios de gobierno, políticos y especialistas, plantearon proyectos para cada uno de los países.

La misión enviada a Bolivia, Perú y Ecuador en 1952-1953

Apellido y Nombre	Nacionalidad	Cargo y afiliación institucional
Beaglehole, David Ernest ²⁵	Neozelandés	Miembro de la Comisión de Expertos en trabajo indígena, consejero de Naciones Unidas y OIT
Bleloch, David	Británico	Jefe de la División de Condiciones de Trabajo en la OIT
Núñez del Prado, Oscar	Peruano	Abogado, profesor de la Universidad del Cuzco; representante de las Naciones Unidas
Monge, Carlos	Peruano	Director del Instituto de Biología Andina del Perú. Asesor de la Misión
Flores, Edmundo	Mexicano	Universidad Nacional de México. Asesor Económico
Sánchez de Lozada, Enrique	Boliviano	Representante Naciones Unidas
Rubio, Gonzalo	Ecuatoriano	Profesor, perito de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación
Alcocer, Juan José	Mexicano	OMS
Fritzle, Carl	Suizo	Organización para la Agricultura y la Alimentación
Caballero Tamayo, Xavier	Boliviano	OIT, Ayudante del Jefe de la Misión
Buitrón, Aníbal	Ecuatoriano	OEA, perito en fomento de las comunidades indígenas rurales. Asesor
Litowsky, Daniel	Estados Unidos	Naciones Unidas. Funcionario administrativo
Penichet, Gloria	México	Secretaria
Romerill, Maureen	Gran Bretaña	Secretaria

Tabla: Fuente OIT (1954) Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. Informe General: 17 y OIT Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidad y los organismos especializados (1953c, p. 6).

²⁵ Conocido por publicar los tres tomos de las exploraciones del viajero británico James Cook.

En una segunda reunión (después de la de La Paz en 1951) de la Comisión de Expertos, realizada en 1954, el jefe de la misión Ernest Beaglehole afirmó que “el problema planteado era de una engañosa sencillez”:

preparar, con la cooperación tripartita de los gobiernos, de los indios y de las organizaciones internacionales, programas de acción que aceleraran la integración de los indígenas en la vida política social y económica de cada uno de los tres países andinos... de manera que la integración actual de subordinación se transformara en una integración de carácter democrático (OIT *Comisión de Expertos*, 1954, p. 18).

El programa de Asistencia Técnica para la Altiplanicie Andina, conocido como Programa Indigenista Andino, estaba ligado a las resoluciones dadas en la primera reunión en La Paz sobre formación profesional y seguro para los indígenas, seguridad e higiene en las minas, condiciones de trabajo de mujeres indígenas, y había recibido previamente siete informes relacionados con esos temas para diseñarlo (OIT, 1954, p. 3-6). Este programa, en el contexto de la Misión Indigenista Andina, tenía como objetivos analizar las experiencias anteriores “acerca de la rehabilitación social y económica de las poblaciones indígenas” para sugerir asistencia técnica concreta, que suponía fundamentalmente la preparación del programa de acción, y plantear un programa piloto de asistencia técnica con carácter experimental de “centros para el desarrollo de comunidades indígenas” (1954, p. 12-15).²⁶

Se buscaba claramente una intervención socioeconómica (en especial, aumento de productividad agropecuaria) con solo “ramificaciones culturales” (1954, p. 15).

Para el caso de Bolivia, la misión estuvo justo en el período de la “Revolución de 1952” (a la que no se hace referencia en los informes). La reforma agraria ya se anunciaba como medida fundamental del gobierno, junto al mejoramiento de las condiciones de la población campesina. Se había trabajado, entonces, en un plan integral de asistencia técnica en agricultura, educación

²⁶ Todo esto debía ligarse además al Centro de Educación establecido en Pátzcuaro, México; a los servicios del Instituto Indigenista Interamericano y los Institutos Indigenistas nacionales; a las labores de investigación de la Universidad de Cornell en Ancash, Perú, y a las iniciativas del Fondo Internacional de Socorro a la Infancia (OIT Comisión de Expertos, 1954, p. 14), pero también a las Organizaciones de Naciones Unidas para la Educación, OMS y OEA (1954, p. 17).

