

CONSIDERACIONES SOBRE LA CONDICIÓN INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Edelberto TORRES-RIVAS

I La condición indígena en América Latina.

- 1. Introducción: ¿Por qué los derechos de los pueblos indígenas?*
- 2. Algunos elementos históricos sobre los pueblos indígenas.*

II Los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos.

- 1. Introducción.*
- 2. Derechos generales y particulares del indígena.*
- 3. Algunos elementos que identifican la condición indígena en los noventa.*
- 4. La constitución y las legislaciones nacionales. La lucha por el reconocimiento a la diversidad.*
- 5. Las Consultarías y las Reuniones de Consulta: problemas teóricos y políticos.*
- 6. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT (número 169).*
- 7. Conclusiones generales.*

I. La condición indígena en América Latina

1. Introducción: ¿Por qué los derechos de los pueblos indígenas?

La población indígena en América Latina, cifra esquivada en su cálculo preciso, pareciera estar hoy día en torno al 6 o 7 por ciento de la población total de la región. También es elusiva la improbable unidad de lo indígena, que exhibe hoy día una extraordinaria diversidad lingüística y étnica, múltiples situaciones de desarrollo grupal o comunal, experiencias en *habitáis* diversos, dispersos o altamente concentrados, exhibiendo una variada condición de integración o marginalidad, etc.

Sin embargo, y pese a ser cierta toda esa variedad de circunstancias, los pueblos indígenas han tenido en común varios rasgos, de los cuales es todavía prudente señalar tres características que, a nuestro juicio, constituyen el punto de partida de la comprensión de la condición indígena, hoy día. Tales características vienen cambiando paulatinamente, pero aún son útiles para la definición de su condición socioeconómica actual:

-En primer lugar, los indígenas son, en su inmensa mayoría, campesinos, dependiendo de manera diversa de la tierra (o de la pesca), lo cual señala ya una manera de vivir, de reproducirse y de establecer las relaciones con la sociedad global. Esta situación ha variado profundamente en Perú, por las migraciones ocurridas en 1970, y parcialmente en Guatemala, porque la violencia ha empujado a millares de indígenas a centros urbanos.

-En segundo lugar, entre la población indígena aparecen los más bajos puntajes en todos los indicadores tradicionales que miden el bienestar social; en otras palabras, la pobreza es el rasgo dominante de toda la población indígena, pobreza extremadamente aguda y generalizada. Existe, en el interior de los pueblos indígenas, una activa diferenciación social, razón por la cual hay una minoría que se reconoce indígena pero que es propietaria de medios de producción y posee otros niveles de vida.

-En tercer lugar, el conjunto de la población indígena, es objeto de permanentes y variadas formas de discriminación social y racial, de rechazo o desconocimiento de su condición humana, con toda la carga de consecuencias políticas, sociales y culturales que acompañan tales manifestaciones. Esta verdad puede relativizarse en sociedades donde el contacto cultural adquiere características marginales. Por ejemplo, algunos grupos tribales no son objeto de discriminación sino de olvido.

-Tal vez habría que agregar un cuarto y último elemento, que empieza ya a definir, cada vez más, la condición indígena, y es el que se refiere a la creciente toma de conciencia de los pueblos indígenas sobre su condición y, paralelamente,

sobre su organización, la articulación de reivindicaciones y derechos¹. Las consecuencias de esa creciente presencia y de otras formas de presión colectiva, es el surgimiento de una opinión pública nacional e internacional sensible a la defensa de los derechos indígenas; por darle a los mismos una expresión jurídica, constitucional y regular, así como otras respuestas que suponen todas ellas el reconocimiento de la condición indígena.

Como resultado de las consideraciones anteriores, el presente documento de Consultoría, tiene como propósito presentar en una forma resumida, los componentes más importantes que definen la condición actual de los pueblos indígenas en América Latina, en los diversos ámbitos en que esa condición puede ser considerada, pero especialmente, en su condición socioeconómica y cultural, en sus relaciones con el Estado y la sociedad global; y, en esa medida, la situación constitucional y legal de los derechos que corresponden a tales pueblos, la organización y reivindicaciones que plantean y las perspectivas de futuro, en lo que atañe a sus derechos como pueblos, cuyas diferencias tienen que ser reconocidas y respetadas.

El resumen de todo ello, es la certeza profunda de que la población indígena en América Latina ha sido y será un componente permanente de estas sociedades. No están en proceso de extinción, ni física ni culturalmente. Su cultura tiene un carácter vital, de continuidad, aunque, como toda cultura, está en proceso de cambio. Los pueblos indígenas han sobrevivido a quinientos años de opresión y miseria. Ahora deberán vivir con las mismas oportunidades que la sociedad establece para los otros, para todos. Unos y otros con el reconocimiento de sus diferencias y derechos, forman la esencia de la nacionalidad latinoamericana.

Finalmente, este conjunto de análisis debería facilitar insumos, por parte del IIDH, para la preparación de un Instrumento Interamericano de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina.

2. Algunos elementos históricos sobre los pueblos indígenas

Es un debate reiterado y, por ello, tal vez aún no resuelto, el problema de la definición de lo que es ser indígena hoy día, pues se asume que los pueblos indígenas son herederos de la población original de este continente, que fueron vencidos militarmente hace 500 años y que, en esa condición, durante la colonia, permanecieron como fuerza de trabajo servil, situación que ha variado, en sus expresiones más atrasadas en el período republicano. Todo lo cual determina, desde entonces, con variaciones, una visible relación de subordinación/explotación de que son objeto. A su vez, hoy día, se debe tomar

¹ El derecho de la población indígena constituye desde hace años un emergente tema de la ley internacional, generalmente en la forma de Declaración o reconocimiento de derechos, contra la discriminación racial, etc. Ha sido objeto de numerosas reuniones de organismos de Naciones Unidas y de reuniones internacionales. Un breve pero útil recuento de los inicios de este movimiento: Russel, Lawrence Barsh. "Indigenous Peoples: an Emerging Object of International Law". en: *The American Journal of International Law*, vol. 80, N° 2, april, 1986.

nota que también existe una minoría indígena de condición tribal, aún más marginal, y acerca de su existencia el conocimiento es aún incompleto.

La mayor y más importante característica de la población indígena en América Latina es su extraordinaria capacidad de sobrevivencia y adaptación y, con ello, el contradictorio reconocimiento del cambio / permanencia de rasgos culturales en su sentido genérico, antropológico, que identifican y diferencian al mismo tiempo a sus portadores.

Como se trata de un largo proceso histórico, han ocurrido variadas circunstancias y transformaciones que vuelven más complejo el resultado y la condición de los pueblos indígenas hoy día. Vale la pena adelantar la idea de que en estos aspectos ha habido un debate permanente, que se produce en torno al carácter de la sociedad colonial, la república liberal, el Estado democrático actual, sucesivamente, y sus relaciones con la población indígena. A partir de estas circunstancias hay, por de pronto, dos fenómenos que debemos registrar.

El primero de esos resultados es que el indígena actual no tiene ningún parecido con sus ancestros originales. Ello no constituye ninguna novedad. Tampoco los españoles de hoy día son de la misma naturaleza cultural. Los rastros vitales que sobreviven corresponden a un resultado cultural simbiótico, a una naturaleza primaria profundamente alterada por cinco siglos de contacto con una cultura distinta y, por añadidura, dominante².

El segundo, es que una parte importante, mayoritaria, de la población de las sociedades latinoamericanas donde existen pueblos indígenas, está formada por mestizos, resultado de una mezcla de sangre y raza, pero también como un crisol de ciencia y mito, dioses y guerreros, esperanzas y temores, amores y odios juntos, a lo largo de varios siglos. En síntesis, el mestizaje fue la violenta fusión de razas y culturas, distintas, asimétricas, pero que ahora constituyen las raíces profundas de la mayor parte de las sociedades latinoamericanas³.

Es importante no ignorar las múltiples formas del mestizaje, porque éste es un vivo proceso histórico, lejos de haber terminado. Y, en consecuencia, la determinación, desde afuera de la comunidad indígena, de qué es lo indígena, resulta siempre problemática, porque es hecha intelectualmente, desde la

² Sobre este aspecto la literatura es abundantísima, pero sólo quisiéramos citar el testimonio del viajero inglés Stephens, que en su viaje por lo que ahora se llama Mesoamérica relata que: "...en lugar de sumos sacerdotes y poderosos gobernantes, engalanados con plumas, jade y pieles de jaguar, se encontró con una masa gris de humildes campesinos todos vestidos con el sencillo uniforme colonial... y todos criados en la sumisión más abyecta". Stephens, J. "Viajes a Yucatán". Dos volúmenes, Ed. Dante, Mérida, 1984, citado por Farris, Nancy en su extraordinaria investigación *La sociedad maya bajo el dominio colonial*. Alianza América, Madrid, 1992, Pág. 586.

³ Véanse: Martínez Peláez, *La Patria del criollo*, EDUCA, San José, diversas ediciones entre 1973 y 1981; Aguirre Bertrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, Imprenta Universitaria, México, 1953; Morley, S. *La civilización maya*, 2da. ed., FCE, México, 1980; Sánchez Albornoz, N. *El indio en el Alto Perú a fines del siglo XVIII*, SERA, Lima, 1973, etc.

sociedad mestiza. Recién ahora empiezan los intelectuales indígenas a preguntarse el sentido profundo de su existencia.

Todos estos elementos tienen que ser recordados permanentemente porque influyen, con signo a veces adverso, en las políticas sociales respecto a la población indígena, en la determinación de lo que ocurre en el seno de la sociedad, en sus relaciones con el Estado, etc. En estos aspectos, son importantes los mecanismos de identidad, la definición de intereses comunes, de derechos específicos, la aculturación implícita y, en el otro lado de la acera, las profundas estructuras del trabajo y la explotación, los códigos de la subordinación y la exclusión, las conductas de la discriminación social y racial, etc.

a) ¿Qué es un indígena?

No es un problema de nominalismo filosófico el empeño por definir lo que es el indígena en la actualidad. Tal búsqueda se origina en la necesidad de superar los viejos análisis eurocéntricos que, en clave antropológica tradicional, definían a los indígenas como la población original de estas tierras y que, por su lengua, costumbres y concepciones del mundo, eran calificados como primitivos, salvajes, o considerados como portadores de una cultura atrasada.

Consecuentemente, el propósito de las políticas estatales fue contradictorio. En unos casos, el aniquilamiento feroz, como en la Argentina y Chile liberales. En otros, más tardíamente, como se plantea más adelante, incorporarlos gradualmente, en un proceso de ladinización, para convertirlos en lo que Carmack llamó, con ironía, el "indio civilizado"⁴, que es el indígena que habla bien el castellano.

Los intentos son numerosos y a veces inútiles, a la manera de un gato que gira buscando morderse la cola. Lo reiterativo de los esfuerzos encuentran una mayor riqueza, un mejor desarrollo, en el proyecto, con finalidades prácticas, que hizo el gran antropólogo mexicano Antonio Caso, quien propuso considerar indio a aquella persona que siente pertenecer a una comunidad indígena; y considera como comunidad indígena, aquella colectividad en la que predominan los elementos somáticos no europeos; que habla preferentemente una lengua indígena; que posee en su cultura material y espiritual elementos indígenas en una fuerte proporción y que, por último, tiene un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hace distinguirse a sí misma de los pueblos blancos y mestizos.

Han sido los instrumentos internacionales los que más problemas han enfrentado, pero los que también han hecho tentativas de identificación mejor logradas. El Convenio 169, de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en

⁴ Carmack, Robert. en: *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano, 1972, Pág. 58

países independientes (de 1989)⁵, considera indígenas a los descendientes de las poblaciones originales en la época de la conquista / colonización, que conservan más sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, que las instituciones de la nación a que pertenecen. En el texto mismo juega un papel decisivo la conciencia de su identidad como criterio definitorio.

El Segundo Congreso Indigenista Interamericano (1949) consideró que indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas, que tiene la misma conciencia social de su condición humana, así considerado por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lenguaje y en su tradición... Lo indio es la expresión de una conciencia social vinculada con los sistemas de trabajo y la economía, con el idioma propio y con la tradición nacional respectiva de los pueblos o naciones aborígenes⁶.

Adicionalmente, quisiéramos hacer un breve intento de conceptualización, siguiendo las propuestas de Martínez-Peláez, adoptando como punto de partida la idea de que el indígena no es una realidad definitiva sino una condición históricamente determinada y, por ello, es el heredero actual, modificado, del siervo colonial. Es decir, hubo factores que convirtieron una realidad humana anterior -los nativos prehispánicos- en otra -los siervos coloniales- al dismantelar, destruir, sustituir, la organización socioeconómica de los pueblos originales y obligarlos a formar parte de otra forma de vida y de cultura dominante, la de los vencedores.

El indígena del descubrimiento pasó a ser una hechura colonial que se prolonga, modificada, hasta el día de hoy en las diversas sociedades en América Latina, en tanto aún se mantienen relaciones de explotación y dominación, también modificadas pero herederas perversas de aquella colonial. En resumen, la condición indígena está determinada, en último análisis, por una relación de poder (que tiene contenidos económicos, políticos, etc.) con la otra etnia, los mestizos (ladinos y blancos).

