

Juegos de azar indígenas en los EE. UU.: Una amplia introducción

(ESTRUCTURA DEL CASO DEL TRÍPTICO: MARCOS ECONÓMICO, SOCIOCULTURAL y POLÍTICO)

Por

Shalin Hai-Jew, Ed.D.¹

“Las tribus realmente necesitan tener más éxito al estructurar el mensaje que transmiten al público: quiénes son, cómo son. No es suficiente decir que hemos utilizado los juegos de azar para superar la pobreza que ha afectado a varias generaciones. No es suficiente decir que hemos creado economías rurales saludables que, de lo contrario, no existirían. Tienen que poder demostrarle al público que la ética de las tribus continúa siendo la ética dominante, que el rol de las tribus en la sociedad continúa siendo el que históricamente ha sido... el pueblo originario de esta tierra, los guardianes del sueño estadounidense, los custodios del planeta. Ese es el rol que cumplen. Si conoce a los pueblos indígenas, sabrá que esa es la visión común”.

- Profesor Alan Parker, JD, Evergreen State College, nación indígena chippewa-cree y comisionado de la Washington State Gambling Commission (Comisión de Apuestas del Estado de Washington)

Una breve historia

Históricamente, los indígenas estadounidenses han padecido una “larga historia de guerras, enfermedades importadas, pérdida de tierras, supresión cultural, racismo y control federal paternalista de las reservas” que han generado un impacto negativo en el presente (Cornell y Kalt, “Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today”). Las cuestiones relacionadas con la generalización de “indiferencia, conceptos erróneos, malentendidos y tergiversaciones de la verdad” afectan la “marcha forzada hacia el olvido de muchos pueblos indígenas” (Davidson, 1993, p. 2).

Estos diversos factores causaron una importante disminución de la población indígena estadounidense. “Los números siempre disminuían. En 1850, el Censo de EE. UU. contabilizó solo 400 764 indígenas estadounidense. Veinte años después, el recuento oficial fue de 313 712; en 1890, fue de 248 253. Luego, sucedió algo sorprendente y bastante inesperado: los pueblos indígenas de América del Norte comenzaron a regresar. En 1938, John Collier, comisionado de Asuntos Indígenas, comunicó el ‘hecho asombroso y alentador’ de que el número de indígenas aumentaba cada vez más rápido que cualquier otro sector de la población estadounidense. Collier manifestó que ‘durante casi trescientos años, los estadounidenses blancos, en nuestro afán por forjar una nación hecha a medida, hemos tratado con los indígenas con la errónea, e incluso trágica, suposición de que... (ellos) eran una raza moribunda’” (Davidson, 1993, p. 10).

Las políticas federales de los Estados Unidos se esforzaron por asimilar a los indígenas estadounidenses mediante métodos que muchos percibían como genocidas y mal concebidos, como la eliminación de las diferencias culturales, religiosas y de idioma, y la propiedad de la tierra de los indígenas estadounidenses. “Desde finales del siglo XIX,

¹ Los derechos de autor pertenecen a The Evergreen State College (Universidad Estatal Evergreen). Utilice la atribución adecuada al usar y citar este caso. Cite al autor.

la política federal hacia las tribus de indígenas estadounidenses ha vacilado varias veces entre los esfuerzos por asimilar a los indios individuales y dividir las comunidades de las reservas, y las políticas de apoyo federal de diversos tipos para las comunidades de las tribus y las reservas. Estos enfoques de políticas divergentes y, a menudo, conflictivos han tenido al menos una cuestión en común: hasta finales de la década de 1970, ninguno de ellos logró aliviar la devastadora pobreza y las deplorables condiciones sociales en las tierras indígenas” (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. ii).

Light y Rand describen 200 años de “leyes y políticas indígenas federales bizantinas” (2005, p. 5) y cuestiones jurisdiccionales traslapadas. “Los indígenas urbanos y los que habitan en reservas siguen siendo los más pobres entre los pobres, y esta pobreza aceleró un resurgimiento político que comenzó a exigir un mayor control indígena sobre los asuntos indígenas” (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. 5). Janisch describe las políticas federales “fallidas” como las de “reubicación, adjudicación, asimilación y terminación” (noviembre de 2006, p. 353).

Los que sobrevivieron fueron los únicos depositarios y proveedores principales de lenguas y culturas indígenas estadounidenses auténticas. “El Censo de EE. UU. de 1990 contabilizó un millón novecientos mil indígenas estadounidenses, una cuarta parte de los cuales eran cherokees y navajos. La mayoría de las otras quinientas cuarenta y dos tribus enumeradas tenían menos de mil miembros. Algunas tribus tenían solo un puñado de miembros, los últimos depositarios vivos de las costumbres y los lazos de su pueblo con la tierra” (Davidson, 1993, p. 10).

En la actualidad, las preocupaciones principales de los indígenas estadounidenses son el bienestar general de los indígenas estadounidenses en todas partes y la soberanía y los derechos de las tribus.

“Libertad para los pueblos indígenas dondequiera que estén, esta es mi causa... Defendemos nuestras raíces no solo para preservarlas, sino para que florezcan y den frutos. En nuestra lucha por ganarnos el respeto a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, no podemos aceptar un reconocimiento simbólico ni concesiones superficiales. Nuestro objetivo es que todos esos derechos se apliquen efectivamente en todos los niveles: local, regional y nacional. Ninguno de los problemas graves y arraigados del mundo puede resolverse sin la plena participación de los pueblos indígenas. Asimismo, los pueblos indígenas requieren la cooperación de los demás sectores de la sociedad.

“Mucha gente ha dicho que los pueblos indígenas son mitos del pasado, ruinas que han muerto. Pero la comunidad indígena no es un vestigio del pasado, ni un mito. Está llena de vitalidad y tiene rumbo y futuro. Tiene mucha sabiduría y riqueza que aportar. No nos han matado y no nos matarán ahora. Damos un paso hacia adelante para decir: ‘No, estamos aquí. Estamos vivos’”.

Rigoberta Menchu, Premio Nobel de la Paz (Davidson, 1993, p. ix)

Soberanía y derechos de las tribus

El tema de la soberanía de las tribus se ha definido como el “tema central de legitimación” para los juegos de azar indígenas (Fenelon, noviembre de 2006, p. 388). En un artículo de ley sobre la recaudación de fondos para los juegos de azar y los megacasinos indígenas, la soberanía fue descrita como “una cuestión no solo de susceptibilidad y matices legales” sino también “el punto decisivo de una disputa” (Elinson, 19 de enero de 2007, s. p.).

La soberanía de las tribus precede a muchas de las leyes formales sobre los indígenas estadounidenses. Se entiende como un derecho básico de los pueblos y sus naciones. Es la autoridad suprema de una nación para gobernar a sus propios ciudadanos e interactuar con otras naciones. “La soberanía connota legitimidad política y autonomía arraigada en el autogobierno, la libertad y la independencia de una nación para determinar su futuro. La soberanía puede ser tanto absoluta como no absoluta, y refleja la divergencia entre la teoría política y la coexistencia de naciones en el mundo real. La soberanía es absoluta en su extensión y carácter, y no se puede negar su naturaleza suprema e inherente. Sin embargo, en la práctica, el *alcance* de la autoridad soberana puede estar limitado por concesión mutua o por imposición política o legal” (Light y Rand, 2005, p. 5).

Frente al declive cultural, muchos indígenas estadounidenses insistieron con la autosuficiencia y la soberanía en las décadas de 1960 a 1970 durante la era de los derechos civiles. Además de esta iniciativa, existían esfuerzos por utilizar los juegos de azar indígenas como una estrategia económica para apoyar el liderazgo de las tribus indígenas y a los pueblos indígenas. “A fines de la década de 1970, había una creciente oposición política al apoyo federal a la autoridad y los derechos de las tribus. Esto coincidió con los objetivos de la era Reagan de disminuir el gasto federal, reducir el tamaño de los programas federales y ‘devolver’, o aumentar el control estatal y local sobre los servicios gubernamentales. La política indígena de la administración de Reagan reflejó su enfoque general de reducir la dependencia de los programas federales. Como parte necesaria de la autodeterminación, el presidente Reagan se centró en ‘eliminar los obstáculos del autogobierno y... crear un entorno más favorable para el desarrollo de economías de reserva saludables’ para, en última instancia, ‘reducir la dependencia (de las tribus) de los fondos federales’” (Light y Rand, 2005, p. 34).

Este impulso por la soberanía indígena ha planteado muchas preguntas sobre las relaciones, las políticas y los efectos a corto y largo plazo. “Por ejemplo, ¿la soberanía significa el fin de la relación fiduciaria federal entre los indígenas y el Gobierno federal? ¿Qué significará la soberanía para el estado de fideicomiso de las tierras indígenas? ¿La soberanía nos legitimará como naciones, estados o municipios? (Akiwenzie, enero de 1996, p. 2). Los esfuerzos en pos del desarrollo económico también plantearon cuestiones de identidad y cultura. “Otro tema que se analizó de manera similar, pero que nunca se resolvió en el territorio indio, es de qué manera equilibrar mejor las prácticas culturales tradicionales y los sistemas de creencias morales con el desarrollo económico” (Akiwenzie, enero de 1996, p. 2). Popp y Stehwien (2002) observan “las ambigüedades económicas y sociales de las apuestas” y ofrecen algunas ecuaciones de costo-beneficio social (Popp y Stehwien, 2002, pp. 320-321).