y sanidad pública con dos proyectos diferenciados de acuerdo a las regiones geográficas. En el altiplano se creó un centro de experimentación “donde se resucitarán y estimularán las tradiciones de la organización comunitaria”, que de hecho ya existía bajo el nombre de “Centro de Rehabilitación Campesina”. Después de haberse pensando inicialmente en Jesús de Machaca y Tiahuanaco, se decidió luego por la región cercana al Lago Titicaca.²⁷ En los valles, en cambio, se buscaba la colonización de nuevas tierras (1954, p. 20). Alrededor de este Centro se había producido una estrecha relación entre el jefe de la Misión preparatoria, “el programa indigenista andino” y las políticas estatales para “incorporar en la vida nacional a la población indígena reivindicándola en su jerarquía económica y en su condición humana” (1954, p. 28).

El propio Director de la OIT, David Morse, otorgó al proyecto indigenista andino una gran importancia, como un ejemplo de cooperación:

Otro proyecto... ilustra ... la magnitud de la tarea que nuestras limitadas actividades de asistencia técnica tratan de llevar a cabo como la gran trascendencia que tendrá en el futuro nuestra labor. Me estoy refiriendo al proyecto destinado a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas que moran en las altiplanicies andinas. Cerca de diez millones de indios constreñidos a subsistir en condiciones miserables, viven en esas alturas sometidos a un régimen de vida a menudo inferior al que prevalecía en los años de decadencia del Imperio de los Incas hace cinco siglos. Los más labran la tierra en condiciones que indican la supervivencia de un sistema agrícola anticuado o trabajan a veces como peones en las minas. Viven en altitudes en donde el esfuerzo físico pone a dura prueba el organismo humano y muchos de ellos buscan alivio en los efectos estimulantes de la hoja de coca. Los gobiernos de los Estados andinos han acometido la gigantesca tarea de reivindicar los sobrevivientes de una antigua civilización y de incorporar a esos diez millones de personas a la vida económica y social de sus respectivos países.

Para realizar esta misión han solicitado la ayuda de las organizaciones internacionales. Los primeros resultados de tan grandiosa empresa sólo

²⁷ Dependían de la “Fundación del Progreso de las Poblaciones Andinas”.

serán tangibles cuando hayan pasado años y quizás generaciones. La O.I.T. ha asumido la dirección de este proyecto, y en colaboración con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, que cooperan con los gobiernos de los países interesados, la O.I.T. trata de alcanzar ese vital y misericordioso objetivo (1954, p. 30).

Conclusiones

La inclusión/exclusión de lo indígena en el concepto de trabajador nos ha mostrado que esta tensión estuvo presente en los países andinos, pero también en la propia OIT. Al incluir la realidad colonial de la época, se nos dibujó una clara genealogía y una geografía diferencial de los derechos. Para la OIT, desde 1919 hasta por lo menos 1940, el término indígena se aplicaba fundamentalmente a la población de las colonias en territorios “dependientes”, “no metropolitanos” –ergo, en países colonizados– (Rodríguez Piñero, 2005, p. 47-49), sin hacer referencia a los indígenas americanos. Esto supone, a su vez, que el término “indio” utilizado en la colonización de América había sido reutilizado en la colonización de los países africanos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX para designar a su población. La OIT legisló en función de reconocer las diferencias entre las metrópolis, por un lado, y las colonias y otros territorios que tenían situaciones particulares de dependencia, por otro lado; y tuvo claramente hacia el grupo indígena una política de limitar el trabajo forzado. Esto significa que los derechos sociales y laborales que emergieron desde la OIT (en relación con las horas de trabajo diarias y semanales; el derecho de asociación; la libertad sindical) se destinaron a determinados territorios y no tuvieron, por tanto, un alcance universal y general. Esos derechos no se aplicaron en gran parte de los territorios no metropolitanos no solo porque no existían obreros industriales como en Europa, sino porque para mucha de su población se destinaron otras normas.