Dicho una vez más, en esa relación los pueblos indígenas han conservado, pero modificados, rasgos importantes de su cultura, como estrategia defensiva. Se habla de relación de poder por los contenidos de fuerza, oposición y contradicción violenta, por referencia a la forma de articularse de manera subyugada con "los otros", a los que llamamos la "etnia" mestiza (o como pueda llamarse a ese conjunto, también heterogéneo, que forma "lo no indígena"). Obviamente, se trata de una contradicción de múltiples aspectos, no sólo conceptual sino apoyada en numerosos factores históricos.

⁵ Véase el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Asamblea General de la OIT en 1989 y publicado en diversas formas.

⁶ La Resolución N° 10 del Congreso termina aclarando que tales definiciones no afectan en absoluto la condición del indio en aquellos países cuya legislación especial establece otra condición jurídica.

En resumen, la comprensión de la naturaleza de lo indígena no sólo es una cuestión asociada a la historia profunda de estas sociedades, sino a la dinámica contemporánea de la misma, en la que la población indígena vive y se reproduce en condiciones determinadas por una relación de poder, calificada por la violencia, la discriminación, la subordinación política y la explotación económica.

Este conjunto de calificaciones, por sí mismas importantes, sin embargo, no determina por sí misma la condición indígena, pues existen otros grupos sociales que también están sujetos a situaciones parecidas de subordinación/explotación. Lo que sobredetermina la condición de estos pueblos es que este conjunto de elementos relacionales opera, se actualiza y tiene efecto a partir del carácter étnico-cultural indígena, que se entiende como un conjunto de rasgos de notable vigor que lo convierten en diferente al resto de la población. A su vez, este carácter refuerza la naturaleza opresiva de las relaciones de poder que con ellos se establecen.

En otras palabras, la población indígena es explotada, subordinada y discriminada por su condición étnico-cultural, que alimenta relaciones de poder asimétricas en el interior de la sociedad nacional; y, a su vez, el carácter de estas relaciones violentas determina la permanencia de tal condición étnico-cultural de los indígenas y, por ello, se asumen como diferentes.

En consecuencia, lo que debe cambiarse en profundidad, sustituirse, es la naturaleza de esas relaciones de poder que la sociedad (mestiza) establece con la población indígena, todo esto recuerda la dialéctica hegeliana del amo y del esclavo, que se determinan recíprocamente, al punto que el fin de la condición esclava altera también la condición del señor dominante. Debería recordarse que los contenidos de esas relaciones son heterogéneos y diversos, vinculados a prácticas, valores y normas que por siglos se reproducen en el interior de la sociedad⁷.

3. Algunos elementos que identifican la condición indígena en los noventa.

a) ¿Cuántos indígenas hay?

Teniendo presente lo resumido líneas arriba, relativo a la determinación cualitativa de qué es lo indígena hoy día, es necesario completar ese análisis con una referencia a su dimensión cuantitativa, tarea igualmente ardua, vinculada a la anterior. El problema no es contar, sumar, sino decidir con base en un criterio operacional, cuántos son los indígenas actualmente. Los censos no siempre son explícitos y han seguido por lo general la pista empírica del *lenguaje* o la

⁷ Para la Comprensión de estas afirmaciones, habría que recordar que en una relación de poder, constitutivo de toda interacción social, hay numerosas dimensiones que A. Giddens, señala, tales como que el poder es intrínseco en los actores sociales, envuelve relaciones de dependencia o autonomía, limita tanto como permite, y no sólo es dominación sino también resistencia, desobediencia, rechazo. Giddens, Anthony. *The Constitution of Society, Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press, Berkeley, 1984, pages. 29 y 331.

autoidentidad en la determinación numérica, en el seno de una extraordinaria diversidad cultural.

Las Naciones Unidas han recomendado el lenguaje, la lengua nativa, como una variable clave para identificar un grupo étnico, asumiendo, como lo señala la UNESCO, que es cada vez más frecuente el bilingüismo y, aún más, la persistencia del lenguaje junto a formas de integración cultural muy estrechas. El significado social del lenguaje es importante en general y aún más en estos grupos, porque facilita o acentúa la identidad grupal y va más allá de ser un mero código lingüístico⁸.

En sociedades mestizas es difícil encontrar lo que en otros contextos se llama una línea de color que separa, diferencia e identifica el componente étnico. Por el contrario, ocurre en América Latina una graduación infinita en el universo étnico y cultural. Bastaría poner dos ejemplos, uno de la realidad peruana, donde un indígena que habla español ya es un cholo; otro, de Mesoamérica, cuando éste deja de ser campesino y rompe sus vínculos con la tierra, empieza a no ser indígena. Estaría produciéndose, lo que la antropología, con toda razón, llamó un proceso de aculturación.

CUADRO 1

Algunas definiciones de etnicidad usadas en América Latina

País	Fuente	Definición de etnicidad
Bolivia	Censo (1976) y Encuesta de Hogares (1988)	Lenguaje propio
Colombia	Censos (1973,1985)	Percepción propia y zona geográfica
Guatemala	Censos (1973,1981)	Percepción propia
Honduras	Censo (1988)	Lenguaje propio
México	Censos (1988,1990)	Lenguaje propio
Panamá	Censos (1980,1990)	Lenguaje propio
Paraguay	Censo Nacional (1981)	Zona geográfica
	y Censos indígenas (1982)	y percepción propia
Perú	Censo (1972)	Lengua materna
	Censo (1981)	Lenguaje propio
Venezuela	Censo Nacional (1981)	Zona geográfica
	y Censos indígenas (1982)	y percepción propia

FUENTE: CELADE, 1992

⁸ Urban, G. y Sherzer, J. *Nations-States and Indians in Latin America*, Texas, University Press, Austin, 1992, pág. 308.

La fuente de información, como puede verse, son los Censos Nacionales, pero aún asegurado el carácter técnico de los mismos, las dificultades han persistido. En el cuadro siguiente se presenta una estimación aproximada, hacia mediados de los años ochenta de la población indígena. Es una aproximación porque aún, entre un censo y otro, los montos varían, a veces, gravemente.

CUADRO 2

Población indígena en América Latina, calculada para 1980

País	Fecha del censo		Alternativa estimada	
	Número de indígenas	de % Población total	Número de indígenas	de % Población total
Argentina			360, 000	1.1
Belice			27, 000	14.7
Bolivia	2,754,000	54.0	4,150, 000	56.8
Brasil			225, 000	0.2
Chile			550. 000	4.2
Colombia	225,830	0.8	300, 000	0.9
Costa Rica			26, 000	0.9
Ecuador			3,100, 000	29.5
El Salvador			1, 000	0.02
Guatemala	2,536,523	42.0	3,900, 000	43.8
Honduras	48,789	1.3	110, 000	2.1
México	5,181,038	0.0	12,000, 000	14.2
Nicaragua			48, 000	1.2
Panamá	72,615	4.0	99, 000	4.1
Paraguay	18,317	1.2	80, 000	1.9
Perú	3/626,944	24.8	9,100, 000	40.8
Venezuela	140,562	0.9	150, 000	0.8

FUENTE: CELADE 1992 y varias fuentes citadas en Gnerre⁹

El Centro Latinoamericano de Demografía, compiló en 1992 los datos de los censos disponibles y llegó a un total de 14.7 millones en nueve países, pero otros cálculos sugieren que ellos serían 25.6 millones, o sea alrededor del 6% de la población total. Los datos del cuadro anterior, pueden compararse con los que elaboró el Instituto Indigenista Interamericano (III)¹⁰ para los cuatro países con mayor población indígena relativa, y los resultados son los siguientes: Bolivia, 4.9 millones (71%), Guatemala, 5.3 millones (66%), Perú 9.3 millones (47%) y

⁹ Gnerre, M. "Indigenous Peoples in Latin America", Working Paper N° 30, International Fund for Agricultural Development, Roma, 1990.

¹⁰ El III ha actuado sobre la base de datos censales, se calcula una tasa de crecimiento acumulado de 38.9% para el período 1978-88. Toma en cuenta tanto el crecimiento vegetativo y correcciones censales (*sic*), así como fenómenos de reasunción de identidades, reconstitución de etnias e incorporación de indígenas asentados en las ciudades, sin hacer distinción por grados de aculturación. Véase: *América Indígena*, Vol. XXXIX, N° 2.

Ecuador, 4.1 millones (43%), lo que revela, a partir de la metodología del I.I.I., cifras mayores¹¹. Discrepancias de esta naturaleza podrían alertar innecesariamente esta sección.

En general, en América Latina, la población indígena pareciera animada por una tendencia a disminuir, lo que tiene que ser entendido en términos relativos y con algunas precisiones adicionales. Según los censos de 1970, en Ecuador, Bolivia y Perú, los tres países andinos con más población indígena relativa, tenían un 43%, 71% y 47% respectivamente. Alrededor de 1980, las cifras habrían bajado al 29%, 56% y 40% en los mencionados países¹². Este movimiento declinante debe ser considerado seriamente, porque la desaparición de la población indígena no es un problema de tiempo, como la vieja antropología lo pronosticó sin ánimo racista, pero como lo desean ferviente e hipócritamente numerosos supremacistas mestizos y blancos.

El pensamiento marxista planteó como hipótesis científica y no como pronóstico, que las diferencias étnico-culturales, por corresponder a una etapa del desarrollo social, deberían disolverse lentamente en diferencias de clase, correspondientes a un momento superior del desarrollo. El avance del capital "descampesinizaría" al agro y proletarizaría al campesino expropiado de la tierra, como un mecanismo inevitable de la modernidad. Emparentado así, técnica y no ideológicamente, con los mecanismos de la aculturación antropológica. Hay que constatar que ni la hipocresía blanca, ni la ciencia marxista, ni la sabiduría del antropólogo tradicional, acertaron. Los pueblos indígenas no están condenados a desaparecer, a contrapelo del manejo del consultor racista, que quiere "bajar" los porcentajes publicados, aunque los indígenas permanezcan ahí.

Tiende a generalizarse el sistema de clasificación con base en la "autoidentificación" como respuesta al funcionario del censo, lo que da como resultado, según algunos, una subestimación censal producto de las influencias negativas de la cultura dominante, que subvalora la condición indígena¹³. Algunos otros alegan, como factor explicativo, las altas tasas de mortalidad y morbilidad entre la población campesina, superiores sin duda a las que operan en el mundo no indígena.

¹¹ González, Mary Lisbeth. "How Many Indigenous People", en: *Indigenous People and Poverty in Latin America*, Q. Pscharapoulos y H.A. Patrinos (ed.), The World Bank, Washington, 1994, pág. 23. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derechos Indígenas en la actualidad*, UNAM, México, 1994, Págs. 21-22. Latin America Newsletters, "Informe Especial: los indios, nuevo factor en el panorama latinoamericano", junio, 1991, Págs. 4 y 5. Los datos de estas tres fuentes son totalmente incompatibles entre sí.

¹² Los datos consignados aquí, salvo indicación en contrario, son tomados de las publicaciones del Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, especialmente de su *Boletín Demográfico*, Santiago, Chile, diversas fechas.

¹³ Smith, Carol. *Guatemalan Indians and the State: 1540 to 1988*, Texas University Press, Austin, 1992.

Finalmente, está presente aquí, de una manera bien estudiada por la ciencia social, los mecanismos de la aculturación natural que van asimilando gradualmente a aquella población indígena que por diversas razones no sólo está en la frontera cultural de ambos mundos, límite que no es siempre explícito o consciente, sino enfrentada a la otra. Por ejemplo, los indígenas que hacen el servicio militar, obligatorio sólo para los campesinos en estos países, después del intenso proceso de entrenamiento a que se les somete (que incluye el alfabeto, el uniforme de soldado, otros hábitos alimenticios, etc.), no regresan a sus comunidades o lo hacen como indígenas mestizados, o como cholos.

Casi siempre (y deben existir excepciones), un cholo o un indígena que vivió fuera de la comunidad por cierto tiempo, no regresa al cultivo de la tierra como campesino, aunque pueda volver al seno de la comunidad bajo otra condición. Un elemento de desidentificación fatal está ya en el interior de su conciencia. El proceso de mestizaje cultural (y el llamado "blanqueo social") es lento y generalmente individual o por pequeños grupos familiares y difícilmente tiene una fuerza mayor que el crecimiento demográfico. Las mujeres suelen ser sujetos difíciles de mestizaje, como condición y resultado de su ubicación en la estratificación social, donde ocupan decididamente el lugar más bajo.

Todo lo anterior convalida el viejo reconocimiento de la permanencia histórica de lo étnico-cultural en el interior de las sociedades pluriétnicas. Lo que normalmente sucede, en relación con los mecanismos de aculturación, es que el mismo opera hoy día con cierta fuerza, más entre los jóvenes que entre los adultos y más entre los hombres que entre mujeres. Pero, especialmente, es una expresión conspicua de la ubicación geográfica de la comunidad, es decir, función de la proximidad a centros urbanos de gran atracción múltiple. La expansión de las vías de comunicación terrestre, la radio, la televisión, etc., formas complejas de la modernidad, impactan la cultura indígena en dirección opuesta.