Doble soberanía. Fenelon acuñó el término “doble soberanía” (2002) para describir el estado confuso de los indígenas estadounidenses a la luz de las políticas y las leyes estadounidenses (Fenelon, noviembre de 2006, p. 382). La manera en que se defina la soberanía de los indígenas estadounidenses en el futuro dependerá sin duda de que haya una cantidad suficiente de diálogo social, disputas legales, precedentes legales, debates sobre políticas y argumentos morales.

Pobreza de los indígenas estadounidenses

El territorio indio ha tenido un historial de malas condiciones económicas debido a una amplia variedad de factores. Las condiciones económicas previas a los juegos de azar eran bastante nefastas. “La evidencia disponible sobre las condiciones económicas previas a los juegos de azar en el territorio indio proporciona una larga lista de comparaciones alarmantes entre las condiciones sociales y económicas de las tribus y los promedios nacionales de los EE. UU.:

El ingreso per cápita de los indígenas representa aproximadamente el 40 % del promedio nacional, la tasa de pobreza indígena es casi 4 veces el promedio nacional, la incidencia de hogares indígenas que carecen de instalaciones de plomería completa es más de 14 veces el promedio nacional, las tasas de mortalidad por alcoholismo son más de 5 veces el promedio nacional para adultos indígenas y más de 17 veces el promedio nacional para jóvenes indígenas, y así sucesivamente” (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. iii).

Juegos de azar indígenas

Los juegos de azar indígenas son una actividad altamente establecida y regulada. La ley federal los define como “juegos realizados por una ‘tribu indígena’ en ‘tierras indígenas’; es decir, por un Gobierno indígena reconocido a nivel federal en una reserva federal o en tierras en fideicomiso. Los juegos de azar indígenas son diferentes de las apuestas comerciales, no por cuestiones de raza ni etnia, sino porque los Gobiernos indígenas los llevan a cabo principalmente para el beneficio de los miembros de las tribus” (Light y Rand, 2005, p. 3). El antropólogo y exabogado Darian-Smith escribe sobre los juegos de azar indígenas y dice que “ninguna otra actividad presenta tantos conflictos y malentendidos a nivel cultural entre las poblaciones indígenas y no indígenas” (2004, p. 6).

Ley de Regulación de Juegos de Azar Indígenas (Indian Gaming Regulatory Act, IGRA). En 1988, el Congreso de los EE. UU. aprobó la Ley de Regulación de Juegos de Azar Indígenas (IGRA o Ley Pública 100-497) en respuesta a un caso judicial: *California v. Cabazon and Morongo Bands of Mission Indians*. En ese entonces, este fallo fue ampliamente visto como la primacía de la ley estatal por parte del interés del Gobierno federal en la autosuficiencia de las tribus y el desarrollo económico.

Las disposiciones de la IGRA exigen que los Gobiernos indígenas establezcan sus propios sistemas de regulación de los juegos de azar. En virtud de la IGRA, los casinos deben ser propiedad exclusiva de las tribus. “Si una tribu contrata a un operador para administrar el casino, la IGRA limita la tarifa al 30 % de los ingresos netos y el plazo a 5 años, a menos que la Comisión esté convencida de que la inversión de capital y las proyecciones de ingresos requieren una tarifa más alta o un plazo más largo, en cuyo caso el máximo es 40 % y 7 años. Además, los ingresos netos de la instalación deben destinarse para los siguientes fines:

- (i) financiar operaciones o programas del Gobierno indígena;
- (ii) velar por el bienestar general de la tribu indígena y sus miembros;
- (iii) promover el desarrollo económico de las tribus;
- (iv) donar a organizaciones benéficas;
- (v) ayudar a financiar las operaciones de las agencias gubernamentales locales.

Si las tribus eligen destinar los ingresos de los casinos a los miembros de manera individual, deben presentar un plan que detalle cómo gastarán todos los ingresos netos los casinos para lograr los fines anteriores. La Comisión debe aprobar el Gaming Revenue Allocation Plan (Plan de distribución de ingresos por juegos de azar), en especial en lo relativo a los números (i) y (iii) anteriores, y los destinatarios de las distribuciones per cápita deben pagar impuestos federales sobre la renta sobre sus distribuciones. Finalmente, las tribus deben realizar auditorías anuales de sus instalaciones y de todos los contratos cuyo valor supere los USD 25 000.

“Por ordenanza, las tribus también están obligadas a establecer un sistema de regulación que:

- Realice investigaciones de antecedentes sobre el personal clave de los juegos de azar y notifique los resultados a la Comisión Nacional de Juegos Indígenas (National Indian Gaming Commission, NIGC).
- Emita licencias para el personal clave y notifique a la NIGC sobre dichas licencias.
- Establezca normas que regulen el empleo.

“Por lo general, para cumplir con estos requisitos, las tribus establecen comisiones de juegos de azar cuyos poderes, además de los que se especifican en la IGRA, difieren de una tribu a otra, en gran medida debido a las diversas maneras en que las tribus establecen sus comisiones de juegos de azar dentro de sus estructuras de gobierno” (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, pp. 18-19).

Las ganancias obtenidas a partir de los juegos de azar deben gastarse de maneras guiadas específicas. “Todos los gastos de las ganancias de los juegos de azar se asignan a cinco categorías: 1) operaciones, Gobierno y programas de las tribus, 2) promoción del desarrollo económico de las tribus, 3) bienestar general de las tribus y los miembros de las tribus, 4) donaciones a organizaciones benéficas y 5) asistencia a las operaciones de los Gobiernos locales” (Galbraith y Stiles, agosto de 2003, p. 101).

Proyectos financiados por empresas de juegos de azar indígenas. Dadas las restricciones anteriores y las que plantearon muchos niveles de gobernabilidad que afectan a los juegos de azar indígenas, varias tribus en todo el país han financiado una gran variedad de emprendimientos prosociales: programas contra el consumo de alcohol y drogas, un departamento del alguacil, clubes para niños, fondos para tratar el cáncer, un programa de bienestar infantil, dinero para personas que padecen enfermedades catastróficas, iglesias, bancos de alimentos, patrocinios deportivos, una sinfonía, centros de arte, remoción de nieve, transporte público, museos/iniciativas culturales, una biblioteca, una liga de hockey juvenil y programas de lenguaje y cultura (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. 66). Otras han intervenido en compras de “recuperación” de tierras. Otras brindan información nutricional a los ancianos, celebran powwows distritales, apoyan los programas de entierro y mantienen las carreteras en buenas condiciones.

En el caso de la reserva Lake Traverse de la tribu sisseton-wahpeton sioux (oyate), sus ingresos han contribuido a un gran bien social, pero, a diferencia de algunas percepciones dominantes, no han sido una panacea. “Los ingresos provenientes de los juegos de azar han ayudado a incorporar un consejo de las tribus a tiempo completo, un abogado de la organización, atención médica, educación, infraestructura, desarrollo e implementación de programas, y han contribuido al bienestar general de la comunidad”, escribe Janisch. “No obstante, esto no ha sido la solución a los problemas de los indígenas en general. Simplemente se ha utilizado como una herramienta para reducir la brecha entre las comunidades no indígenas y las indígenas” (noviembre de 2006, p. 361).

Reinversión/reembolso de la deuda. Otro factor controvertido es que, en primer lugar, gran parte de las ganancias de los juegos de azar indígenas se han destinado al servicio de los préstamos masivos obtenidos para crear los casinos (Janisch, noviembre de 2006, p. 365). Si bien los juegos de azar indígenas han generado muchos efectos positivos, han surgido diferentes tipos de conflictos. Se han informado tensiones partidistas entre las tribus. Otros indígenas estadounidenses han lamentado la pérdida de identidades y culturas tradicionales.

Una gran variedad de iniciativas empresariales. Las economías de las tribus indígenas incluyen una gran variedad de iniciativas empresariales. Entre sus negocios con sede en las reservas, se incluyen los siguientes: empresas de construcción, tiendas de gasolina y almacenes, tiendas de tabaco, parque para casas rodantes y campamentos, tiendas de regalos, moteles, restaurantes, tiendas de artesanías, mercado mayorista de electricidad, empresa de contratación general, acuicultura, centro comercial minorista, anfiteatro al aire libre, tiendas de productos a base de tabaco, hogar de ancianos, hoteles cerca de aeropuertos, parque industrial, centro de fabricación de productos electrónicos, empresa de comunicaciones celulares, desarrollo de bienes raíces comerciales, empresa de impresión, campo de golf, empresa de promociones, tienda especializada, banco de servicio completo, empresa de servicios de Internet, servicio de flete aéreo, fabricación de componentes automotrices, empresa de servicios de limpieza, proveedor de muebles de interior, administración de propiedades/bienes raíces, área de actividades recreativas en mares/lagos, caza y pesca deportiva, aserradero, estación de esquí y hotel, industria ligera, museo y centro de conferencias

(Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. 38). Otros tienen granjas de cría de búfalos (Janisch, noviembre de 2006, p. 357).