Así, el indígena en territorios bajo algún tipo de sujeción y dependencia política se identificó con el trabajador, pero no con un trabajador clásico, sino más bien con un trabajador forzado asociado fundamentalmente con la población de África. Es lo que hemos denominado la geografía diferencial de los derechos.

En el continente americano, los derechos sociales y laborales que emergían de la OIT fueron extendiéndose en muchos países, y se volvieron a dibujar los contornos de derechos diferenciales entre los países con mayor

presencia obrera e inmigración europea y aquellos con mayor población indígena, pero también hacia el interior de estos países. En ellos se había dado además un largo proceso de pensar la presencia y situación de la población indígena, y se planteó que se estaba principalmente frente a un problema económico y de oportunidades, no así de diferenciales “raciales”. Suponía una posición aparentemente más progresista frente a las situaciones de facto que implicaba la existencia, en pleno siglo XX, de colonias en África. Sin embargo, y al mismo tiempo, se estaba diferenciando un grupo de la población para el que se consideraba necesario tener políticas específicas, por lo que se planteaba, otra vez, la tensión entre universalismo y particularismo. De manera evidente, el tema indígena, al originar una reunión como la de Pátzcuaro —que trascendía las fronteras nacionales—, conllevó la construcción de posiciones que dotaron al término y al concepto *indígena* de nuevos contenidos en América Latina, o más bien le dieron su propia especificidad frente a la situación de los indígenas en África. En el continente americano, este concepto hacía referencia a poblaciones en países independientes pero que constituían grupos descendientes de los pueblos que encontraron los colonizadores y que eran considerados culturalmente distintos (Rodríguez Piñero, 2005, p. 40).

Esta perspectiva, que estuvo presente en diferentes personajes en los distintos países de América Latina, desde México hasta Bolivia, logró influir en las propias políticas de la OIT, como lo ha mostrado Rodríguez Piñero. En la documentación proveniente de la OIT que analizamos, un momento particular y clave fue la distinción que empezó a hacerse entre indígenas en países independientes y la situación de aquellos en territorios metropolitanos y dependientes. El énfasis económico social se impuso aquí, pero también el de la “integración” económica, político-social y cultural. La política hacia los “indígenas” en América sería así producto global: se gestó en gran parte en América Latina y se realizaron proyectos y políticas sobre la base de la cooperación internacional.

Pero la especificidad que se buscó dar a los indígenas en América reforzó al mismo tiempo la separación y disociación entre trabajadores, por un lado, e indígenas, por el otro, aunque hubiera también con frecuencia, un solapamiento entre ambos. El lenguaje de la integración y el énfasis económico-cultural existente no las eximía, sin embargo, de visiones de superioridad civilizatoria y discriminación (ver, por ejemplo, Marisol de la Cadena, 2000).

Encontramos muy claramente la tensión y disociación entre trabajador e indígena en Bolivia. Aquí, gran parte de la legislación social que se fue adop-

tando en las primeras décadas del siglo XX sancionó la división entre trabajadores obreros de las minas y los obreros de algunas pocas industrias, por un lado, e indígenas del área rural, por el otro. El área rural parecía estar fuera de toda posibilidad de normativa e intervención estatal. En los años 40 se pensó en un Código Agrario pero lo que se tuvo fue la reforma agraria de 1953, que implicó no solo meros cambios reguladores del trabajo sino la transformación de las relaciones de propiedad en beneficio de las comunidades y de los colonos, y abrió así indudablemente una nueva etapa de lucha para su aplicación. Los “indios” se convirtieron en campesinos, y de esta manera se puso en la palestra la situación económica desventajosa que se había enarbolado para definirlos. El proyecto piloto internacional continuó su curso, aunque sin el éxito con que se planificó y sin lograr los objetivos que se habían buscado.

No obstante, casi cuarenta años después, en 1989, el Convenio 169 de la OIT y el nuevo contexto de la década de los 90 dieron lugar a un retorno y énfasis en la particularidad cultural y colectiva: hoy se los identifica –y se autoidentifican– como “pueblos indígenas”.