Es oportuno agregar que la identificación hasta hace poco evidente entre lo indígena y lo rural está desapareciendo como tal. La mitad de la población indígena, en Perú, es hoy día "urbana" y se reconoce como tal al reproducir sus costumbres comunitarias en el, seno de la urbe desarrollada. Ello revela que la condición indígena ha resistido, de nuevo, el cambio económico, cultural y social implícito en la oferta urbana, produciendo formas de adaptación creativas. Aproximadamente, el 80% de la población indígena es todavía rural en Bolivia, Guatemala y México, pero es tendencialmente decreciente ese porcentaje. En Guatemala, la violencia política ha convertido a la ciudad capital en una *ciudad de indios*¹⁴.

¹⁴ La población indígena en ciudad de Guatemala era el 3.6% en 1964, del 6.7% en 1981 y se calcula que llega al 18% en 1992. Cf: Gisela Gellert, "Ciudad de Guatemala, factores de su desarrollo urbano, en: *Mesoamérica*, N°. I 27, CIRMA-Plumsock Mesoamerican Studies, Guatemala, 1994, pág. 30.

b) El factor lingüístico

Siendo la lengua nativa el vehículo clave de la identificación grupal, la realidad presenta una extraordinaria variedad de circunstancias, en las cuales tal clave resulta difícil de establecer o es sustancialmente poco significativa. Existe, en primer lugar, el problema del bilingüismo entre numerosos indígenas, que ya por sí mismo delata la presencia de un idioma nativo, porque al contrario, los mestizos no son bilingües en el sentido de hablar lenguas nativas. Pero sucede que el uso del español se convierte cada vez más en el vehículo de interacción social, resultado de los avances de la modernización económica y cultural cada vez más fuertes.

CUADRO 3

Población indígena mono/bilingüe en Perú y México

País	Bilingüe %			Monolingüe %		
	urbana	rural	total	urbana	rural	total
Perú	88	48	65	12	52	35 (1981)
México			80			16 (1990)
México			71			23 (1980)

FUENTE: CELADE 1992, Págs. 111-113

Hoy día, existen aproximadamente 400 lenguas o idiomas diferentes, y el rango de variabilidad entre países va de algunos que tienen 7 lenguas, hasta otros que exhiben 200 dialectos o idiomas diferentes. Esta notable dispersión se origina, contradictoriamente, no en los países de mayor población indígena, sino en las sociedades que tienen en su interior grupos tribales o en estado salvaje. Por ejemplo. Brasil, con 208 formas dialectales. Véase para mayor abundamiento el cuadro siguiente.

CUADRO 4

Diversidad de lenguas en América Latina

País	Número de lenguas	Grupos con 10.000 o más parlantes
Argentina	23	9
Belice	9	8
Bolivia	38	7
Brasil	208	7
Chile	7	2
Colombia	78	7
Costa Rica	11	3
Ecuador	23	9
El Salvador	4	4
Guatemala	26	15
Honduras	10	4
México	72	37
Nicaragua	9	4
Panamá	6	3
Paraguay	21	5
Perú	85	27
Uruguay	1	1
Venezuela	40	5

FUENTE: Citado en: Psacharopoulos G. y Patrinos A. *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*. The World Bank, Washington D.C.U.S.A. Pág. 32.

Hoy día están ocurriendo algunos movimientos contradictorios en relación a los factores etnolingüísticos que es necesario recordar. Por un lado, aumenta porcentualmente el número de los indígenas bilingües y, por el otro, hay presiones de las organizaciones indígenas para alcanzar el reconocimiento de los idiomas más extendidos, como la segunda lengua oficial. También ha sido una reivindicación muy sensible y de larga data, asegurar el derecho de los niños indígenas a ser alfabetizados en su propia lengua. Se trata de un debate que prácticamente está terminado, en favor de ese derecho, reconociendo al español como la lengua oficial.

En 1975, en el inicio de la llamada Revolución de los Generales, se declaró que siendo el español el idioma dominante, el Quechua era reconocido como lengua oficial. La Constitución Paraguaya, de 1967 proclamó al Guaraní como la lengua nacional y la de 1992, como el idioma oficial. La situación paraguaya es especial por el florecimiento del Guaraní como la lengua franca, juntamente con el español, en un contexto en que el resto de rasgos indígenas fueron desapareciendo¹⁵. Pero la paradoja aparece en el hecho de que la población

¹⁵ Urban and Sherser, *op. cit.*, pág. 308. En Bolivia, en 1987, la Secretaría de Educación y Cultura reconoció al Tupi-Guaraní como lengua nacional, junto al español, el Quechua y el Aymará. Como es sabido, el dictador Rodríguez de Francia, en Paraguay, a finales del Siglo XIX decretó el

paraguaya habla el Guaraní y no se considera indígena, mientras que la población lenca, en Honduras, ha perdido su lenguaje, pero se identifica como india. Igual situación *empieza a* ocurrir en El Salvador, donde lenkas y pipiles han *aparecido* en el último tiempo y sólo hablan el español, aunque en el nuevo clima democrático empiezan a luchar por su reconocimiento como indígenas¹⁶.

Bolivia, Guatemala y Perú son sociedades multiétnicas y multilingües, como lo muestra el cuadro anterior. Junto a este reconocimiento hay que recordar que siempre hay dos o más que son dominantes, como el Quéchua y el Aymará en Bolivia y Perú; o el Quiché y el Cachiqual en Guatemala; el Nahuatl y el Maya en México, etc. En la variedad lingüística radica la clave de la dispersión cultural, pues la multiplicidad de tales hablas explica diferencias fundamentales, desde idiomas bien estructurados con gramática propia y expresiones literarias, hasta formas dialectales, extremadamente primitivas.

Muchas de las lenguas menores, son variantes de troncos lingüísticos comunes, cuya involución o retraso no es posible analizar aquí y que se originan en tradiciones diversas y, por lo tanto, reproducen diferencias de orden precolonial. No hay duda que las lenguas indígenas sirven de vehículo *intracomunal*, pero no necesariamente *intercomunal* y, a veces, es el español, que no alcanzan a pronunciar perfectamente, el vehículo de la comunidad nacional, la manera inevitable de establecer la intersubjetividad, condición de existencia del universo cultural colectivo.

Es importante la comprobación de esta extraordinaria variedad etnolingüística, que tiende a la dispersión y a la existencia de identidades fuertes y débiles, pues la mayoría corresponde a grupos tribales, marginales en su sentido lato, es decir, a la sociedad y a la economía nacional.

c) Alfabetización y características educacionales.

La cultura que requiere e impone al mismo tiempo la economía capitalista, y las formas de desarrollo social que lo acompañan, vuelve dominante la importancia de la educación, como un factor y como una consecuencia del desarrollo. Desde la época de las revoluciones liberales, a finales del XIX la educación pretendió ser pública y gratuita, pero se hizo siempre en provecho de la élite social superior y sólo ocasionalmente se ha ido extendiendo a otras clases sociales. La educación formal tiene como punto de partida el aprendizaje del alfabeto como equipamiento básico para la vida productiva.

Guaraní como idioma oficial, ratificado después de la guerra de la Triple Alianza. Se trata, pues, de una larga tradición nacional.

¹⁶ Con ocasión de la matanza indígena de 1932, el general Martínez decidió "terminar" con el problema prohibiendo el uso de trajes, idioma y otras costumbres de los grupos indígenas. Noventa años después, El Salvador es considerado como una sociedad homogéneamente mestiza. Con el estímulo de las luchas reivindicativas de otros países, ahora han aparecido grupos que reclaman una identidad indígena.

El indicador estadístico de la alfabetización es elemental como tal, pero decisivo para calificar el status socioeconómico de una persona o de una sociedad; y medido por subgrupos proporciona una perspectiva comparativa que da base para reconocer mecanismos internos de igualdad, justicia social, bienestar, etc. Probablemente no hay una "variable" más crítica a mano, para establecer las diferencias de oportunidad entre la población indígena /no indígena. Es en el establecimiento y disfrute de esta oportunidad social, (que también es un derecho), donde más claramente aparecen las brutales desigualdades entre la población indígena y la no indígena en América Latina.

Como se trata de una de las informaciones más conocidas en estos temas, será suficiente exhibir algunos datos estadísticos recientes, que comprueban la gravedad de la situación imperante a estas alturas de fin de siglo.

CUADRO 5

Analfabetismo según etnicidad y país 1970s y 1980s (porcentajes)

País	1970s		1980s	
	No-indígenas	Indígenas	No-indígenas	Indígenas
Bolivia	23	42	14	24
Colombi	21	46	16	45
Guatemala	46	87	40	79
Panamá	21		14	62
Paragua	20		13	70
Perú	30	50		

FUENTE: CELADE, 1992.

El cuadro muestra cómo las diferencias son grandes, se mantienen y, en general, un promedio nacional alto revela, de partida, una sociedad atrasada. Una de las constataciones empíricas del novedoso trabajo del equipo de Psacharopoulos y Patrinos, con base en datos de una reciente Encuesta Nacional de Hogares¹⁷, es la fuerte correlación negativa existente entre niveles de escolaridad y condición indígena, así como entre logros: educativos y pobreza.

En Bolivia, los niveles de escolaridad de la población indígena, son aproximadamente tres años menos, como promedio, con respecto a los no indígenas. En el Perú rural, el 70% de los Quéchua-parlantes (mayores de 5 años) nunca fueron a la escuela, relacionado con el 40% que sí tuvieron esa oportunidad y son hispanoparlantes netos. Habría que tener cuidado con sacar deducciones

¹⁷ Reciben diferentes nombres como Encuesta Nacional de Ingresos, en México, Encuesta Nacional de Niveles de vida, en Perú, Encuesta Sociodemográfica, en Guatemala, etc. Los datos y la cuidadosa metodología aplicada, aparecen en Harry Anthony Patrinos. "Methods and Data", en: *Indigenous People. op. cit.* págs. 41-47. Salvo indicación en contrario, los datos de esta sección son tomados de este trabajo, especialmente, de la primera parte.

fáciles de tales constataciones. Por ejemplo, es evidente que no es por hablar Quéchuas que un niño no va a la escuela, sino por el conjunto de factores económico-sociales que determinan que ese niño por ser sólo Quéchuas-parlante sea portador de una descalificación insoportable.

Las diferencias señaladas aumentan entre diversas categorías de edad, entre población urbana y rural, entre mono y bilingües, pero sobre todo entre hombres y mujeres, que confirman lo dicho en otra parte de este documento, en relación con la posición inferior que las mujeres indígenas ocupan en la escala social de la sociedad global. Así, una mujer indígena, adulta, rural y monolingüe, nunca sabrá leer y escribir. Entre otras razones, negar esa fatalidad permitió a la señora Menchú alcanzar el Premio Nobel.

En Guatemala, otro ejemplo más, la mayoría de la población indígena no tiene educación formal, y quienes sí la poseen, alcanzan sólo la educación primaria. Como promedio nacional, el pueblo indígena tiene apenas el 1.3 años de escolaridad y el 40% son analfabetos. En el Perú, el promedio de escolaridad para indígenas es de 5.5 y para no indígenas de 8.1. El 29.8% de indígenas tiene la primaria incompleta, en tanto que sólo el 14.3% de no indígenas, lo tiene. En Chile, el 56% de la población Mapuche no ha asistido a la escuela, mientras que lo mismo ocurre con el 7% de los no indígenas. La información de esta naturaleza es abundante para todos los países con población indígena, pero lo anotado hasta aquí creemos que es prueba suficiente.

CUADRO 6

Tasa de analfabetismo según lenguaje y región en Bolivia, 1988 (porcentajes)

Población (mayor de 5 años)	Urbana	Rural
Indígenas monolingües	97	93
Indígenas bilingües	9	15
Hispano parlantes	10	22

FUENTE: CELADE. 1992, Pág. 36.

CUADRO 7

Tasa de analfabetismo en Guatemala según etnicidad y región (población de 5 años o más)

Región	No-indígenas		Indígenas	
	1973	1981	1973	1981
Total	46	40	87	79
Urbano	27	22	72	62
Rural	67	55	89	83

Fuente: CELADE. 1992. Págs. 53 y 62.

Tales datos prueban la existencia de mecanismos permanentes, implícitos, dinámicos, que operan en contra de la igualdad de oportunidades entre las etnias nacionales, para la formación de capital humano cuyas características puedan contribuir a disminuir las desigualdades económicas. Es también sabido que los diferentes logros en el trabajo o en cualquier actividad revelan desigualdades educativas, es decir, la presencia de factores de discriminación contra uno de los segmentos de la población, en este caso, la indígena.