Tribus más pobres y juegos de azar de indígenas. Las investigaciones sobre las tribus indígenas que han adoptado los juegos de azar como fuente de ingresos revelaron que aquellas que eran más pobres tienden a abrir casinos. “Si bien estas estadísticas a nivel nacional llaman la atención, nuestra investigación indica que las tribus que han abierto casinos enfrentaron condiciones particularmente nefastas. Por ejemplo, dentro de una muestra de las 75 tribus más pobladas del país (según el censo de 1990), 17 de las 20 más pobres abrieron casinos. Además, el grupo de tribus que firmó los pactos estatales sobre los juegos de azar tuvo una tasa de desempleo más alta en 1989 que las tribus que no firmaron los pactos” (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. iii).

Aspectos positivos del desarrollo de casinos indígenas. Se ha observado una serie de posibles beneficios de la construcción de casinos indígenas, como la captación de clientes más grandes y adinerados del mismo estado e incluso de otros estados. Se pueden desarrollar nuevos casinos en áreas rurales con el objetivo de redistribuir la riqueza de las áreas urbanas a las más pobres. Muchos de los puestos de trabajo en los casinos son a tiempo completo e incluyen prestaciones para la salud. Los bienes complementarios (productos y servicios que los consumidores utilizan junto con el consumo de otro bien) con los juegos de azar tanto para las personas que viajan por un día como para aquellas que se hospedan para pasar la noche pueden estimular la economía local. Es decir, es posible que aquellos que participarían en los juegos de azar indígenas también vayan a restaurantes, hagan compras, visiten espás locales y se alojen en hoteles locales, por ejemplo. En algunos casos, el valor de las propiedades locales puede aumentar y es posible que se ejerza presión para aumentar algunos salarios rurales. También es posible que se produzca una disminución en la asistencia pública y los pagos de transferencia (Rephann, Dalton, Stair e Isserman, s. f., p. 3).

Detractores de los juegos de azar indígenas

Detractores de los juegos de azar indígenas. Los casinos corporativos, algunos grupos religiosos, algunos grupos políticos y algunas tribus y grupos de indígenas estadounidenses han luchado contra la proliferación de los juegos de azar indígenas. Sus posturas se relacionan con la protección del territorio y las ganancias potenciales para los casinos corporativos. En el caso de los grupos religiosos, algunos creen que los juegos de azar son negativos y dañinos para las familias y las personas. Algunos grupos políticos consideran que los juegos de azar indígenas implican la cesión de privilegios especiales (juegos) a un “grupo racial” en particular. Otros adoptan una postura ética contra los juegos de azar y sostienen que no agregan valor a la economía, sino que simplemente redistribuyen la riqueza. Asimismo, algunas tribus y grupos indígenas se oponen a los juegos de azar indígenas por razones culturales y éticas/morales. Además, algunos creen que las tierras sagradas de las tribus pueden destinarse a mejores usos que para el turismo y los juegos de azar.

Para adoptar una postura de un modo u otro, es necesario comprender las creencias de todas las partes. A partir de la diversidad de posturas y motivos, se puede formar un argumento más convincente de un modo u otro. Los argumentos en contra de los juegos de azar indígenas incluyen algunos de los siguientes puntos:

Dificultades económicas y financieras relacionadas con los juegos de azar indígenas

- **Ausencia de creación de nueva riqueza:** Los juegos de azar indígenas no agregan mayor valor a la sociedad, sino que redistribuyen los fondos existentes (Garrett, enero-febrero de 2004, p. 12). “Algunos economistas han argumentado que las apuestas inherentemente ‘no producen... nueva riqueza’; por lo tanto, ‘no contribuyen de manera genuina al desarrollo económico’. Por otro lado, parece difícil argumentar con la proposición de que las apuestas generan

- factores externos positivos y negativos, tanto beneficios como costos, que derivan de las transacciones de las apuestas. Los impactos de estos factores externos se extienden más allá de la decisión de cualquier persona, racional o no, de colocar una moneda de veinticinco centavos en una máquina tragamonedas electrónica y de obtener el pago consiguiente o, más probablemente, de sufrir una decepción” (Light y Rand, 2005, p. 78).
- **Menos impuestos para las arcas del estado:** Los juegos de azar indígenas no generan tantos impuestos como los casinos de propiedad corporativa ni contratan tanta mano de obra del mercado laboral general (Garrett, enero-febrero de 2004, p. 12). Las ganancias de los juegos de azar indígenas no están gravadas. Según una investigación, los condados que tienen reservas son diferentes de aquellos que no tienen. “El mismo nivel de empleo y salario semanal generará un 18.4 % menos de ingresos brutos imponibles en los condados con reservas en comparación con los condados que no tienen reservas... Esto indica que las personas pueden estar sustituyendo el gasto en artículos sujetos a impuestos por los juegos de azar de los casinos” (Popp y Stehwien, 2002, pp. 327-328). En otras investigaciones se ha constatado el desplazamiento de ingresos, sobre todo en los sustitutos de los juegos de azar de los casinos, “que probablemente sean otras formas de apuestas, como las carreras de caballos, el bingo, los juegos por Internet y la lotería” (Siegel y Anders, 2001, p. 142). Sin embargo, contrario a algunos conceptos erróneos dominantes, todos “los indígenas pagan impuestos federales sobre la renta, la seguridad social y en virtud de la Ley Federal de Contribuciones de Seguros (Federal Insurance Contributions Act, FICA). Solo el pequeño porcentaje de indígenas que vive y trabaja en sus propias reservas reconocidas por el Gobierno federal, al igual que los soldados y sus familias que viven en instalaciones militares, están exentos de pagar impuestos estatales sobre la renta y la propiedad. Sin embargo, pagan impuestos sobre las ventas y todos los demás impuestos especiales y sobre artículos de consumo” (Darian-Smith, 2004, p. 115). **La otra parte:** R.L. Skeen se pregunta si algunos pactos estatales pueden estar dando lugar a un “impuesto ilegal sobre las empresas de las tribus que funcionan en tierras de las tribus” (Skeen, 2006, p. 1). Define uno de los puntos cruciales que se debe tener en cuenta al momento de tomar esta decisión sobre si los cargos actúan como un impuesto o una tarifa, según tres criterios: “(1) si la finalidad principal de la tasación es establecer regulaciones en lugar de recaudar ingresos; (2) si la tasación es proporcional a los servicios prestados; (3) si la tasación es por un servicio prestado de manera voluntaria por el pagador” (Skeen, 2006, p. 13). En otras palabras, ¿las tasaciones son proporcionales a los costos asumidos por el Estado? (p. 18) Skeen cita un rango de alrededor del 8 % al 25 % de las ganancias netas recaudadas por varios estados en pactos entre tribus y estados (2006, pp. 19-20). Su investigación reveló que las condiciones de “exclusividad sustancial” de tales pactos también pueden haber sido diluidas por varios estados que permiten que los competidores de juegos de azar no indígenas establezcan sus negocios (p. 22).
 - **Beneficios de autonomía de los casinos indígenas:** Algunos megacasinos indígenas tienden a ser autónomos y tienen sus propios restaurantes, tiendas y hoteles, por lo que los beneficios de los “bienes complementarios” no se extienden a la comunidad en general. En tales casos, las comunidades pagan las consecuencias de las responsabilidades adicionales de tener un casino cerca (el tráfico adicional, el delito concomitante, una mayor volatilidad en los valores de las propiedades y otros factores), pero con menos ganancias financieras compartidas.
 - **Reciclado del dinero de las tribus:** Mediante un estudio de mercado, se descubrió que el 80 % de los clientes de un casino eran indígenas estadounidenses de la tribu, por lo que las “ganancias” eran fondos “reciclados” de sus propios miembros (Janisch, noviembre de 2006, p. 367). En otras palabras, un establecimiento exitoso de juegos de azar de indígenas debe atraer clientes del área local más grande y preferiblemente incluso de otros estados.

- **Altos costos de oportunidad para la tribu:** Los costos de oportunidad de los juegos de azar indígenas son demasiado altos. El costo de una oportunidad puede definirse como una oportunidad preconcebida (la segunda mejor alternativa), ya que se elige una opción sobre todas las demás. En otras palabras, las opciones de aspirar al desarrollo de los juegos de azar indígenas pueden implicar que se pasen por alto o se ignoren otras oportunidades económicas. Algunos incluso sostienen que varios miembros en el territorio indio no han considerado por completo las implicaciones de sus elecciones al momento de decidir apostar por los juegos de azar: “Los problemas son prácticamente los mismos en todo el territorio indio. Las comunidades desorganizadas, divididas en facciones e históricamente pobres con infraestructura limitada y poca o ninguna experiencia en el manejo de grandes sumas de dinero ahora se enfrentan a la abrumadora tarea de administrar de manera eficaz una corporación multimillonaria. Dadas las obvias tentaciones que generan los juegos de azar indígenas, no debería ser una sorpresa que muchos de los miembros reales de estas reservas hayan aceptado los juegos de azar sin comprender a fondo lo que esto implicaría y, tal vez, hayan tomado algunas decisiones poco acertadas en cuanto a la gestión. Esta escasa comprensión del verdadero significado de los juegos de azar y la soberanía presagia un desastre para una cantidad inquietantemente grande de tribus” (Akiwenzie, enero de 1996, p. 1).