Bibliografía

- Aumont-Thieville, (1906). *Du régime de l'indigénat en Algérie*. París: A. Rousseau.
- Barragán, R. (2012). Los Títulos de la Corona de España de los indígenas: para una historia de las representaciones políticas, presiones y negociaciones entre Cádiz y la República liberal. *Boletín Americanista*, 65, 13-37.
- Barragán, R. (en prensa). Inclusions and Exclusions: From Labor Legislation in the Andean Nations to the Formation of Labor Courts in Bolivia (1900-1945). En J. M. Palacio (Ed.). *Labor Courts in America*.
- Beaglehole, E. (1953). Une mission d'assistance technique dans les Andes. *Revue Internationale du Travail*, 67(6).
- Capriles, R. y Arduz, G. (1941). *El problema social en Bolivia. Condiciones de vida y trabajo*. La Paz: Editorial Fénix.
- De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos: the Politics of Race and Culture in Cuzco, Perú, 1919-1991*. Durham: Duke University Press.
- Drinot, P. (2016). *La seducción de la clase obrera. Trabajadores, raza y la formación del Estado peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Ministerio de Cultura.

- Ferreras, N. (2012). L'Organisation Internationale du Travail et sa relation avec l'Amérique Latine: la question des peuples *indiens et tribaux*. En D. Aarao Reis et D. Rolland (Coords.), *Modernités Nationales, Modernités Importés. Entre Ancien et Nouveau Monde. XIX et XXI siècle*. Paris: L'Harmattan.
- French, J. (2011). Another World History is Possible. Reflections on the Translocal, Transnational, and Global. En Fink (ed.), *Workers Across the Americas. The Transnational Turn in Labor History*. Oxford: Oxford University Press.
- Garcés, V.G. (1946). *Living conditions of the Indigenous Populations in American Countries*. Montreal: ILO.
- Garcés, V.G. (1949). *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas de América Latina. Cuarta Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo*. Montevideo: OIT.
- Gotkowitz, L. (2008). *A Revolution for Our Rights. Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880–1952*. Duke: Duke University Press.
- Goudal, J. (1929). La question du travail forcé devant la Conférence Internationale du Travail. *Revue Internationale du Travail*, 19(5).
- Herrera, F. y Herrera, P. (Coords.). (2013). *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*. Michoacán: Instituto de Investigaciones Históricas.
- International Labour Organisation. (1927). *Native and Colonial Labour in 1926*. Genève: ILO.
- International Labour Organisation. (1935). *The recruiting of Labour in colonies and in other territories with analogous labour condition. Report IV*. Genève: ILO.
- International Labour Organisation. (1936). *The Regulation of Certain Special Systems of Recruiting Workers*. Twentieth Session. Genève: ILO.
- International Labour Organisation. (1941). *The International Labour Code 1939. A Systematic Arrangement of the Conventions and Recommendations Adopted by the International Labour Conference 1919-1939. With Appendices Embodying Other Standards of Social Policy Framed by the International Labour Organisation*. Montreal: ILO.
- Lespinet-Moret, I. y Viet, V. (2011). *L'Organisation Internationale du Travail. Origine, Développement, avenir*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