En general, una conclusión fácil es inevitable. Los niños de familias indígenas nacen con un síndrome de desventajas socioeconómicas que establecen puntos de partida distintos, más difíciles de superar, comparados con los otros niños cuya capacidad para salir adelante está casi asegurada de antemano.

d) Salud, pobreza, desamparo: el final de una síntesis

La información y el análisis sumario que se hace líneas arriba, debería ser completado con una referencia a otros indicadores que definen que la condición indígena en América Latina no es reciente, pero ahora es más severa y más ostensible. Hasta hace poco era sólo pobreza rural. Una encuesta del FIDA documenta que en 11 de 18 países, la población indígena está incluida entre el grupo más numeroso de los más pobres rurales¹⁸.

En Bolivia, en tanto más de la mitad de la población es pobre, definida con los criterios al uso (que no es el caso discutir aquí), dos tercios de la población indígena bilingüe y casi tres cuartos de los monolingües, son pobres. La situación es similar en Guatemala, donde el 66% de toda la población (1991) vive en

¹⁸ FIDA, *The State of Poor Rural Poverty: an inquiry into its causes and Consequences*, New York University Press, New York, 1992, pág. 98.

situación de pobreza y el 38% se encuentra por debajo de la línea de extrema pobreza. Pero las cifras aumentan dramáticamente si se introduce la variable interétnica, pues sube el porcentaje al 87 de la población indígena. Júzguese la gravedad de la situación en que viven, ya que el 61% de ellos está por debajo de la línea de extrema pobreza. Se trata de una condición alarmante del límite de la escasez vital.

Los cálculos para México se han hecho con otra técnica, estableciendo correlaciones entre la pobreza del municipio y densidad de la población indígena del mismo. Así, en un municipio donde menos del 10% es indígena, la pobreza alcanza un 18% en el índice promedio, y en municipios donde más del 70% de la población es de origen étnico indígena, el 80% es pobre. En el Perú, el 79% de los indígenas son pobres y más de la mitad vive en estado de miseria.

En un interesante estudio sobre Bolivia, se analizaron los costos de ser indio, utilizando una muestra biétnica de mil personas (padres e hijos) en términos de sus niveles de educación, ocupación e ingreso. Los resultados son concluyentes. Las profundas diferencias existentes se explican en un 95% por los componentes de "clase" (familia, medio, educación y ocupación). Es decir, si se aplicaran políticas iguales para la formación del capital humano y medio ambiente familiar, virtualmente se podrían eliminar las desigualdades socio-económicas basadas en el origen indígena¹⁹. Otro autor, buscando determinar el efecto de ser indígena en la condición social, en Perú, utilizando datos de los censos de 1961 y 1972, encontró que cuando en la fuerza de trabajo el porcentaje de hablantes Quéchua/Aymará disminuye, el ingreso relativo aumenta sustancialmente. La utilización de la lengua nativa es castigada con el ingreso.

Se trata de una estructura de hierro que, al mismo tiempo que impide la igualdad de oportunidades, establece diferentes puntos de partida. A su vez, la desigualdad de logros o satisfacciones refuerza los mecanismos que podrían impedir la desigualdad de oportunidades. Se trata de un sistema que funciona con base en la discriminación efectiva y real, utilizando criterios étnicos. Los indígenas tienen menos educación, pero si se igualaran los niveles educativos con respecto a los no indígenas, podrían mejorar sustancialmente sus ingresos.

La investigación de Psacharopoulos supone que si se igualasen el capital humano y otras características productivas, ello podría resultar en una virtual eliminación de las desigualdades económicas basadas en el origen étnico. Los resultados diferentes pueden deberse a factores de discriminación, en la medida en que su acceso a la escuela o la cualidad de la educación tiene efectos en los logros laborales.

¹⁹ Kelley, J. "¿Class Conflict or ethnic Oppression? The cost of being Indian in rural Bolivia", en: *Rural Sociology*, No. 1953-4, págs. 399-420, citado por H.A. Patrinos, "The costs of Ethnicity: an International Review", en; *Indigenous People...*, op. cit. pág. 14.

Un estudio sobre Bolivia, por ejemplo, prueba cómo la porción del ingreso total diferencial, que se origina en desigualdades en las características productivas personales entre trabajadores hombres indígenas / no indígenas, es del 72%. En otras palabras, con base en características observadas, el ingreso diferencial podría reducirse en un 72% si cada grupo tuviera las mismas características para generar ingreso. El 28% restante no tiene explicación fácil y puede deberse a errores de medición o a factores “difíciles” de establecer, tales como la habilidad, la calidad de la educación, la cultura y la discriminación en el mercado de trabajo. "Por ello, la discriminación podría dar cuenta solamente del 28% del total diferencial de ingreso entre indígenas y no indígenas"²⁰.

En Guatemala, sin embargo, cerca de la mitad del total diferencial entre ambos grupos se debe a factores productivos y, la otra mitad, a causas que tienen que ver claramente con una brutal estructura discriminativa. El estudio citado abunda en datos que permiten concluir que si se igualan las características básicas del capital humano, muchas de las diferencias de ingreso entre indígenas y no indígenas podrían desaparecer, lo cual otorga grandes esperanzas para el futuro. Y la respuesta en esto es definitiva. Sólo elevando los niveles educativos de la población indígena será posible lograrlo²¹ y, para ello, la condición socioeconómica debe cambiar drásticamente.

Hay también en todo esto, un componente de salud, fertilidad, higiene y condiciones de salubridad comunal. Se encuentran ahora bien documentadas por el CELADE, entre otras instituciones, las tasas diferenciales de fertilidad, morbilidad y mortalidad infantil, comparativamente existentes en el interior de las sociedades latinoamericanas. Hay factores socioeconómicos que explican conductas diversas. Y también es sabido que el tema del control de la natalidad sólo se promueve a partir de determinados niveles educativos.

Es también un problema de cultura y valores, que en el caso de la familia indígena producen que ésta opte por tener numerosos hijos, decisión vinculada con los aspectos económicos, culturales y del ambiente, que la antropología ha registrado. Muchos creen que tienen más hijos con el fin de contrarrestar las altas tasas de mortalidad infantil. Probablemente este factor, cierto, pueda ser controlado con una intensa socialización de las ventajas de la familia nuclear.

Los programas de difusión en el uso de métodos contraceptivos tienen escaso éxito entre las familias indígenas y hay una fatídica relación además con baja educación, escaso acceso a la atención médica en el parto y alta tasa de mortalidad infantil. En general, el promedio es superior en el campo y entre indígenas y no indígenas. Por ejemplo, en Perú, la mortalidad promedio es de 169

²⁰ "Executive Summary", Psachopoulos and Patrinos, *Indigenous People... op. cit.* pág. XXI.

²¹ El conjunto del trabajo que venimos citando, realizado con indicadores estadísticos, está hecho con el propósito de establecer cómo la "igualización" (equalizing) educacional podría producir un considerable incremento en el ingreso relativo de la población Indígena. *Indigenous People and... op. cit.* pág. XX.

por cada mil habitantes (1990), pero entre la población indígena sube a 269; en Bolivia es de 122 para hispanoparlantes y de 186 para indígenohablantes. Finalmente, en Guatemala, es de 120 para ladinos y 142 para la población indígena.

De nuevo, en éste como en otros resultados, aparece la estructura asimétrica, desigual, injusta, de la organización de la sociedad nacional. Nos referimos, por ejemplo, a los servicios de salud y su acceso discriminatorio, resultado al menos de tres factores bien conocidos: desbalance rural / urbano en la oferta de servicios, la pobreza campesina e indígena y, a menudo, cada vez menos por operante, el aislamiento físico (o cultural) de la comunidad indígena.

Un ejemplo es suficiente: en Guatemala, la oferta de cama y hospital por mil habitantes es cuatro veces menor para la población indígena²². En general, para toda América Latina se ha documentado, por períodos bien determinados, una tendencia entre el personal indígena a padecer una enfermedad lo suficientemente severa que lo aleja una semana del trabajo (comparativamente), a enfermarse más frecuentemente y, como promedio, a buscar aún menos los servicios médicos o asistenciales.

La conclusión es casi la esperada. Los hallazgos recientes, en la antropología médica (no siempre calificada así) sugieren que las políticas oficiales que buscaran igualar las características del capital humano -es decir que los indígenas obtuvieran más escolaridad, igual entrenamiento, acceso a los servicios médicos, etc.- reducirían todas las diferencias de ingreso entre indígenas y no indígenas. Esto, a su vez, aliviaría la pobreza en un gran segmento de la población latinoamericana.

II. Los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos

1. Introducción

En ningún aspecto más visible se comprueba la primera gran paradoja de la historia latinoamericana, que precisó don José Medina Echavarría, como en lo relativo a la condición de los indígenas latinoamericanas. En efecto, un abismo separa el reconocimiento legal que después de la independencia política hicieron las repúblicas latinoamericanas acerca de las libertades y derechos de toda la población, y el efectivo cumplimiento de esa declaración. Don José hablaba de la altisonante pretensión de nuestras Constituciones Liberales y el contraste con las realidades socioeconómicas y culturales donde imperaba el atraso total²³. La

²² Tal vez es necesario recordar que toda la información estadística de esta sección ha sido tomada de las publicaciones de CELADE o de el texto tantas veces citado de Psacharopoulos y Patrinos.

²³ A don José Medina Echavarría, español que vivió largos años en varios países de la región, se le considera el fundador de la moderna ciencia social latinoamericana. Su libro *Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo Económico*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1964, hace referencia

paradoja entre la declaración jurídica avanzada del país formal y la sociedad oficial, rural, pobre analfabeta, de subsistencia.

A la población indígena, desde el comienzo mismo de la vida republicana, aunque seguramente con variaciones secundarias, se le concedió la igualdad jurídica y la ciudadanía genérica que los cuerpos constitucionales acordaban para todos. Como pretensión legal, todos eran ciudadanos. En muchos casos, además, sobrevivieron o se adaptaron leyes y reglamentos especiales que, con intención de reconocer alguna protección especial, de hecho establecían diferencias que ayudaron a la permanencia de la marginalidad y a la inferioridad social con respecto a las poblaciones mestizas.

Existen numerosos trabajos que describen y analizan las vicisitudes legales de la condición indígena y, más aún, los que asumen esta condición como parte de una trama nunca terminada acerca de la identidad nacional latinoamericana. Es un tema apasionante pero ajeno a las precisiones de este documento. En todo caso, lo importante de esta referencia es que el grado de conciencia sobre el reconocimiento de las identidades en conflicto ha aumentado en el último tiempo y constituye un nudo problemático de la cultura política latinoamericana.

2. *Derechos generales y particulares del indígena*

Los derechos de la población indígena no son *solamente* los derechos de la población en general. Reclaman otros, aunque, de hecho, tienen *menos* por que, los generales, los disfrutan poco. En algunas sociedades de la región la legislación empieza a cambiar en el sentido de reconocer derechos especiales a partir de situaciones específicas, distintas, que analizamos a continuación. Unos, los primeros, son los derechos individuales consagrados en la Constitución y reconocidos ampliamente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Otros, parecieran ser derechos colectivos, propios de grupos humanos con otras características.

La problemática de las poblaciones indígenas, no se origina exclusivamente en el conjunto de carencias de orden material que las golpea tan profundamente, ni por su relación con el desarrollo económico, social y cultural, del cual parecieran distanciarse. Como viene siendo sugerido en este documento, el problema es más complejo, pues apunta a la sobrevivencia de grupos étnicos que reclaman una identidad *propia*, que se define en relación con el resto de la población nacional. Hay pues, dos situaciones que exigen dos normativas distintas, en las que aparece el Estado pero, ahora, como expresión concentrada de la sociedad.

La consecuencia de una situación como la que se describe en el párrafo anterior, es que existirían internamente dos clases de derechos, lo cual en principio puede constituir una aberrante afirmación para un jurista tradicional, con

a esta contradicción heredada de las viejas estructuras hispanas: la visión de las élites latinoamericanas, hipócritas y racistas, sobre las poblaciones indígenas.

un perfil conservador, formalista, poco imaginativo y de raza blanca (o mestizo, con aires “blanquinosos” como los llaman en Perú). Así: a) los derechos generales establecidos por el orden jurídico nacional, y lo que llamaremos constitucionales, y b) los derechos particulares que reclaman hoy día los pueblos indígenas y que llamaremos particulares ¿Otros derechos para grupos *distintos*?

Por de pronto, ocupémonos de los derechos constitucionales, donde aparecen los derechos humanos. Los problemas se originan, por ello, de una doble manera. En relación a los derechos del ciudadano en general que la Constitución establece, y que por las circunstancias arriba explicadas, *admiten diversos reconocimientos* y aplicaciones cuando se trata de ciudadanos indígenas. A la población indígena, en América Latina, por su condición de ser una etnia vencida y dominada y posteriormente explotada y subordinada, no se le reconocen o aplican, en igualdad de condiciones, los derechos generales, constitucionales, universales.