Dificultades sociales a causa de los juegos de azar indígenas

- **Carga excesiva de infraestructura y servicios públicos en la comunidad local:** Las investigaciones han demostrado que un nuevo casino suele implicar mayores niveles de tráfico y delitos, mayor volatilidad en los valores de las propiedades y más demanda de servicios públicos. “Recita una letanía de aflicciones: Los casinos tienen un impacto negativo en las carreteras, el consumo de agua y el uso de la tierra, los servicios prestados por bomberos, policías y ambulancias, la contaminación del aire y el tráfico” (Golab, septiembre de 2004, p. 26).
- **Aumento de los casos de delincuencia en el área:** La construcción de un casino suele causar un aumento en los casos de delincuencia en todas las categorías medidas. Sin embargo, “las comunidades con casinos que reportaron las cifras de casos de delincuencia, incluida la cantidad de visitantes, no indicaron un aumento significativo” (Braunlich, 1996, citado por Janes y Collison, 2004, p. 14). Otros alegan que si aumenta la vigilancia policial, también lo hacen las denuncias de casos de delitos.
- **Apoyo “injusto” a un sector particular de la sociedad:** Puede haber una percepción de “injusticia fundamental” al apoyar los juegos de azar indígenas sobre otros intereses comerciales de los juegos de azar (Kelso, 1996, pp. 1-2). Después de todo, hay otros ciudadanos que también están poniendo en práctica distintos tipos de juegos y agradecerían exenciones de impuestos o políticas que puedan respaldar esta iniciativa.

Relaciones de las tribus y culturas indígenas en particular

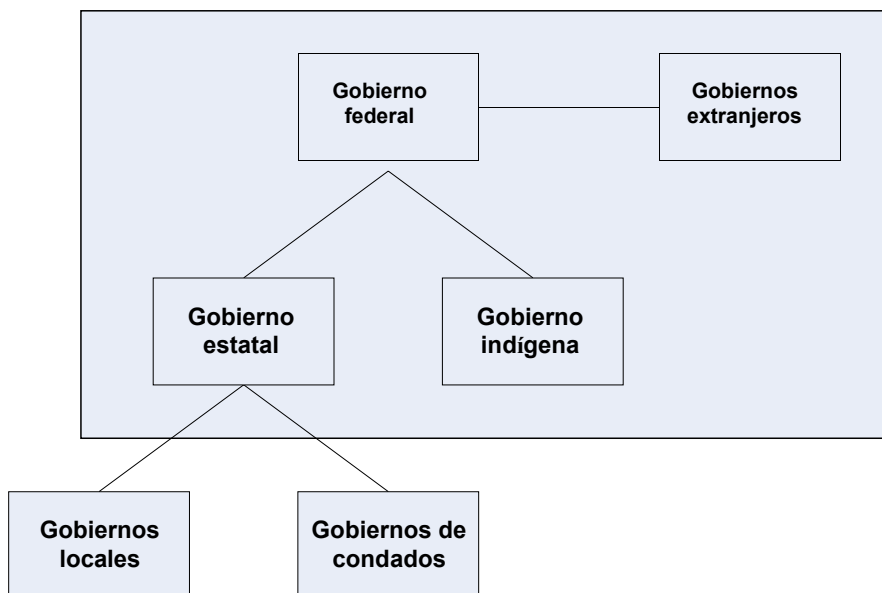
- **Discordia y competencia entre tribus:** La IGRA genera conflictos entre las tribus indígenas estadounidenses en función de los diferentes grados de asimilación económica y cultural de las diversas tribus en los EE. UU. Obliga a las tribus a ser más parecidas y menos diversas. La competencia entre los estados y las tribus puede afectar el establecimiento de casinos (Furlong, 1998, p. 380). La obtención de dinero también ha causado algunas discordias, como la expulsión de algunos miembros de las tribus que se profesan a sí mismos (Light y Rand, 2005, p. 101; Fenelon, noviembre de 2006, p. 386). Fenelon describe otro caso de conflictos

- entre tribus: “De manera similar, los miembros remanentes de los wyandot en Kansas, que habían sido expulsados de Ohio, obtuvieron recientemente el reconocimiento para convertir los cementerios en Kansas City en tierras en fideicomiso ampliadas destinadas a los juegos de azar, contra la protesta de los potawatamie de Kansas, quienes todavía siguen negociando con el estado” (Fenelon, noviembre de 2006, p. 386). Sin embargo, Cornell (1988) ve un “supertribalismo” que emerge con el aumento de la movilidad de los pueblos indígenas a través del circuito de powwow y los recientes movimientos sociales activistas, lo que puede generar una distribución de beneficios y una mayor unidad en el territorio indio (como cita Fenelon, noviembre de 2006, p. 395).
- **Mal uso de las tierras sagradas:** Algunas tierras indígenas son ricas en bosques, llanuras y ríos. Tradicionalmente, estas tierras se han utilizado como vivienda y tierras de cultivo. Algunas tienen sitios arqueológicos con “petroglifos, efigies y montículos cónicos, pueblos antiguos, campamentos y otras propiedades culturales tradicionales” (Cornell, Kalt, Krepps y Taylor, 31 de julio de 1998, p. 69). En algunas áreas, la idea de construir casinos junto con restaurantes, centros comerciales y hoteles genera malestar por el uso de la tierra sagrada tradicional y el respeto por la naturaleza. Tradicionalmente, en una sociedad hortícola caracterizada por el intercambio, los indígenas estadounidenses realizaban actividades religiosas y sociales en sus tierras. Usaban la tierra para “cementerios, ceremonias religiosas y retiros sagrados”. Las tierras compartidas se utilizaban para “pastoreo común”. (Galbraith y Stiles, agosto de 2003, p. 96).
 - **Juegos de azar contraculturales para algunas tribus:** Algunos valores de las tribus contra las apuestas se remontan a muchos años atrás a las historias de los efectos perjudiciales de las apuestas (Light y Rand, 2005, p. 102). Se cree que las personas se vuelven esclavas de las apuestas. (Light y Rand, 2005, p. 103). Los juegos de azar indígenas tradicionales también tienen profundos significados simbólicos, rituales, mitológicos y religiosos, y nunca (antes del siglo XX) se utilizaron con fines lucrativos (Darian-Smith, 2004, pp. 56–57).
 - **Cambios sociales consiguientes:** Los forasteros que se casan en tribus para beneficiarse de la riqueza proveniente de los juegos de azar indígenas se han considerado una preocupación explícita, con una “decadencia cultural” consiguiente (Fenelon, noviembre de 2006, p. 392). Este investigador observa una “interacción compleja entre la resistencia, la supervivencia y la mejora social” que trajo como consecuencia la problemática de los juegos de azar indígenas. (p. 392) Otros expresan temor de que la riqueza proveniente de los juegos de azar incite a los pueblos indígenas a ser más materialistas y menos espirituales (Fenelon, noviembre de 2006, p. 396). **Menos protecciones culturales:** “Los intentos anteriores de formas invasivas y dominantes de control social de la vida cotidiana conllevaron un profundo nivel de dependencia y devolución de los patrones tradicionales existentes de valores sociales. Debido a estos patrones, han desaparecido los mecanismos culturales normales que protegen a los pueblos tradicionales de las fuerzas negativas de la modernidad”, escribe Fenelon (noviembre de 2006, p. 397). Uno de esos cambios puede ser un enfoque hacia el individualismo frente a la comunalidad (p. 400).
 - **Conflicto con los estilos de vida de los indígenas estadounidenses:** Algunos afirman que tener casinos de servicio completo puede cambiar el estilo de vida de quienes residen en las reservas indígenas. Los estilos de vida van más allá del aumento del tráfico o del ruido potencial. El efecto de los juegos de azar indígenas en “las estructuras sociales tradicionales o las prácticas culturales aún vigentes entre las personas designadas” ha sido motivo de preocupación (Fenelon, noviembre de 2006, p. 385).

Efectos éticos o morales

- Promoción de apuestas problemáticas:** Los juegos de los casinos indígenas, al igual que otras empresas de casinos, pueden promover apuestas problemáticas. Las apuestas se consideran problemáticas cuando una persona arriesga dinero de manera irresponsable con la esperanza de aumentar su riqueza o sus ganancias personales. Se considera que la persona está involucrada en apuestas problemáticas cuando el juego afecta de manera negativa a la persona, la pareja, la familia o los amigos de esa persona. “Los investigadores han estimado los costos sociales entre USD 12 000 y USD 50 000 por cada jugador involucrado en apuestas problemáticas (Thompson, Gazel y Rickman 1995, citado por Anders, marzo de 1998, p. 104).