- Manceron, G. (2003). *Marianne et les colonies. Une introduction à l'histoire coloniale de la France*. Poche: La Découverte.
- Mariategui, J.C. (1928). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta.
- Marof, T. (1924). *La Justicia del Inca*. Bruselas: Falk Fils.
- Napoleon III. (1865). *Lettre sur la politique de la France en Algérie adressée para l'Empereur au Maréchal de Mac Mahon, Duc de Magenta, Gouverneur General de l'Algérie*. Paris: Henri Plon Editeur.
- Organización Internacional del Trabajo. Organisation Permanente du Travail. Permanent Labour Organization. (OIT). (1921). *Status et Règlements. Constitution and Rules*. Genève: Bureau International du Travail-International Organization of Labour.
- Organización Internacional del Trabajo. (1928-29). *Legislación Social de América Latina*, Vol. I y II. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1930). *Convenio 29. Décimo Cuarta Reunión*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1943). *Los problemas del trabajo en Bolivia. Informe de la Comisión Mixta Boliviano-Estadounidense del Trabajo*. Montreal: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1951). *Comisión Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. (1950-51). 1era. Reunión. La Paz Enero 1951. Los Trabajadores Indígenas en los países independientes. Informe General*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953a). Tomo I: Texto del informe. Informe preparado para los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú. Confidencial. *Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidas y los Organismos especializados para el Estudio de los problemas de las poblaciones indígenas andinas*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953b). Tomo II. Apéndices. *Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidas y los Organismos especializados para el Estudio de los problemas de las poblaciones indígenas andinas*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953c). *Poblaciones indígenas. Condiciones de vida y trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*. Estudios y documentos nueva serie no. 53. Ginebra: OIT.

- Organización Internacional del Trabajo. (1954). *Comisión Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. Segunda Reunión, Ginebra 15-26 de Marzo de 1954. Informe General*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1957). *Código Internacional del Trabajo 1955. Presentación metódica de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1955 con anexos en que figuran otras normas de política social formuladas por la Organización Internacional del Trabajo o con su colaboración, 1919-1955*. Ginebra: OIT.
- Poblete Troncoso, M. (1928). La législation sociale dans L'Amérique Latine. *Revue Internationale du Travail*, 17(1-2), 51-67 y 204-230.
- Poblete Troncoso, M. (1938). *Condiciones de vida y trabajo de la población indígena del Perú. Oficina Internacional del Trabajo. Estudios y Documentos. Serie B. Condiciones económicas y sociales No. 28*. Ginebra: OIT.
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Rens, J. (1959). América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Cuarenta años de colaboración: 1919-1959. *Revista internacional del trabajo*, 60(1).
- Rodgers, G., Lee E., Swepston L. y Van Daele J. (2009). *The ILO and the quest for social Justice, 1919-2009*. Genève: ILO.
- Rodríguez Garcia, M. (2010). Conclusion: the ILO's impact on the World. En J. Van Daele, M. Rodríguez Garcia, G. Van Goethem y M. Van Der Linden (Eds.), *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Berna: Ed. Peter Lang.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005). *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University.
- Sociedad de las Naciones- Conferencia Internacional del Trabajo. (junio, 1929). *Extracto Taquigráfico Provisional. [Discusión sobre el Trabajo Forzado]*. Ginebra.
- Seeikings, J. (2010). The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1950. En J. Van Daele, M. Rodríguez Garcia, G. Van Goethem y M. Van Der Linden (Eds.), *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Berna: Ed. Peter Lang.

- Urban, Y. (abril, 2007). *L'étranger assimilé à l'indigène et la nationalité dans les territoires coloniaux (hors Afrique du Nord), 1897-1940*. Trabajo presentado en el Séminaire Sciences sociales et immigration. Université de Bourgogne, Bourgogne. Recuperado de <http://barthes.ens.fr/cliio/seminaires/himmig/urban.pdf>
- Van Daele, J. (2010). Writing ILO Histories: a State of the Art. En J. Van Daele, M. Rodriguez Garcia, G. Van Goethem y M. Van Der Linden. *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Bern: Ed. Peter Lang.
- Van Daele, J., Rodriguez Garcia, M., Van Goethem, G. y Van Der Linden, M. (Eds.). (2010). *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Bern: Ed. Peter Lang.
- Weil, P. (2003). *Le statut des musulmans en Algérie coloniale: une nationalité française dénaturée*. Italy : European University Institute Badia Fiesolana.
- Werner, M. y Zimmerman, B. (2006). Beyond Comparison. Histoire croisée, Entangled History. *History and Theory*, 45, 30-50.
- Zimmerman, S. (2010). 'Special Circumstances' in Geneva: the ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Interwar Years. En J. Van Daele J., M. Rodriguez Garcia, G. Van Goethem y M. Van Der Linden (Eds.). *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Berna: Ed. Peter Lang.