Y, por el contrario, se vulneran de manera más o menos ostensible y permanente en un contexto práctico en que *ello pareciera* no ocurrir. Y cuando efectivamente sucede, pareciera ser parte de un largo y extendido hábito colectivo. Las raíces del racismo latinoamericano residen justamente en que forman parte de un síndrome cultural implícito, inicial u originalmente inconsciente en tanto forma parte de una interacción heredada, imitada, aprendida y reproducida cotidianamente. Es ésta la situación histórica que origina la segunda clase de derechos, que forman ; parte de una protección particular para grupos humanos que los requieren para su sobrevivencia.

Las violaciones de los derechos de las poblaciones indígenas no solamente suceden como resultado de su posición deficitaria en la estratificación social, a lo que se sumaría su condición políticamente subalterna y marginal. Es decir, no por ser pobres o dominados sus derechos se irrespetan sino, además, porque son sujetos de discriminación negativa, se les niega de forma sistemática las posibilidades de conservar y desarrollar sus rasgos culturales propios. Esto último alude al uso de una lengua propia, al conjunto de costumbres sociales inherentes a su concepción de la vida simbólico-espiritual, sus formas de organización social y política, etc. En relación con esta condición, aparecen los derechos particulares.

Tal como lo señala Rodolfo Stavenhagen, en uno de los textos más completos sobre estos temas²⁴, la característica de esta situación es que la violación de los derechos de las poblaciones indígenas en América Latina *no es un fenómeno aislado ni fortuito*, sino que responde a condiciones estructurales propias de la historia económica y política de la región, ampliamente documentada hoy en día, pero que no es posible resumir no siquiera aquí.

²⁴ Stavenhagen R. “Derecho Indígena y derechos Humanos en América Latina”, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1988, Pág. 10 y ss.

Y aún más, la estructura jurídica e institucional heredada y presente, ha contribuido en gran medida a proporcionar estas prácticas, en un contexto esencialmente contradictorio. Esto último, por que a partir del “redescubrimiento” de las raíces indígenas que hizo la Revolución Mexicana, desde los años cuarentas se practican por parte de algunos gobiernos, políticas especiales que tienen esencialmente tres características:

- a. Se realiza un reconocimiento político de la existencia de una población indígena, con problemas cuya magnitud exige que se les deba atender de manera *particular*;
- b. Se considera que el desarrollo y la modernización de la sociedad requieren hacerlo de forma inmediata, como una exigencia del sistema que tiende hacia la homogeneidad total;
- c. Finalmente, se parte de la preocupación por una inacabada tarea de construcción nacional, es decir, aparecen aspectos de conciencia y cultura nacional que se hace intelectualmente urgente resolver.

Las llamadas políticas indigenistas, originadas en México como respuesta a los problemas sociales de su población indígena, y luego intentadas en otros países, fueron respuestas estatales, que sólo tuvieron en cuenta los derechos constitucionales frente a esta población, y que parecieran tener una inspiración común: la conciencia de que el retraso de los indígenas podía resolverse *intencionalmente* aplicando medidas dirigidas a su incorporación o integración a la sociedad nacional, que es el mundo de los blancos y los mestizos, es decir, el segmento dominante de la sociedad²⁵.

Subyace a esa concepción generalizada y conocida bajo distintas denominaciones, que los indígenas pueden dejar de serlo. Que se trata en consecuencia, de una condición ciertamente anormal pero transitoria. Y que el desarrollo nacional en plenitud es la homogeneización cultural y étnica, el fin del indio como anomalía, sueño idílico pero igualmente falso y racista como lo mencionamos en la primera parte de este documento²⁶.

La historia de América Latina ratifica todos los días y sobre todo, en los últimos tiempos, que ningún tipo de crecimiento económico o desarrollo social puede ser exitoso si se apoya en tales supuestos. Que los pueblos indígenas han resistido con extraordinario vigor a los embates de la violencia, de la derrota, de la conquista, los tres siglos de servidumbre colonial y más de siglo y medio de explotación brutal del capitalismo agrario. Y que están allí, modificados pero

²⁵ Un buen resumen de la teoría y la práctica del indigenismo, en el texto ya mencionado de Stavenhagen, Derecho Indígena y... Págs. 105-117.

²⁶ Existe una abundante bibliografía sobre este tema. A mano, la excelente recopilación crítica *Indigenismo, Modernización y Marginalidad, una revisión crítica*, Juan Pablo Editor-CIIS, México, 1979, especialmente el trabajo de Héctor Díaz-Polanco.

presentes. *La condición indígena es un hecho permanente y estable*²⁷. El reconocimiento a su permanencia y respeto de los derechos que llamamos particulares.

3. Derechos y derechos humanos de los Pueblos Indígenas

En la cultura política contemporánea reciente ha venido creciendo la importancia por el respeto a los derechos humanos en general. Ello está vinculado a una vigorosa ola democratizadora que recorre el planeta. Hay una toma de conciencia, igualmente creciente, acerca de los pueblos indígenas, de sus derechos particulares y no solamente de los llamados derechos humanos. El conjunto de preocupaciones que se mueve en torno a ellos, tiene tanto una dimensión internacional, primero, como proyecciones o consecuencias de carácter nacional, después.

A partir del estudio y del análisis de las principales demandas de los indígenas, tanto las de carácter ancestral como las que han surgido, reformuladas o vigorizadas en los últimos años en foros nacionales e internacionales²⁸ y recogidas en documentos de ese origen, presentamos una propuesta preliminar, un resumen desagregado de lo que hemos venido llamando derechos de los pueblos indígenas, los cinco derechos que consideramos constituyen la síntesis de las demandas. Son *cinco conjuntos de derechos*, de múltiple derivación, ordenados en secuencia lógica y con un sentido de filiación interior:

- i) El derecho a ser reconocidos como *pueblo*, con identidad propia y con derechos históricos que se derivan de esa condición.
- ii) Como consecuencia de lo anterior, el derecho -que su reconocimiento como *pueblo* de larga presencia histórica- les da a la tierra y al *territorio*.
- iii) Como consecuencia de los dos anteriores, el derecho a ejercer formas de *autogobierno y administración propias*.
- iv) Como consecuencia de los tres anteriores, el derecho al reconocimiento y el ejercicio de un *derecho consuetudinario*, propio.
- v) Finalmente, como efecto de todo lo anterior, el derecho a *participar y decidir* en la determinación de las políticas nacionales que les afectan.

Como puede verse, este conjunto de reivindicaciones no admiten una clasificación tradicional y aunque tienen que ver de manera directa e inmediata,

²⁷ La continuidad “del pueblo profundo” no sólo es un problema de la América Latina indígena, una vigorosa defensa de esta continuidad aparece en los trabajos de Guillermo Bonfil Batalla, por ejemplo, en su Introducción a Utopía y Revolución. El Pensamiento Político Contemporáneo de los Indios en América Latina. Bonfil B. G. (comp.). Nueva Imagen, México, 1981, Págs. 22-28.

²⁸ Véase la extraordinaria recopilación Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas: La cuestión étnica 500 años después, INCEP, Documento de Debate N° 47/48, Guatemala, 1993, que en sus casi 700 páginas contiene todas las declaraciones, discursos y acuerdos internacionales formulados a partir de 1986, así como el resultado de todos los encuentros regionales a raíz del V Centenario. En la última parte, aparece la “Visión de la Iglesia Católica”, incluyendo diversos mensajes papales.

como contenido, con los llamados derechos humanos, que se interesan básicamente por el derecho a la vida y a la seguridad, a la vida con dignidad y reconocimiento social, están mas allá y mas acá. Atender y respetar los cinco derechos de los indígenas contribuiría a crear condiciones para la vida de ellos, con respeto y dignidad.

Los derechos de los pueblos indígenas constituyen una unidad comprensiva de los llamados derechos de primera, segunda o tercera generación, y que respaldan los derechos económicos, sociales, los políticos, lo relativo a un medio pacífico, a un ambiente limpio, etc. Pero todos ellos tienen esencialmente un carácter individual. Estos otros, como unidad compleja y múltiple, son reivindicaciones histórico-colectivas que, al instrumentalizarse, tendrían efectos particulares y sin duda revolucionarían las relaciones entre la sociedad, y su correspondiente Estado, con los grupos indígenas.

Los derechos que reivindican los pueblos indígenas tienen un *carácter colectivo* y su reconocimiento por parte de la Constitución y de las leyes regulares implicaría, *de jure*, un profundo cambio de la perspectiva política y cultural en la que están organizados los Estados nacionales hoy día, es decir, tendría efectos trascendentales en un sentido de reorganización estructural. En ello reside tanto su importancia como su difícil aceptación. Examinemos brevemente, de manera particular, en el orden en que aparecen líneas arriba, lo que ellos significan como demandas grupales, *vinculados entre sí por un lazo genético*:

En relación al primero de ellos, el reconocimiento como "pueblo" tiene una significación jurídica decisiva, porque en la tradición legal nacional e internacional, ha habido una identificación implícita entre lo que es pueblo y lo que es nación y, en consecuencia, uno conduce al otro aunque se trate de conceptos que *no son intercambiables*. Constituye una derivación lógica que todo pueblo reclame una identidad propia; o, dicho con otras palabras, que la nación se defina claramente como un colectivo con destino común y con identidad compartida con base en una historia común. El reconocimiento de las comunidades indígenas como pueblo tiene este alcance jurídico de nación.

En relación al segundo, el derecho a la tierra y al territorio se refiere al reconocimiento de la significación especial que para los pueblos originales de estas regiones, tiene su *relación con la tierra*. El derecho reclamado no es el derecho al "trozo de tierra para cultivar", medio de producción que se reclama en toda "reforma agraria" y que puede constituir en otro momento, una reiterada reclamación campesina. Por eso, la demanda indígena hoy día se refiere al *territorio* como el espacio donde se desarrolla la existencia social, espiritual, cultural, económica y política de esta población.

Como pueblo, el indígena requiere y exige una base material, el territorio. No se refiere, en consecuencia, a la dotación de una parcela privada por parte del gobierno, sino al reconocimiento, por parte del Estado nacional de *un espacio sociocultural y político*, vital para el ejercicio pleno de sus otros derechos

colectivos. Este derecho alude, básicamente, a la calidad de propietarios originales que los indígenas tienen (o tuvieron) de las tierras que habitaron, que tradicionalmente cultivaron, así como al uso de los recursos naturales existentes en el territorio.

Este tercer derecho es una derivación natural de los dos anteriores. La noción de pueblo fue objeto de debate en la ciencia política y en la política estatal del siglo XIX, porque estuvo siempre vinculada a la idea de *autodeterminación*. En el siglo pasado el tema estuvo planteado como el derecho de las minorías nacionales a convertirse en entidades *autónomas*. En el siglo XX, la "cuestión nacional" estuvo ligada al profundo proceso de descolonización, en virtud del cual obtuvieron su independencia antiguas naciones asiáticas y africanas, dominadas por el imperialismo europeo. ¿Puede imaginarse una nación enajenada del autogobierno? Nótese que es un derecho que se discute hoy día de manera equívoca, pero creciente, como demanda por la autonomía política, aunque en el caso de los pueblos indígenas, en efecto, el tema ha sido planteado como el derecho a la *administración local*.

En cuarto lugar, este derecho apunta a una relación no siempre bien resuelta en la historia jurídica entre el derecho nacional, vigente y el derecho consuetudinario, positivo. En el Estado moderno existe el derecho escrito y la legislación es la más importante de las fuentes normales del derecho. Para que se reconozca una costumbre es indispensable una práctica social reiterada y la convicción grupal de que dicha práctica es obligatoria. *Inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*. El reconocimiento de los derechos, mencionados en los puntos precedentes, conduce directamente a la aceptación del derecho consuetudinario indígena, que hoy día tiene una vida marginal a la práctica oficial pero, sin duda alguna, las comunidades indígenas enfrentan y resuelven muchos de sus litigios cotidianos, aplicando la costumbre y la sabiduría colectiva que encarnan, con dignidad, los chamanes o los consejos de ancianos²⁹.

Como parte importante de la vigencia efectiva del derecho consuetudinario indígena, que debería ser reconocido expresamente por el Estado como norma supletoria, en algunos casos, o como norma directa y efectiva, en otros, se encuentra, también, el derecho del indígena a la *protección jurídica* en igualdad de condiciones. Ello supone, por lo menos, dos niveles diversos en los que la igualdad formal/material se manifiesta. Por un lado, la aplicación de "la costumbre", las *mores* o normas tradicionales para dirimir un conflicto o castigar un delito. Por el otro, el uso del idioma nativo en la sustanciación del juicio, a fin de que los derechos del encausado puedan ser respetados plenamente. En un caso, se trata de reconocer una desigualdad material apoyada en una diferencia cultural:

²⁹ Sobre este tema contamos con la valiosa recopilación de ensayos especializados, Stavenhagen R. y Iturralde D. (comp.) *Entre la Ley y la Costumbre, El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990.

la definición indígena de lo que es delictual y del procedimiento apropiado. En el otro caso, es una desigualdad formal, que supone la vigencia del derecho nacional.