Problemas políticos



La Constitución de los EE. UU. reconoce explícitamente cuatro soberanos (Contreras, noviembre de 2006, p. 318)

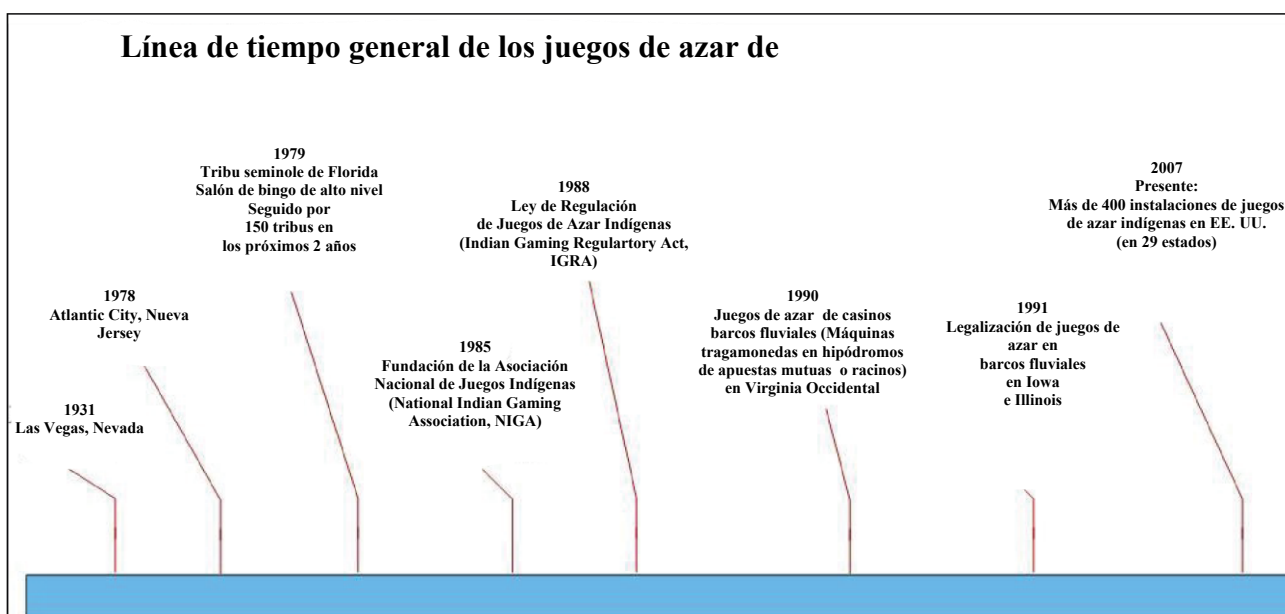
- **Compra de poder político:** Algunos creen que el aumento de la población de indígenas estadounidenses puede verse potenciado indebidamente por un cambio en su situación financiera. “Los ingresos de los juegos de azar indígenas pueden generar influencia política para promover agendas de políticas relacionadas con los juegos de azar y otros intereses de las tribus. Si bien las tribus siempre han defendido sus intereses y han buscado influir en los resultados políticos, en especial a nivel federal, las ganancias de los casinos de las tribus han aumentado la influencia política de las tribus en todos los niveles de gobierno. Como señaló el politólogo y erudito en derecho indígena David Wilkins, ‘los juegos de azar indígenas han generado un cambio revolucionario en la participación de algunas tribus en la política estatal y federal a una escala sin precedentes’ (Light y Rand, 2005, p. 65). Existen sentimientos ambivalentes sobre el rol del poder entre los indígenas estadounidenses y un amplio debate sobre cómo se debe usar ese nuevo poder.
- **Cambio de imagen para los indígenas estadounidenses:** Un investigador demuestra cómo el exitoso Foxwoods Casino ha cambiado las percepciones más amplias de los indígenas estadounidenses. “(Foxwoods) se ha convertido en un ícono cultural, conocido por el mundo indígena en general, pero separado de este. Los indígenas de todos los orígenes pueden optar por ir allí o no. Las representaciones culturales son superficiales, incluso estereotipadas, pero tienen un gran impacto en el resto de los indígenas estadounidenses y el territorio indio. Como líderes en la industria de los juegos de azar indígenas, influyen en las decisiones relacionadas con las políticas a nivel nacional” (Fenelon, noviembre de 2006, p. 387). Este autor señala que “las construcciones sociopolíticas que surgen de las negociaciones con los Gobiernos estatales” son armas de doble filo que amenazan la soberanía e introducen riesgos económicos (Fenelon, noviembre de 2006, p. 402). La imagen de los indígenas estadounidenses como empresarios capaces tiene un efecto saludable en su recaudación de fondos a través de los mercados de capital (frente a los métodos típicos de utilizar préstamos bancarios o subvenciones del Gobierno), en especial dado que muchas tribus que adoptan los juegos de azar indígenas están recurriendo a dichos mercados (Elinson, 19 de enero de 2007).
- **Un compromiso con la nacionalidad y la soberanía indígenas:** Algunos ven a las naciones indígenas negociar con los estados por ciertos derechos como una especie de compromiso con su soberanía innata y legal. “Por lo tanto, el Consejo de Standing Rock, que hace mucho tiempo se resiste a las fuerzas de la asimilación, como la Oficina de Asuntos Indígenas (Bureau of Indian Affairs, BIA), está negociando como nación con un estado de los Estados Unidos que puede revisar las leyes propuestas a través de sus legislaturas. En última instancia, los tradicionalistas no encuentran problemas con ninguna forma en particular de apuestas en Standing Rock, sino con un debilitamiento general de las formas culturales que se han resistido constantemente durante más de 100 años” (Fenelon, noviembre de 2006, p. 394).
- **Asimilación económica dominante:** Como “anomalías dentro de la gobernabilidad estadounidense”, los indígenas estadounidenses han sido tratados de manera incoherente por el Congreso, lo cual genera una “amplia variación, incertidumbre y conflicto” en términos de políticas de juegos de azar indígenas. “Históricamente, los responsables de formular políticas en los EE. UU. han conceptualizado a las tribus de diferentes maneras: como distritos, minorías, titulares de derechos y corporaciones, así como naciones con Gobiernos soberanos”, observa Steinman (noviembre de 2006, p. 297). Cada una de estas conceptualizaciones de los indígenas estadounidenses afecta la política (Steinman, noviembre de 2006, p. 305). Wetzell se hace eco de la observación de Deloria (1995) de que esta cuestión de los juegos de azar indígenas es un “cambio táctico, que transforma el mecanismo de dominio estatal de las tribus desde la reubicación y la eliminación de los fideicomisos hasta una economía de poder más insidiosa y menos abierta” (noviembre de 2006, p.

289). Este autor señala que la autodeterminación “impone a las tribus nuevas reglas, estructuras y obligaciones burocráticas” (p. 289). De hecho, Wetzel sugiere que quizás sea necesaria una reconciliación con las fuerzas opuestas o un “sincretismo” para que los juegos de azar indígenas puedan progresar.

En esta era de autodeterminación, las tribus han triunfado a nivel económico de varias maneras. Los efectos residuales de las dependencias institucionales han dejado a muchos sin las estructuras de liderazgo de las tribus necesarias para la construcción de la nación. La lejanía de la ubicación de muchas reservas indígenas ha dificultado la creación y el desarrollo de negocios que atraigan a muchos clientes. Más bien, el liderazgo anteriormente se había enfocado en la distribución de los recursos gubernamentales.

Línea de tiempo de los juegos de azar indígenas

Nota sobre la línea de tiempo: En la siguiente línea de tiempo, tenga en cuenta que los juegos de azar indígenas no se aprobaron legalmente hasta 1988. Sin embargo, anteriormente ya habían existido algunos casos de juegos de azar indígenas como una forma de recaudación de fondos. Antes de la legalización de los juegos de azar indígenas, los juegos ya existían en los EE. UU. hacía varias décadas.



El resurgimiento actual de la población indígena

Muchos creen que los indígenas estadounidenses han ganado terreno en los últimos años. Se cree que los juegos de azar indígenas han potenciado ese resurgimiento dada la contribución a la influencia financiera y política de los pueblos indígenas de los EE. UU. “En la actualidad, 4.1 millones de estadounidenses afirman tener ascendencia indígena estadounidense, cerca del 1.5 por ciento de la población del país. En los Estados Unidos, hay 567 tribus indígenas reconocidas a nivel federal, incluidas 226 aldeas indígenas de Alaska y 341 tribus indígenas en los 48 estados contiguos. Aproximadamente el 65 por ciento de las tribus indígenas en los 48 estados contiguos utilizan los juegos de azar indígenas para generar rentas públicas.

“En todo el país, 221 tribus en los 48 estados contiguos y 2 aldeas indígenas de Alaska operan 413 instalaciones de juegos de azar indígenas, incluidas 286 operaciones de casino y 127 salones de bingo, áreas de descanso y operaciones con boletos para raspar o despegar y ganar. (Como comparación, el 78 por ciento de los 50 estados y el Distrito de Columbia utilizan las loterías estatales para generar rentas públicas). En 2005, los juegos de azar del Gobierno indígena generaron USD 22 600 millones en ingresos brutos del Gobierno indígena y crearon más de 600 000 puestos de trabajo” (Juegos de azar indígenas: Informe sobre el impacto económico de 2005: Un análisis del impacto económico de los juegos de azar indígenas en 2005, 2006, p. 27).

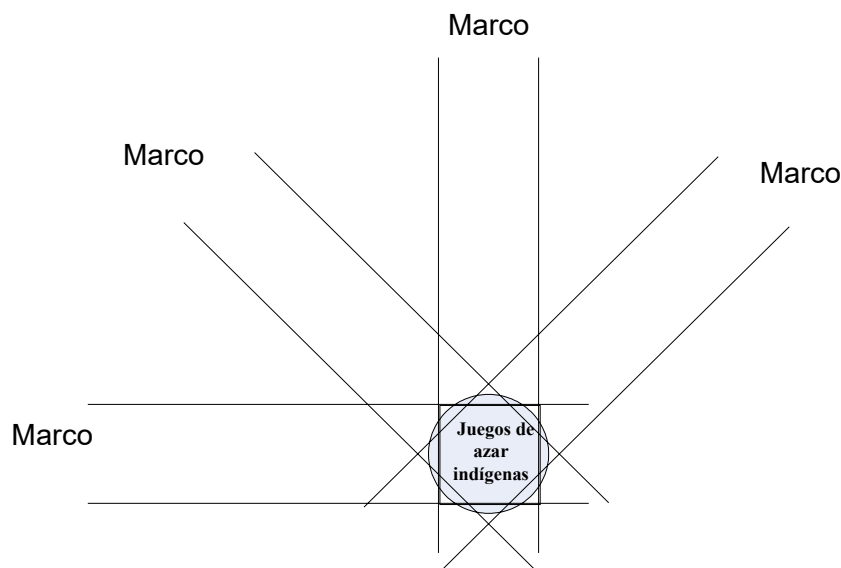
Se estima que se generaron USD 22 600 millones en ingresos brutos a través de los juegos de azar indígenas, un aumento bruto de USD 19 600 millones en ingresos en comparación con 2004. “A través de los juegos de azar indígenas, los Gobiernos indígenas generaron 600 000 puestos de trabajo en todo el país el año pasado. En 2005, los juegos de azar indígenas generaron USD 7600 millones en ingresos y ahorros de ingresos federales (USD 6100 millones en impuestos de seguridad social de empleadores y empleados, impuestos sobre la renta personal y corporativa e impuestos sobre artículos de consumo. USD 1500 millones en impuestos reducidos por asistencia social y desempleo)”. Los juegos de azar indígenas generaron USD 2100 millones en ingresos del Gobierno estatal, “lo cual incluye participación en los ingresos, ingresos estatales, impuestos sobre las ventas y los artículos de consumo generados por salarios, pagos y compras a proveedores por las operaciones de juegos de azar de las tribus y las empresas relacionadas, impuestos sobre la actividad económica complementaria generada por los juegos de azar”.

“Las tribus financian a más de 3430 empleados de organismos de regulación y tienen un presupuesto de más de USD 323 millones para la regulación a nivel estatal, federal y de las tribus” (McGuire, National Indian Gaming Association, 11 de julio de 2006, p. 1).

Enfoques de tres estudios de casos

Los siguientes tres estudios de casos utilizan marcos separados para abordar este complejo asunto.

1. El marco de la economía (“[All In? Economic Factors to Consider in Native Gaming](#)”) ofrece una visión de los juegos de azar indígenas desde la perspectiva de la revitalización financiera de las reservas indígenas.
2. El marco sociocultural (“[Smallpox or New Buffalo: What’s the Right Analogy for Indian Gaming?](#)”) brinda información sobre los argumentos culturales a favor y en contra de los juegos de azar indígenas. También aborda las mitigaciones culturales que pueden respaldar los juegos de azar indígenas en las reservas.
3. El marco político (“[Setting the Rules for Native Gaming](#)”) analiza los diferentes niveles de supervisión del Gobierno sobre los juegos de azar indígenas y los esfuerzos de las diversas partes interesadas por ejercer presión sobre los juegos de azar indígenas.



Uso de marcos para abordar los juegos de azar indígenas: Esta imagen muestra cómo se pueden abordar y visualizar los fenómenos de los juegos de azar indígenas a través de varios marcos diferentes. Cada ángulo puede proporcionar otras ideas sobre los juegos de azar indígenas. Estos estudios de casos ofrecen algunas perspectivas limitadas y otras, ciertamente, son posibles.

*** Notas para el instructor:** Las tareas adicionales se pueden considerar como extracurriculares y se pueden hacer solo por diversión. Se pueden usar como crédito adicional. O bien, se pueden usar como actividades para hacer durante el tiempo libre.

Preguntas y respuestas con Alan Parker, comisionado de la Comisión de Apuestas del Estado de Washington

Por Shalin Hai-Jew
23 de enero de 2006

Reseña biográfica de Alan Parker

Alan Parker, chippewa-cree de la reserva Rocky Boy's en Montana, ha desempeñado sus funciones en la Comisión de Apuestas del Estado de Washington durante cinco años.

En 2001, fue nombrado por primera vez por el entonces gobernador Gary Locke, fue reelegido por la gobernadora Christine Gregoire en la primavera de 2006 y confirmado para un nombramiento hasta junio de 2008. La Comisión de Apuestas del Estado de Washington (Washington State Gambling Commission, WSGC) se reúne un día y medio al mes para evaluar los pactos y los cambios de las tribus, las disposiciones y las políticas sobre los juegos de azar, y para resolver las apelaciones administrativas a las confiscaciones de licencias.

Los juegos de azar del estado de Washington son una industria de miles de millones de dólares de las 27 tribus que celebran pactos con el estado.

Parker ocupó el puesto de jefe de Gabinete del Comité del Senado sobre Asuntos Indígenas de los EE. UU. de 1987 a 1990, incluso cuando el Congreso de los EE. UU. aprobó la Ley de Regulación de Juegos de Azar Indígenas (1988). “Por lo tanto, conocía la intención de la versión de nuestro comité del proyecto de ley y de las negociaciones políticas en torno a la aprobación del proyecto de ley”, escribe Parker.

De 1977 a 1997, Parker ejerció como abogado en Washington, DC, antes de comenzar a formar parte del cuerpo docente de la Universidad Estatal Evergreen (The Evergreen State College, TESC). Desde 2002, ha enseñado estudios sobre Gobiernos indígenas en el programa de Maestría en Administración Pública, una serie de cursos diseñados en colaboración con la Dra. Linda Moon Stumpff. “Somos la única facultad o universidad en los Estados Unidos que ofrece un programa de nivel avanzado/de posgrado en estudios sobre Gobiernos indígenas”. Esto incluye un curso que llamamos “la economía de las tribus y el rol del Gobierno indígena que incluye una mirada en profundidad sobre los juegos de azar indígenas”.

Preguntas: ¿Cuáles son los principales puntos de controversia con respecto a los juegos de azar de los indígenas estadounidenses en el estado de Washington? ¿Por qué?

Respuesta: En el estado de Washington, hay antecedentes de defensores de políticas públicas que siempre han respondido al sentimiento público sobre la expansión de las apuestas. En las encuestas de opinión y en los testimonios ante audiencias públicas, se ha expresado de manera constante un fuerte sentimiento público en contra de la expansión de las apuestas en el estado de Washington. Ellos (el público) no quieren ver letreros de nuevos casinos al conducir por las autopistas ni escuchar sobre nuevas leyes o disposiciones para nuevos juegos de azar. Algo de eso se aplica a los casinos indígenas. Sin embargo, por otro lado, las encuestas siempre han reflejado el sentimiento público de que mientras los juegos de azar indígenas se realicen en tierras indígenas, no lo consideran como una expansión de las apuestas.

La otra fuente de controversia es que en 1997 la Legislatura aprobó una ley que autorizaba a los salones de cartas a usar una forma de banco propio para las apuestas en dichos salones. En lugar de mesas de cartas con personas que jueguen entre sí, el establecimiento se convierte en la casa y eso cambia la naturaleza del juego. Poco después de eso, estos salones de cartas comenzaron a promocionarse como casinos. Puede sacar sus propias conclusiones. Literalmente, de la noche a la mañana, las personas vieron carteles que decían “casino”. La ley nunca dijo que fueran casinos, pero la comisión de apuestas decidió que no podían obligarlos a no usar ese nombre en sus establecimientos. Este cambio en la ley ocasionó que los “casinos” de propiedad privada compitieran con las tribus indígenas (por los mercados de juegos de azar de casinos).

La tribu cowlitz, que fue recientemente reconocida y no tiene tierras, ha solicitado terrenos que están preparados para adquirir y poner en fideicomiso, y opera un casino en la ciudad de La Center, que se encuentra a unas 16 millas de la frontera (con Oregon) y colinda con Portland. (Parker explicó que el casino de indígenas más cercano, el casino Spirit Mountain en Grand Ronde de las tribus confederadas, se encuentra a 80 millas de Portland. Los cowlitz quieren construir un casino en La Center, con la ayuda de la tribu mohegan de Connecticut, que ha destinado USD 300 millones para este proyecto). Los cowlitz son una tribu reconocida, pero ahora no tienen una reserva propia. Su propuesta para construir un megacasino en La Center está traspasando los límites en términos de la aceptación pública de

las apuestas. Hay tres salones de cartas en La Center, todos son del mismo propietario, que generan el 75 % de los ingresos fiscales al municipio local.

La tribu snoqualmie de North Bend tiene la idea de construir un casino, pero no está tan cerca de concretarlo como los cowlitz. No hay ninguna entidad establecida que luche contra ellos. (En general) iniciar un casino indígena lleva varios años. Se debe completar el proceso federal de poner la tierra en fideicomiso, lo cual es difícil y políticamente controvertido, y los organismos federales siempre se demoran. Los mohegan apoyan el proceso de poner la tierra en fideicomiso. En el estado de Washington, la gente se siente cómoda con los juegos de azar indígenas si se los considera como un beneficio para los indígenas y se llevan a cabo en tierras de las tribus.