Finalmente, y ya casi como una obvia derivación lógico-jurídica, sí el Estado reconoce a un pueblo y un territorio, más su derecho al gobierno local y a sus leyes, la reivindicación a integrar plenamente, a formar parte de las instancias políticas nacionales, donde se deciden las prioridades de su propio desarrollo, debe incluir el derecho a participar en la formulación, administración y seguimiento de programas y proyectos de desarrollo regional. También el derecho a desarrollar programas propios de consolidación cultural y, consecuentemente, al enriquecimiento de la cultura nacional. Y aún más, el derecho a contribuir con sus propios puntos de vista a las políticas de desarrollo en el ámbito nacional.

El reconocimiento de estos derechos, apunta a lo que Jorge Dandler llama *un orden jurídico de la diversidad*³⁰, pensando en Estados nacionales que no solamente han reconocido su carácter pluricultural y multiétnico, sino que han dado los pasos siguientes, o debieran darlos hacia el fin de este siglo, y que llevarían al *establecimiento de una notablemente diversa relación en el interior de la sociedad, entre el Estado y los grupos indígenas*. Es en relación a este punto, que las organizaciones indígenas hablan de reforma del Estado, tema del cual hablamos más adelante.

Finalmente, en esta última parte es necesario consignar que hay *tres situaciones fácticas* de como la cuestión indígena se presenta en América Latina y que dan origen a una distinción clave para el reconocimiento operativo de los derechos que se mencionan líneas arriba:

Hay una *primera categoría* que se encuentra ahí donde las poblaciones indígenas representan un porcentaje elevado de la población y viven extendidamente en todo el territorio nacional, especialmente en zonas rurales. Esos países son Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú³¹. Estos son también cuatro de los cinco países con las poblaciones indígenas mayores en términos absolutos. El quinto país, México, tiene la mayor población nativa en términos absolutos, unos 7 millones, pero no en lo relativo.

Hay una *segunda situación*, donde la población indígena tiende a estar concentrada en zonas específicas, llámense "refugios", "reservas" o "reducciones", tales como los casos de Chile, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay y Costa

³⁰ Dandler, Jorge "Hacia un orden jurídico de la diversidad", en: *De Amerindia hacia el Tercer Milenio*, Instituto Nacional Indigenista, UNESCO-INI, México, 1991, Pág.59.y ss.

³¹ Los porcentajes de población indígena en esos países han sido mencionados en la primera parte de este documento. Esta reflexión se hace en esta parte porque la articulación entre la fuerza demográfica indígena y la naturaleza de sus derechos, está estrechamente vinculada al tratamiento legal y constitucional. Se trata de países con mas del 40% de población indígena en el total nacional.

Rica³². La condición de México estaría más próxima a la primera aunque, como se ha dicho, su población indígena tiene porcentajes parecidos a los de esta segunda.

Finalmente, hay una *tercera categoría*, cuyas poblaciones indígenas están formadas casi exclusivamente por grupos pequeños de cazadores y recolectores nómadas, en situación tribal en otros casos, como Brasil y Venezuela³³. Las líneas divisorias entre esta clasificación no son muy claras, si se recuerda que hay sociedades que tienen *también* grupos que corresponderían a esta última, como Perú, Ecuador o Paraguay o bien, Brasil, que por su reciente legislación podría ubicarse en la segunda categoría, etc.

Estas tres diferentes situaciones *condicionan* la toma de decisiones del Estado correspondiente para facilitar o demorar el reconocimiento de lo que hemos llamado los cinco derechos de los pueblos indígenas, tal como lo exponemos más adelante.

4. La Constitución y las legislaciones nacionales. La lucha por el reconocimiento a la diversidad.

El carácter conflictivo y difícil de esa condición relacional llena de nuevos contenidos, hoy día, la llamada cuestión étnica en América Latina. Un amplio movimiento constitucional y legal ha empezado en la región. No es ningún hecho fortuito el que preside la preparación de este documento. Ni la urgencia de un Documento Interamericano sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Pero antes de examinar brevemente esos cambios jurídicos, constitucionales o no pero potencialmente trascendentales, hay varios fenómenos concurrentes, por lo menos cuatro, que necesitan ser situados previamente en una perspectiva analítica.

En *primer lugar*, diversos gobiernos de América Latina, unos más sensibles que otros, han constatado el fracaso de todas las políticas indigenistas utilizadas hasta ahora. ¿Por qué preocupa el fracaso integracionista? De doble manera: por un lado, porque los pueblos indígenas están ahí, y cada vez más pobres y envilecidos; y por la otra, porque ahora han cobrado nuevas formas de conciencia sobre su situación y sobre su fuerza. He aquí la expresión de una extrema debilidad del Estado nacional constituido en el siglo XIX bajo égida de ideas liberales.

³² Hay otra categoría de países que tienen entre un 10 y un 2% de población indígena, donde estarían, entre otros, Honduras, México, Chile, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Colombia, Venezuela, etc. Utilizamos como fuente Pando, Jordán, 1990, III - FAO.

³³ Los países con menos del 1% de población indígena son, entre otros, Costa Rica, Argentina, Brasil, Uruguay y las islas del Caribe. Fuente citada

En *segundo lugar*, porque las políticas de integración social y nacional, formuladas y articuladas necesariamente a los proyectos de desarrollo, en este final globalizado de siglo, no tendrán éxito sin la participación de toda la población nacional, como ejecutores y como beneficiarios del progreso y la modernización. La conciencia de este déficit ha movido crecientemente a modificaciones sustantivas en la manera de enfrentar la cuestión étnica. En otras palabras, no es posible la modernización de la sociedad si en su interior persisten o se estimulan enclaves de pobreza, atraso y exclusión. La pobreza y la marginalidad imponen, tarde o temprano, límites al desarrollo nacional y la población indígena ocupa el centro de esa situación límite.

En *tercer lugar*, por la dimensión política que hoy día, más que nunca, tiene la exclusión indígena, vinculada a los dos puntos anteriores, las violaciones a los derechos humanos en sociedades con población indígena ocurren, básicamente, con los indígenas. Esta situación se produce en relación con los derechos de primera, segunda y tercera generación. De ahí que se considere que la vida democrática no tendrá asidero ni permanencia sin la conversión del indígena en ciudadano indígena. Para lograrlo, evidentemente, son insuficientes los reconocimientos formales de la Constitución y las leyes regulares. La constitución de ciudadanías no ocurre en el espacio jurídico sino en el social. Y solo adquieren pleno sentido en lo político.

Hay un *último factor*, de naturaleza externa, y apunta a la importancia que adquiere en los últimos tiempos la toma de conciencia de los organismos de Naciones Unidas, de gobiernos extranjeros y de organizaciones no gubernamentales internacionales, en favor de los derechos humanos, en general y de los indígenas particularmente. Ya no es el problema primario, que movió a la Liga de las Naciones, en los años posteriores a la I Guerra Mundial, sobre los "derechos" de las minorías o la lucha genérica contra la discriminación racial. El universo jurídico está lleno de acuerdos contra la discriminación. Ahora, es una toma de conciencia directa y clara sobre los derechos humanos de las poblaciones indígenas, cuya concreción ecuménica se encuentra en el convenio 169 de la OIT que se analiza más adelante.

Todos estos factores, y seguramente otros más que se han venido mencionando a lo largo de este documento, explican los cambios que han empezado a ocurrir en el ambiente legal y político de nuestra región. Una revisión rápida de estos cambios recuerdan que hoy día, las Constituciones de Argentina, México, Nicaragua, Colombia, Paraguay, Guatemala, Brasil, Panamá, Perú, Bolivia y Ecuador hacen algún tipo de reconocimiento al carácter multiétnico (y no necesariamente multinacional) de sus sociedades. Estos países y otros, como Venezuela, El Salvador, Honduras, Chile, Belice, Suriname, etc., han promulgado una legislación destinada a reconocer y proteger ciertos derechos.

Un examen más particular de la legislación actual, nos permite hacer el siguiente resumen, resultado en parte de las Consultarías solicitadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

- i. La respuesta probablemente más avanzada hasta ahora es la colombiana, que en su nueva Constitución (1991) reconoce la existencia de pueblos con cultura y derechos propios, adecua los derechos de esa población indígena a su organización política, reconoce su autonomía y le concede un espacio en el interior de su vasta geografía, por cierto, irremediablemente marginal al mercado y a la sociedad nacional. ¿Reconocimiento del derecho al territorio? La Constitución remite a una legislación especial el tratamiento de su población indígena que, vale la pena recordar, constituye apenas el 0.9% del total. La Constitución de Colombia, resultado de la primera Asamblea Constituyente multipartidaria, pluralista, en la historia de este país, constituyó un cuerpo jurídico novedoso y moderno. En la Asamblea hubo una importante representación indígena, que se mantiene.
- ii. La Constitución del Paraguay, de 1992, establece en un largo capítulo especial, un reconocimiento explícito de su población indígena (mas o menos, 100.000 personas, que equivalen al 2.3% del total) y de sus derechos, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad idéntica en su respectivo hábitat, así como el derecho a aplicar libremente su sistema de organización política, social, económica, cultural, etc., por tratarse de grupos de cultura anterior a la formación del Estado. Reconoce la propiedad comunitaria, en extensión y calidad suficientes para el desarrollo de sus formas peculiares de vida. No debe olvidarse que en Paraguay toda la población habla Guaraní, que permanece con el castellano como el idioma co-oficial, menos los indígenas que utilizan algunos formas dialectales. Estas innovaciones constitucionales corresponden al despertar democrático de la sociedad paraguaya.
- iii. La Constitución de México fue reformada en su Art. 4. para reconocer la composición pluricultural de la Nación y se garantiza el derecho de su población indígena a la protección y el desarrollo de sus lenguas, cultura, recursos, etc., incluyendo el respeto a las costumbres jurídicas en los juicios agrarios. Es importante el reconocimiento de la personalidad jurídica de la población ejidal y comunal y su derecho a la tierra, con la posterior reforma al Art. 27 Constitucional. Deja en manos de una ley el desarrollo de estos y otros derechos³⁴. La preocupación del Estado mexicano por lo indígena ha sido importante, pero no lo suficiente para evitar el estallido de descontento indígena, en Chiapas, el 1° de enero de 1994, plétórico de reivindicaciones de la naturaleza que se viene estudiando. El reclamo a la autodeterminación y a la protección y respeto de sus derechos como pueblo indígena, constituyen el eje de una cuestión que todavía no ha sido resuelta, en el

³⁴ Se han reformado algunas Constituciones estatales en el mismo sentido que el artículo 4to. Constitucional, por ejemplo, en los Estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. Y recientemente, la Constitución del Estado de Chihuahua incluyó un capítulo nuevo, con base en el Convenio 169, que va mas allá del mencionado artículo Constitucional.

marco de una negociación que trasciende los problemas indígenas *strictu sensu*.

- iv. La Constitución peruana de 1993, dio un significativo avance, pues, el Estado no solo reconoce y protege la diversidad étnica y cultural sino ratifica las lenguas indígenas Quéchua y Aymará como oficiales, y reconoce la existencia legal de las Comunidades Campesinas y Nativas, con personería jurídica y jurisdicción en algunas materias. En algunas leyes particulares recientes, sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, establece derechos hasta ahora no reconocidos en el país³⁵. El tema del territorio solo ha sido resuelto en favor de algunos grupos tribales de la Amazonia peruana.
- v. La experiencia nicaragüense es diversa, paradójica y avanzada. Primero, en 1986, la Constitución solo señalaba el derecho a preservar y desarrollar la identidad cultural de los indígenas, y reconoce las formas comunales de propiedad, etc. En el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica se reconoció el derecho de las comunidades indígenas (miskitos, sumus y ramas)³⁶ a la autonomía y al territorio, por intermedio de una legislación especial. En esta, se estimula "preservar y desarrollar su identidad cultural, lenguas, religiones y costumbres, etc." y se establece la obligación del Estado de garantizar tales derechos. En las controversiales reformas constitucionales de principios de 1995, se rarificaron aquellas decisiones y se elevaron al rango constitucional. La experiencia del funcionamiento autónomo en la administración de los asuntos locales, esta siendo examinada hoy día a la luz de sus resultados favorables o no para la población nativa. Es una prueba del derecho a la autodeterminación.
- vi. En Venezuela, una Comisión bicameral para la Revisión de la Constitución de 1961 presento en 1992, un artículo que reconoce el derecho de las etnias, comunidades y pueblos indígenas a la conservación de su cultura e identidad, así como el deber del Estado de proteger el hábitat natural, el derecho a la alfabetización en su lengua, y otros tantos derechos similares³⁷. Cabe recordar que la población indígena en Venezuela no llega a 200.000

³⁵ Eguiguren, F. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Constitucionalidad*, Documento de Consultoría, IIDH, Lima, mayo 1994, Pág. 12

³⁶ Debe señalarse que la población aborígen de la costa atlántica de Nicaragua, un 5% del total de ese país, ocupa actualmente mas del 35% del territorio nacional. Es una población mestiza, de origen afrocaribeño con mezcla de algunos grupos mayas, de habla inglesa Creole, y profesa la religión morava. Estos rasgos, básicamente, son el resultado de la poderosa influencia inglesa durante el siglo XIX. La cuestión indígena de Nicaragua no se parece en nada a la de los otros países latinoamericanos y su importancia obedece a que en el seno de la ofensiva norteamericana contra los sandinistas, lograron incorporar reivindicaciones culturales locales a la lucha contra el gobierno central. El reconocimiento de estos derechos contribuyó a la pacificación del país.