El otro punto de controversia es que existía una tradición de juegos de bingo que eran propiedad de organizaciones sin fines de lucro y estaban operados por ellas, algunas de las cuales están vinculadas a grupos eclesiásticos. En el estado de Washington, han decaído como un sector del mercado de los juegos de azar durante los últimos diez años y afirman que si no fuese por los salones de cartas y los casinos indígenas, no estarían vivos y activos. No mucha gente presta especial atención a este fenómeno, pero quienes lo hacen comparten testimonios públicos de manera activa ante la Comisión. Da la casualidad de que estos juegos de bingo contribuyen solo con un pequeño porcentaje de sus ganancias netas a los presupuestos para obras de caridad, no más del 5 % o el 6 %, por lo que aquellos que conocen cómo funciona todo esto saben que en realidad no representa una gran ayuda para el sector de la beneficencia sin fines de lucro.

Los juegos de bingo no solo están siendo desplazados por estos otros jugadores en el mercado. Los clientes (del bingo) son personas mayores a quienes no les queda mucho tiempo de vida. El público de las apuestas visita principalmente los casinos indígenas; hay más entretenimiento; hay más opciones. Por otro lado, los salones de cartas tienen un público fiel de clientes que prefieren frecuentar los bares del vecindario.

Preguntas: ¿Quiénes son los principales actores políticos/grupos que ejercen presión con respecto a los juegos de azar de los indígenas estadounidenses, tanto en las tribus como en la sociedad en general? ¿Quiénes son los principales promotores? ¿Quiénes son los principales oponentes?

Respuesta: Los grupos que ejercen presión son las tribus que pertenecen y apoyan a la Asociación de Juegos de Azar Indígenas de Washington (Washington Indian Gaming Association, WIGA), que funciona como un grupo comercial. Son los líderes de las tribus; a menudo, los que se encargan de la administración de los casinos y del liderazgo político son los mismos, que se intercambian funciones y están inextricablemente entrelazados.

Entre la organización de la WIGA, hay tres tribus principales cuyas organizaciones de juegos de azar más importantes están ubicadas más cerca de la población del mercado: puyallup, muckleshoot y tulalip. Son casi del mismo tamaño, aunque quizás tulalip sea un poco más grande.

Los oponentes son los propietarios de los salones de cartas (87 titulares de licencias de salones de cartas diferentes). Intervienen en casi un tercio del mercado. Luego están las organizaciones en contra de los juegos de azar, que prácticamente están en contra de todos los tipos de juegos. La legislatura ha evolucionado justo durante el tiempo que he estado aquí y he pasado de ser neutral a apoyar en gran medida los juegos de azar indígenas. Hay miembros

clave de la legislatura que han marcado la diferencia. Si participa de manera activa en estos temas, seguramente los conoce.

Preguntas: ¿Cuál es el rol de la Comisión de Apuestas del Estado de Washington? ¿“De qué lado” está usted? ¿Qué tipo de poder de regulación tiene?

Respuesta: La Comisión de Apuestas del Estado está del lado del público. Fuimos establecidos como un organismo de regulación independiente que tiene como finalidad supervisar las apuestas. Somos independientes de la industria (y) del Gobierno. Fuimos nombrados por el gobernador y solo podemos ser destituidos por causa justificada.

La comisión tiene antecedentes de ser muy progresista entre las comisiones estatales de apuestas. Si compara el estado de Washington y cómo organizamos y regulamos las apuestas, nos parecemos mucho a cualquier estado semejante. Creo que el personal de la comisión tiene un fuerte sentido de profesionalismo. Respetamos rigurosamente la neutralidad. Existe una buena relación entre las tribus y la Comisión de Apuestas. Supervisamos y trabajamos bien con los organismos de regulación de las tribus; sin embargo, también existe una relación de plena competencia. No siempre están conformes con lo que hacemos.

Ante todo, tratamos de tener en cuenta el interés público en el contexto de la política, como debería ser.

Pregunta: ¿Qué es el “interés público”?

Respuesta: Preservar la seguridad de las apuestas. Evitar que ejerzan una influencia nociva en la sociedad, las jurisdicciones locales y el Gobierno local. Preservar su legalidad. Garantizar el cumplimiento estricto de todas las leyes y regulaciones. Garantizar que se hayan examinado con rigurosidad los antecedentes de todos los titulares de una licencia. Hemos negado licencias a personas a quienes se les ha corroborado algún indicio de delito organizado. Hemos negado licencias a socios financieros que no pasan la prueba, de acuerdo con las verificaciones de antecedentes del Buró Federal de Investigaciones (Federal Bureau of Investigations, FBI). Si sabe algo sobre juegos de azar, es posible que haya oído hablar que las apuestas pueden corromper a los funcionarios locales, y es nuestro trabajo garantizar que eso no suceda. Aquí no hay ninguna mafia.

Pregunta: ¿Qué impactos económicos han tenido los casinos de indígenas estadounidenses en su estado?

Respuesta: Bueno, creo que el impacto de los casinos indígenas ha sido positivo de modo casi uniforme, pero la mayoría de la gente no entiende. Las tribus son como un motor económico dentro de una economía rural que, de lo contrario, no tendría ninguna otra base económica. Una tendencia general en la economía estadounidense es que existe un flujo de desplazamiento desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas, por lo que la población en las zonas rurales ha disminuido en términos generales, pero los casinos han logrado contrarrestar este fenómeno al crear una base económica fuera de lo común.

Aquí, como en otros lugares, la mayoría de los empleados no son indígenas. Los vendedores y proveedores de la empresa no son propiedad de los indígenas, si bien eso está cambiando. Los flujos de ingresos van desde el manejo de los casinos hasta la economía local. Los pactos establecen

que las tribus deben reservar el 2 % de sus ingresos brutos para impactos económicos (de los casinos): para carreteras locales, bomberos, policía y ese tipo de costos de impacto.

El éxito de las tribus ha transformado comunidades indígenas económicamente abatidas en comunidades económicamente activas. En la actualidad, los juegos de azar como empresa no son necesariamente una empresa productiva en el sentido de generar riqueza, que es simplemente una especie de valor agregado. Son una transferencia de riqueza. Son una empresa de entretenimiento. Dicho esto, en general es cierto que los impactos económicos han sido positivos de manera casi uniforme.

La lotería estatal ocupa un lugar importante, pero no es un factor que implique una amenaza (para los casinos indígenas). En algunos estados, como Oregon, la lotería se ha convertido en una forma de apuesta patrocinada por el estado que le ha quitado participación en el mercado a los casinos indígenas. Un estado se vuelve dependiente de sus loterías y, todo el tiempo, agrega juegos nuevos.

Preguntas: ¿Cuál es la forma óptima de capacitarse para el puesto que ocupa actualmente en esta comisión? ¿Cuáles son las habilidades que se utilizan con mayor frecuencia para realizar su trabajo aquí?

Respuesta: Es un nombramiento político. No es que la gente pregunta: “Bueno, ¿tienes las habilidades necesarias?” (Parker explicó que los líderes políticos de las tribus locales le pidieron que desempeñara sus funciones en 1997 cuando se mudó al estado de Washington. Los líderes de las tribus indígenas estadounidenses propusieron su nombre, y él evaluó la oferta durante un año antes de aceptar. Se le pagan los gastos para que asista a las reuniones, pero no gana ninguna compensación por su función en la comisión).

No creo que este puesto sea particularmente poderoso. Soy uno de los cinco encargados de formular políticas en este organismo y es un ámbito de políticas públicas, lo cual a veces es más importante que otros puestos. Tiene muchos vaivenes. Pero es la naturaleza del trabajo. El trabajo consiste en desempeñarme honestamente como intermediario y regular el interés público. Lo que hace que mi función sea especial es mi experiencia como abogado indígena estadounidense y mi trabajo en el ámbito de la política.

Pregunta: ¿Cómo es el entorno regulatorio para los casinos de indígenas estadounidenses a nivel nacional?

Respuesta: Creo que, en términos generales, es difícil de responder, pero la regla general es que los líderes políticos de las tribus han reconocido que es muy importante no perder la confianza del público, que los juegos de azar indígenas sean honestos y justos. Hasta ahora, las tribus han tenido un desempeño satisfactorio y su reputación no se ha visto socavada por la amenaza del escándalo o de la corrupción. Para su propia autoprotección, los líderes de las tribus han realizado grandes esfuerzos por preservar esa integridad y reputación.

Ahora la situación es diferente en cada estado. California, por ejemplo, tiene la mayor cantidad de tribus que se dedican a los juegos de azar, pero también tiene el esquema de regulación más débil desde el punto de vista estatal. No crearon ningún organismo estatal de juegos de azar hasta la votación del año 2000, por lo que están atrasados y deben ponerse al día. Arizona también tiene la reputación de tener una regulación débil. Se considera que estados como Nuevo México y Michigan tienen una regulación rigurosa. El estado de Washington, sin duda, la tiene.