³⁷ Ayala Corao, Carlos, *El Estado Constitucional y la autonomía de los pueblos indígenas*. Documento de Consultoría IIDH, Caracas, julio, 1994, Págs. 5 y 6.

personas, es decir, un poco menos del 1% del total. Adelante se señalan otras importantes peculiaridades.

- vii. La Constitución guatemalteca (1985) contiene una Sección especial, donde reconoce ampliamente el carácter multiétnico de la nación y consagra el reconocimiento del derecho a la identidad cultural, a sus costumbres, tradiciones, formas de organización social, idiomas, así como protección a las tierras y a las cooperativas agrícolas indígenas. Señala que las comunidades mantendrán el sistema tradicional sobre las tierras que históricamente les pertenecen. Todo ello para ser promocionado por el Estado, que debe dictar las leyes especiales necesarias.
- viii. La Constitución del Brasil (1988), redactada en un momento de euforia democrática, dedica un Capítulo especial de reconocimiento a la organización social de los indígenas, derechos originarios sobre la tierra que tradicionalmente ocuparon, así como otros con un evidente sentido protector. En junio de 1994, la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de sociedades Indígenas, que reglamenta y desarrolla los principios que establece la Constitución. Debe recordarse el carácter marginal de lo indígena en este país, donde son unas 300.000 personas, que habitan en la foresta del interior de manera primitiva y que hacen un 0.20% del total de la población del Brasil.
- ix. En Bolivia, el debate sobre los pueblos indígenas ha ocupado permanentemente un lugar importante en la agenda política. La Constitución de 1967 intentó ser reformada en distintas ocasiones, hasta que finalmente se introdujeron cambios substantivos en 1994³⁸ Se reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de la nación. Se reconocen y protegen los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. Reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y habla de "autoridades naturales" de aquellas, aceptando supletoriamente el uso del derecho consuetudinario.
- x. A pesar de la importancia de la población indígena en Ecuador, la Constitución (1983) sólo habla de que junto al castellano, que es el idioma oficial, el Quéchua y las demás lenguas aborígenes "forman parte de la cultura Nacional", y que la educación en zonas indígenas pueden utilizar sus lenguas propias y el castellano "como lengua de relación intercultural." Diversos proyectos de modificación de la ley no han prosperado hasta ahora

³⁸ La riqueza del debate incluye, sobre todo, la concurrencia de diversos proyectos de ley agraria, de desarrollo agrario indígena, de comunidades campesinas e indígenas, etc. Una síntesis completa aparece en el Informe de Consultoría de Arango Ochoa, Raúl, *Reforma de la Constitución Política de Bolivia en relación con los pueblos indígenas*, OIT-Secretaría de Asuntos Étnicos de Género y Generacionales, Santa Fe de Bogota, nov. 1994.

para que el Estado reconozca la existencia de poblaciones indígenas portadoras de una cultura diferente.

- xi. La Constitución de 1972 de Panamá, revisada en 1983 y sustituida totalmente en 1994, hace señalamientos sobre el reconocimiento de la identidad étnica de las comunidades indígenas, organiza los territorios indígenas en comarcas, sujetas a una legislación especial³⁹; declara de especial atención las lenguas aborígenes y acepta la alfabetización bilingüe.
- xii. La nueva Constitución argentina (1994) resuelve el problema, que para el país es un tema menor, e indica que corresponderá al Congreso "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos", así como garantiza, de manera general, el respeto a su identidad, a la educación bilingüe, reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas, la posesión de propiedad comunitaria tradicionalmente ocupada por ellos, asegurando la participación en la gestión referida a los intereses comunes. En el país hay un poco más de 300.000 indígenas, equivalentes al 1% de la población.
- xiii. Finalmente, Chile, donde no hay ningún reconocimiento constitucional, pero a cambio promulgó en 1993 una Ley Indígena completa y muy avanzada, que reconoce la diversidad de culturas existentes, el derecho de los pueblos indígenas a vivir según sus costumbres y tradiciones, otorga personalidad jurídica a las comunidades existentes, protege las tierras que tradicionalmente han ocupado como reservas y se afilia a la idea de la educación intercultural bilingüe. La ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y un fondo especial para el desarrollo de esa población.

5. Las Consultarías y las Reuniones de Consulta: problemas teóricos y políticos

Vale la pena mencionar que el IIDH ha venido realizando diversos esfuerzos dirigidos a colaborar en la preparación de un proyecto de Instrumento Interamericano de Derechos de los Pueblos Indígenas. Con ocasión de tales esfuerzos, realizados en los últimos tres años, se cuenta con una valiosa experiencia técnica recogida en Reuniones de Consulta, Consultarías y otros documentos relativos a este problema. El propósito de esta sección es recoger algunas Consideraciones analíticas sobre los problemas conceptuales y teóricos que fueron planteados en esas reuniones o documentos y que se refieren a los (cinco) derechos de los pueblos indígenas, estrechamente relacionados, como quedo dicho, con el tema general de los derechos humanos.

Las dos Consultas realizadas, con dirigentes indígenas sudamericanos en La Paz, Bolivia (diciembre, 1993) y con constitucionalistas latinoamericanos y

³⁹ Desde 1953 existe (por ley N° 16) la Comarca de San Blas, donde se reconoce el estatuto indígena de la misma.

algunos europeos, en Guatemala (Marzo, 1994), pusieron en evidencia, en primer lugar, las discrepancias que aún persisten en el planteamiento general del derecho de la población indígena a su reconocimiento pleno. Pero al mismo tiempo, tales desencuentros solamente pueden entenderse como la manifestación de puntos de vista extremos, aislados, pertenecientes a posiciones que no tienen un reconocimiento mayoritario, sobre todo, por la manera casi elemental de plantearlos.

En segundo lugar, ambas reuniones constituyeron ejemplos de como se ha avanzado en la sensibilización general, pública, acerca de los derechos indígenas y de su reconocimiento. Se trata, en síntesis, de un movimiento social, político y cultural en pleno ascenso, que gana la opinión pública con notorias dificultades y que dependerá, para avanzar, de la madurez con que se formulen las demandas y el curso que adopten las acciones correspondientes. Y de cómo se asimilen las exigencias que los nuevos tiempos presentan.

Las demandas de los representantes indígenas se formulan de diversas maneras y adoptan modalidades de reivindicación histórica, en nombre de un pasado que apoya la idea de una restitución de derechos⁴⁰. La constante apelación a la historia y a una tradición que se interrumpió a sangre y fuego, le da una extraordinaria fuerza moral a la lucha, pero que corre el grave peligro de que al apoyarse en el pasado remoto, con unas raíces de larga longitud, se pierda de vista el sentido contemporáneo de la vida social actual, que propone serios desafíos, nuevos contenidos a viejas demandas o que exige renovarlas en nombre del futuro.

En la Reunión de La Paz, las reivindicaciones indígenas que constituyen una agenda múltiple de diversa jerarquía, podrían concretarse en una exigencia "por reformar al Estado ", muy lejos de la propuesta actual de volverlo funcional al mercado que formulan los neoliberales, y más próximo al rechazo ancestral de un Estado que no los representa. Por *reforma* del Estado las organizaciones indígenas entienden una redefinición del actual poder político centralizado, mestizo y racista, en un poder público que reconozca al pueblo indígena como una entidad con rasgos "nacionalitarios"⁴¹ diversos y que saque de ese reconocimiento las consecuencias obligadas de reconocer un territorio propio, una opción al

⁴⁰ Las ponencias presentadas y el tono general de la discusión de la Consulta realizada en La Paz, Bolivia, dan pie para estas afirmaciones. Pueden consultarse tanto las ponencias, el documento que las resume, como el *Informe de Relatoría*, Archivo del IIDH, San José.

⁴¹ La expresión *nacionalitaria* no es castiza; es un galicismo que los teóricos franceses utilizan para referirse a los rasgos o caracteres de la nación, tales como el destino histórico compartido; no una lengua única, sino una dominante, no una homogeneidad étnica sino una capaz de alzarse sobre las otras y construir una dominación estable y un mercado unificador, etc. Chesneaux J. y otros, *Sobre la Cuestión Nacional*, Anagrama, Barcelona, 1977, y Haupt, G., Lowy, M. y Weil, C., *Les Marxistes et la question national*, Maspero. Paris, 1974.

gobierno autónomo y el conjunto de derechos que acompañan estos reconocimientos.

Así, la *reforma del Estado* supondría una redefinición a fondo de la sociedad nacional, que empezaría por la Constitución, las leyes ordinarias, las estructuras de poder, las políticas estatales y debería terminar por la inauguración de relaciones sociales de una naturaleza distinta, que en verdad suponen *otra sociedad*⁴².

Es oportuno mencionar que la mejor y más acabada formulación escrita de las reivindicaciones y demandas de los pueblos indígenas, por lo sistemático de su presentación y la fuerza argumental del texto, lo constituye sin duda el documento elaborado por la comisión de Expertos Independientes, CEI, Los Derechos de Los Pueblo Indígenas, documento para su discusión, preparado por iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos⁴³.

Este documento sirvió de base para la reunión de La Paz, Bolivia, que se viene mencionando. A nuestro juicio, este texto es una notable contribución, un antecedente, para la preparación de un Instrumento Interamericano sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en el seno de la Organización de Estados Americanos. Constituye un texto que va mas allá de los aspectos substantivos del Convenio 169. De hecho, fue redactado con el propósito íntimo, no declarado y probablemente no voluntario, de avanzar más. Muchas de sus conclusiones son difíciles de aceptar pero su importancia reside en que puede ser utilizado como un buen punto de partida.

Por otro lado, los puntos de vista de los expertos constitucionalistas presentados en la reunión de Guatemala, no expresaron ninguna oposición frontal a las formulaciones de las organizaciones indígenas, o a las que de manera reiterada presentan intelectuales mestizos altamente radicalizados. Hay una casi total coincidencia en el reconocimiento genérico a los derechos de los pueblos indígenas y una cierta diversidad en la calidad o el sentido de la argumentación técnica frente a tales problemas. Los problemas técnicos aparecen cuando se busca precisar el sentido jurídico de los conceptos claves de este asunto: pueblos, territorio, autodeterminación, y en el centro de los mismos, la idea contemporánea del Estado nacional, o de la nación-estatzada.

⁴² En la Reunión de la Paz hubo expresiones verbales, cuyo registro no es lo más importante, en la que se llegó a plantear la reforma del Estado como su destrucción y su sustitución por un Estado Indígena. El Informe del Consultor sobre la reunión de la Paz termina con un llamado de atención acerca de este tipo de maximalismo que ni siquiera fue expresado por cuadros indígenas sino por intelectuales mestizos.

⁴³ El Comité estuvo formado por abogados, antropólogos y dirigentes indígenas de México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Chile y ha contado con la colaboración eventual de especialistas de organismos internacionales y dirigentes de la región. Su versión final tiene fecha 18 de noviembre de 1993.

En los párrafos siguientes, resumimos algunos de esos argumentos, que tocan aspectos sustantivos desde el punto de vista constitucional, legal y político. Estos aspectos, pueden contribuir a la comprensión multifacética de los planteamientos que se hacen en tomo a los cinco derechos, tantas veces mencionados en este texto.

El punto de partida de toda discusión ha sido la de precisar la naturaleza del Estado latinoamericano, sus orígenes, fundamento y pretensiones. El Estado, se organizó históricamente, bajo inspiración liberal y teniendo a la vista las experiencias norteamericana y francesa, republicanas. El período de la anarquía en buena parte del siglo XIX, fundó las bases de un Estado unitario, monista, que supone en consecuencia el reconocimiento inicial de que todos los habitantes de la nación son ciudadanos, formalmente iguales y con la nacionalidad que corresponde. Los Estados latinoamericanos siguieron este modelo de organización política como resultado de urgentes necesidades para centralizar la autoridad y poner fin a los poderes locales, acabar con la dispersión feudal-colonial. Hay en esto una racionalidad occidental que correspondió, siglos atrás, a la creación de los grandes Estados nacionales europeos.

Las declaraciones que aparecen hasta el día de hoy en casi diez constituciones nacionales, alcanzadas a veces de manera difícil y siempre tardía, reconociendo la multiculturalidad o la pluriétnicidad de la nación, dan paso al conocimiento de una heterogeneidad fundamental. De una realidad cierta pero ignorada en la sabiduría formal del *corpus juris*. En el interior de esa pluralidad aparecen los indígenas, ciudadanos, pero ciudadanos diferentes, por razones que se exponen adelante⁴⁴. Anotemos que en ninguna Constitución aparece el reconocimiento de lo multinacional, pese a que, como en el caso del Ecuador, es está una reiterada demanda de la CONAI y de otras organizaciones indígenas que hablan de la existencia de varias naciones indígenas.