La Comisión Nacional de Juegos Indígenas (National Indian Gaming Commission, NIGC) es el organismo de regulación federal de los juegos de azar. Hay quienes creen que no tiene suficiente poder. El senador estadounidense John McCain, por ejemplo, cree que no lo tiene y ha impulsado una legislación para fortalecer los poderes de esta comisión. Las tribus se han resistido con firmeza a eso y el Congreso no ha trabajado en esos proyectos de ley.

Pregunta: ¿Qué sucede a nivel internacional?

Respuesta: Estoy al tanto de algunos ejemplos en Canadá. Esto en verdad no es un problema.

Pregunta: Según su experiencia, ¿cuáles son las formas óptimas de invertir los fondos de los juegos de azar indígenas?

Respuesta: Cuando trabajé en el Congreso y cuando aprobamos la ley federal, la IGRA, había dos restricciones federales importantes. Los casinos indígenas debían ser propiedad de las tribus y estar bajo su control. No podían compartir la propiedad. Podían compartir la gestión; podían celebrar acuerdos de financiamiento, pero la propiedad debía estar en manos del Gobierno indígena.

Ese es un gran factor de control, y la otra cuestión es la manera en que invierten sus fondos. Hay mucho interés en pensar en cómo las tribus trascienden sus propias economías locales. Si ha estudiado sobre esto, en casi todos los casos, los representantes de las tribus dan prioridad a potenciar la diversificación de la economía de las tribus en lugar de intentar invertir los fondos fuera de esa economía. Han construido establecimientos, tanto horizontal como verticalmente. Han consolidado la tierra. Han construido campos de golf. Esos (han sido sus) instintos en prácticamente todo el territorio indio.

Hay algunas tribus que han ido más allá. Es posible que haya escuchado que los seminolas compraron hace poco 300 franquicias del Hard Rock Café (por un estimado de USD 965 millones). Esa es la próxima tendencia. Las personas buscan comprar acciones de empresas similares a las empresas de juegos de azar con las que se sienten cómodas, y poseen conocimientos con respecto a esa industria.

Hay algunos de nosotros que argumentamos que la próxima tendencia debería ser invertir en otros sectores de la economía indígena, sectores que no están relacionados con los juegos de azar, como la energía, la agricultura, la extracción de recursos naturales y varias formas de negocios recreativos... porque en la medida en que las tribus sigan esa dirección, se fortalecerá la economía general del territorio indio, y eso será lo mejor para ellos. Se generará un efecto dominó en todo el territorio indio. Habrá un crecimiento proporcional en la fuerza política de las tribus estadounidenses en la sociedad estadounidense.

El efecto contrario es que (la inversión) acelera la influencia de la aculturación en estas sociedades indígenas. Dentro de la comunidad indígena, puede escuchar muchos debates sobre cómo lidiar y responder ante eso. No quieren que las sociedades indígenas queden dominadas por valores capitalistas. De eso se trata el debate.

Creo que los valores de las tribus, los valores de los pueblos indígenas, son esenciales para preservar y ver que esos valores continúen siendo los valores dominantes de nuestras sociedades indígenas.

Preguntas: ¿Cuán probable es que ocurra un gran cambio en la política federal con respecto a los juegos de azar indígenas? ¿Y en las políticas estatales? ¿Cómo pueden las tribus indígenas estadounidenses enfrentar un cambio tan potencial?

Respuesta: Depende de la capacidad de las tribus para preservar la integridad de sus empresas. El denominado “escándalo de Abramoff” fue una gran amenaza, y lo que ocurrió fue que las tribus le pagaban a este cabildero grandes cantidades de dinero (lo cual en sí fue bastante escandaloso) para evitar que otras tribus tuvieran las mismas oportunidades que ellos. Por cierto, ninguna de las tribus que pagaban a Abramoff pertenecía al estado de Washington. Sin embargo, el escándalo tuvo un impacto negativo en la posición de las tribus indígenas estadounidenses como grupo.

Cada caso tiene una historia detrás (por qué varias tribus trabajaron con este cabildero). Quizás haya un motivo.

En el estado de Nueva York, algunas tribus se han opuesto al movimiento de otras tribus respaldadas por financieros externos de cerrar un trato para abrir casinos. Ahora quieren volver de, por ejemplo, Oklahoma, adonde se habían mudado. Están ejerciendo presión para poner en fideicomiso tierras ancestrales. Si usted es un gobernador republicano de Nueva York y hay una administración republicana en Washington DC, es posible que pueda lograr eso (poner tierras en fideicomiso), pero lo considerarán un oportunista. Algunas tribus pueden cuestionar la buena fe de eso. Muchos están motivados por la oportunidad de establecer juegos de azar. Tales esfuerzos socavan el apoyo federal y las políticas federales que preservan el paradigma existente.

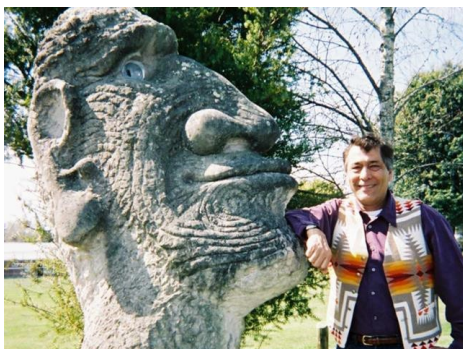
Preguntas: ¿Cuáles son algunos de los estereotipos de los juegos de azar indígenas que prevalecen hoy en día? ¿Cuáles son algunas de las estrategias que se utilizan para evitar algunos de estos estereotipos?

Respuesta: Supongo que el estereotipo más grande es el hecho de que, hasta cierto punto, el público está cada vez más convencido de que todo se trata de juegos de azar entre los indígenas y que ellos solo están interesados en ganar dinero y tener éxito en los juegos de azar. No es cierto, pero es entendible que algunas personas piensen que de eso se trata realmente. Eso es un estereotipo. No creo que sea un estereotipo generalizado, pero es una amenaza.

Las tribus realmente necesitan tener más éxito al estructurar el mensaje que transmiten al público: quiénes son, cómo son. No es suficiente decir que hemos utilizado los juegos de azar para superar la pobreza que ha afectado a varias generaciones. No es suficiente decir que hemos creado economías rurales saludables que, de lo contrario, no existirían. Tienen que poder demostrarle al público que la ética de las tribus continúa siendo la ética dominante, que el rol de las tribus en la sociedad continúa siendo el que históricamente ha sido... el pueblo originario de esta tierra, los guardianes del sueño estadounidense, los custodios del planeta. Ese es el rol que cumplen. Si conoce a los pueblos indígenas, sabrá que esa es la visión común.

##

Biografía de 2005



Alan Parker, miembro del personal docente de derecho y políticas públicas de los indígenas estadounidenses The Evergreen State College, Olympia, Washington

Alan Parker es el director del Instituto de Investigación Aplicada de Indígenas del Noroeste (Northwest Indian Applied Research Institute) en Evergreen State College, donde también se ha desempeñado como miembro del personal docente desde septiembre de 1997. Parker es ciudadano de la nación indígena chippewa-cree y vivió durante muchos años con su familia en la reserva Rocky Boy's, en el norte de Montana. Alan se graduó de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles (University of California, Los Angeles, UCLA) en 1972 y ejerció como abogado en Washington, DC durante más de 20 años antes de comenzar a formar parte del cuerpo docente de Evergreen College en 1997. Mientras estuvo en Washington, DC, dirigió investigaciones sobre Gobiernos indígenas para la American Indian Policy Review Commission (Comisión de Revisión de Políticas Indígenas Estadounidenses) y fue el primer indígena estadounidense en ocupar el puesto de asesor legal principal del Comité del Senado sobre Asuntos Indígenas de los EE. UU. (1977-81, 1987-91)

El desempeño de sus funciones en el Senado de los EE. UU. fue esencial para garantizar la aprobación de la Indian Child Welfare Act (Ley de Bienestar Infantil Indígena), la Indian Religious Freedom Act (Ley de Libertad Religiosa de los Indígenas), la Native American Graves Protection and Repatriation Act (Ley de Protección y Repatriación de Tumbas de los Indígenas Estadounidenses), la Tribal Self-governance Act (Ley de Autogobierno Indígena), la American Indian Development Finance Corporation Act (Ley de la Corporación Financiera para el Desarrollo de los Indígenas Estadounidenses) y numerosas resoluciones de reclamaciones de tierras y aguas de las tribus. Además, se desempeñó como presidente del American Indian National Bank desde 1982 hasta 1987 y, luego, organizó el primer “grupo de expertos indígenas estadounidenses”, el National Indian Policy Center en la Universidad George Washington. El 21 de mayo de 2000, el gobernador del estado de Washington, Gary Locke, nombró al profesor Parker como el primer abogado indígena estadounidense en formar parte de la Comisión de Apuestas del Estado de Washington.

El profesor Parker cofundó, junto con la profesora Linda Moon Stumpff, el primer programa de estudios de posgrado en gestión de las tribus del país, ***Máster en Administración Pública: Gobierno indígena en The Evergreen State College***. Actualmente, sus intereses relacionados con la investigación se centran en la integración de la revitalización cultural, la gobernabilidad y la sostenibilidad mediante la implementación de enfoques cada vez más sofisticados para la autodeterminación de las tribus.