Un problema, vinculado con lo anterior, es la denominación y el reconocimiento de la condición de pueblo, que como se dijo líneas arriba, en teoría jurídica se asimila a la de nación. La experiencia internacional en esta materia está claramente dirigida a vincular la categoría pueblo a la de autodeterminación, aplicada en los últimos cincuenta años a colectividades sometidas a una situación colonial.

Durante algún tiempo, se formuló por parte de las ciencias sociales latinoamericanas la propuesta de un colonialismo interno, en virtud del cual existirían relaciones de subordinación y explotación de carácter colonial, entre un centro y una periferia, donde estarían los indígenas, todo ello en el interior de una sociedad nacional. La noción fue abandonada y sustituida parcialmente por las categorías de marginalidad y exclusión. Una buena parte del razonamiento de las

⁴⁴ La propuesta de una ciudadanía diferente la desarrolla con notable originalidad Trujillo, Jorge León, en: *De Campesinos a Ciudadanos Diferentes*, Ed. Abya-Yala, Quito, 1994, especialmente Cáp. III

organizaciones indígenas insiste en la persistencia de una condición colonial. No obstante lo discutible de todo ello, el tema es la pertinencia del reconocimiento de la categoría pueblo, que ha sido resuelta hasta ahora por su uso en plural.

Ahora, se plantea la noción de pluralismo para sustituir a la del Estado monista que, como se dijo, fue el modelo de organización política que se conoce hasta ahora, resultado del desarrollo, de un movimiento histórico que se llama la modernidad. Este movimiento se orientó por la búsqueda de la homogeneidad como regla, para superar la heterogeneidad que caracterizaba a la sociedad medieval. La tendencia a volver homogénea a la sociedad se plantea como un movimiento de la razón, apoyando la noción de universalidad a la que aspira todo ordenamiento jurídico y político modernos.

Se trata de una noción que supone una sociedad uniforme, homogénea, cuya expresión jurídica es un derecho universal, lógicamente ordenado, para regir con normas generales y abstractas a todos los que la forman. El ideal de un Estado moderno, inspirado en estas ideas, presidió la formación del Estado en América Latina y, sin variaciones, se mantiene hasta hoy día⁴⁵.

Cuando un *corpus* constitucional admite y reconoce la existencia de una diversidad en el interior de la nación, esta aceptando, y no como una cuestión de hecho, la presencia de culturas, cosmovisiones, poderes e intereses heterogéneos y, eventualmente, contradictorios. Es en este punto donde la visión jurídica tradicional se detiene, porque el Estado desconoce por principio la diversidad que existe en su interior, supone su soberanía como una voluntad colectiva, unitaria, y se mueve en nombre de un interés común, que no existe. El modelo estatal que el liberalismo construyó hasta ahora, se hizo sobre la base de ignorar su propia realidad. Una formalidad que enfrenta una historia diversa.

El consultor Eguiguren intenta resolver la contradicción apelando a la noción de un *Estado pluralista*, que haga posible la unidad dentro de la diversidad, apoyado en un pluralismo ideológico, cultural e institucional, a fin de reconocer los derechos de los pueblos indígenas a mantener su identidad colectiva, en el interior de una estructura estatal organizada desde hace mucho tiempo de otra manera. Propone el reconocimiento del derecho colectivo, que sería el derecho de los ciudadanos a participar en una estructura estatal mediante su pertenencia a organizaciones que recogen sus intereses culturales, político o sociales⁴⁶. Estas organizaciones serían formas intermediarias de coordinación entre el Estado y el individuo, pero no aseguran la autonomía de los intereses diversos.

⁴⁵ Estamos utilizando en estos dos párrafos, ideas contenidas en los trabajos de Consultaría de Eguiguren y Ayala, citados anteriormente

⁴⁶ Eguiguren, P. *Derechos de los Pueblos Indígenas*, Págs. 8-9.

Pero como lo reconocen los Consultores, dando así confirmación a las normatividad tradicional existente, resulta problemática la definición de pueblo porque seguidamente viene el reconocimiento del territorio, en tanto esto implica un control político, un control sobre recursos y procesos sociales, etc. En otras palabras, la noción de territorio es constitutiva de la de Estado nacional. Pero siendo este el verdadero problema, es posible encontrar alguna respuesta apropiada, ya que ninguna organización indígena reivindica, hoy día, ni la autonomía total ni el reconocimiento de un poder estatal enfrentado al Estado nacional.

Hay una coincidencia apoyada en la idea de encontrar una solución de autonomía política-territorial en un Estado que acepte el principio de descentralización en sus estructuras administrativo-políticas. No importa si se trata de un Estado Unitario o Federal, Autonómico o Centralizado⁴⁷. García Pelayo sugiere que la organización federal "es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de *naciones culturales* en el marco de una organización estatal o *nación política*, a través de la cual puede salvaguardarse su propia existencia nacional..."⁴⁸. (El énfasis es nuestro).

El Consultor Carlos Ayala sugiere que las necesidades de identidad cultural y étnica de los pueblos indígenas "en teoría, podrían ser desarrolladas sin necesidad de dotarlas de una autonomía estatal organizacional", pero que se facilitaría con una modalidad regional de gobierno propio, y reconoce al mismo tiempo, que no basta una declaración o un reconocimiento formal, sino ulteriores apoyos administrativos, actuaciones políticas, respaldo financiero, etc., del gobierno central, para hacer efectivas aquellas demandas de identidad como complemento de la autodeterminación⁴⁹.

En todo caso, desde el punto de vista de la teoría jurídica, y sin violentar los principios constitucionales, una solución político-territorial puede ser la creación de provincias indígenas en el interior del Estado nacional, con autonomía política para la elección de sus propias autoridades administrativas, para organizar sus servicios públicos propios, cierta autonomía tributaria y jurisdiccional. Varias constituciones han optado por esta solución legal (Ver *supra*).

⁴⁷ Es difícil poder sistematizar, como ejemplo, las diversas soluciones que propone el ensayo de Willemsem Díaz, Augusto, para el tema de la autodeterminación, en "Ámbito y Ejercicio de la Autonomía Interna y el Autogobierno para los Pueblos Indígenas", en: Estudios Internacionales: revista del IRI-PAZ, Guatemala, Año 4, No. -7, junio 1993, Págs. 127-169.

⁴⁸ García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1951, Págs. 199 y 200. Abundando en este punto, este autor indica que, en ciertos casos, es de gran importancia que las partes constituyan naciones en sentido cultural o simplemente comarcas diferenciadas por notas de índole cultural, como la lengua, las costumbres, el derecho, etc. (Subrayado nuestro).

⁴⁹ Ayala Corao, C. El Estado Constitucional..., op. cit., Págs. 12 y 13.

Por ejemplo, en Venezuela, los antiguos Territorios Federales donde viven los grupos indígenas más importantes, han sido elevados (recientemente) a la categoría de Estados, cuyas autoridades ejecutivas y legislativas propias fueron electas por vez primera en diciembre de 1992. Es particularmente importante la experiencia que se está viviendo en el Estado Amazonas, con una población indígena del 50%, cuya Constitución establece los principios legales de un Estado indígena.

Una situación similar se encuentra en Colombia, donde el Art. 286 de la Constitución establece territorios indígenas, con autoridades y jurisdicción propias, para gobernarse con autoridades locales (Consejos indígenas) organizadas según sus costumbres y para elegir Senadores nacionales. La autonomía administrativa establecida en la Ley Orgánica abre un amplio espacio para el desarrollo de facultades propias. Ciertamente, la conformación de entidades territoriales indígenas se hace con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que contiene detalles más precisos sobre el tema.

Los Consultores y la discusión habida ponen de relieve que más allá de todo prejuicio jurídico que, tal vez, es mejor llamar juicio jurídico tradicional, se abre paso la necesidad de una renovación conceptual en un mundo donde justamente los regionalismos de base lingüística o étnica o las reivindicaciones nacionales que los alimentan, encuentran soluciones apropiadas que no rompen el Estado nacional. Y que por el contrario, lo fortalecen. No hay ninguna duda que en el Derecho Internacional y por ello, en el Derecho en general, las nociones de pueblo, territorio y autonomía están vinculadas, integran una concepción genérica, porque una remite a la otra y, en consecuencia, la respuesta a tales cuestiones debería ser única, unitaria.

El reconocimiento del pueblo indígena (por ser portador de una cultura propia), no puede hacerse desconociendo el derecho al territorio y este carece de significación si sobre el mismo no se pueden ejercer actos de gobierno propio. La compleja respuesta sólo puede enfrentarse si se atiende tanto a la naturaleza misma del derecho, protección de intereses de la comunidad para asegurar la convivencia pacífica, ordenada y satisfactoria (el bien común), como si se respetan las más profundas tradiciones nacionales, la realidad de la estructura económico-social, cultural y política⁵⁰. De ahí que resulte necio proponer soluciones uniformes o respuestas simples a la complejidad de estos problemas.

El vasto e interrelacionado tema de los derechos indígenas y los derechos humanos fueron considerados en los trabajos de Consultoría y en las discusiones habidas en las reuniones de consulta. Fueron los consultores Volio, Kuppe y

⁵⁰ Willemsen Diaz, op. cit. Además, está este tema vinculado a la existencia y respeto de los derechos humanos, que sólo se da cuando existe la libre determinación, como lo establece Gross Espiell. Véase: El derecho a la libre determinación, Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas. Documento de NU 8. 79 XIV. 5, New York, 1979, par. 59.

Clavero quienes, de manera más específica, se refirieron al tema. Los derechos humanos han sido formulados siempre en una dimensión internacional. Forman parte del derecho internacional pero su realización sólo puede producirse en el interior de una sociedad, donde los individuos son los titulares de un derecho a la vida, a la seguridad y a la dignidad. Esto remite a las relaciones entre el derecho internacional y el derecho nacional en la protección de los derechos humanos⁵¹.

En opinión de Volio, las soluciones que las constituciones han adoptado para integrar el derecho internacional al ordenamiento jurídico interno, han sido analizadas en numerosos trabajos. Lo que más importa para el tema de los indígenas es la aceptación judicial de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos como legislación nacional vigente. Sugiere, por ello, la necesidad de difundir entre la comunidad judicial el valor normativo de los tratados sobre derechos humanos, como una categoría del derecho internacional. Su propuesta es que los convenios internacionales, ratificados nacionalmente, pueden ser aplicados de manera inmediata, automática, por los jueces. En la aplicación de la ley distingue discriminaciones por sub-inclusión y sobre-inclusión, según se discrimine a personas que por su igual posición frente a la ley, deban ser tratados como iguales y así no ocurre, o cuando se trata como iguales a quienes no lo son.

Estos criterios de interpretación son importantes en la aplicación de la ley común a los indígenas. Afirma que el derecho consuetudinario indígena tiene las mismas características que el derecho escrito occidental "para solucionar conflictos y producir armonía en el grupo" y considera particularmente grave el tema del derecho penal, basado en valores que la sociedad occidental estima, pero que no sucede así con las comunidades indígenas. La pregunta clave es si el derecho dominante es realmente la última etapa del desarrollo jurídico actual, pensando en que hay, también, un colonialismo jurídico⁵².

Finalmente, Bartolomé Clavero plantea los problemas constitucionales que supone el reconocimiento de los derechos indígenas como derechos colectivos, sin olvidar que ellos, los indígenas, también tienen derechos individuales. Entiende que el problema básico es de cultura y jurisdicción; sí el primero apunta a la pluralidad de derechos, el problema reside en quien puede ser competente para resolver los conflictos particulares, para amparar derechos individuales concretos. Afirma categóricamente que sólo las jurisdicciones pertenecientes a la propia cultura, han de ser las competentes.

⁵¹ Se trata del núcleo teórico de esa relación, pero que no puede ser abordado in extenso en este documento. Véase, por ejemplo, Cançado Trindade, A. "Reflexiones sobre la Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos", colección Cuadernos de Derechos Humanos 3-95, PDH Guatemala, 1995 y Clavero, B. "Derecho de la Sociedad Internacional: Introducción al Derecho de derechos humanos", mimeo, Sevilla, s/f.

⁵² Volio, Fabián. *Derecho Constitucional y Derecho Indígena*, Documento de Consultoría, IIDH, San José, marzo, 1994, e *Informe de la Relatoría*, Taller de Consulta, Guatemala, marzo, 1994.

“Pero un ejercicio de jurisdicción que afecta a derechos humanos no debe ser soberano”⁵³ pues deben operar también jurisdicciones estatales e internacionales, sobre todo si se trata de esa difícil vinculación, entre derechos humanos y derechos indígenas. El debate está abierto, entre la pretensión de universalidad de los derechos humanos y el carácter particular, cultural, de los derechos indígenas. La respuesta no puede obviarse, pues la aceptación de las normas internacionales de derechos humanos es un proceso largo y difícil, que ya empezó. Y como lo señalan numerosos autores, la creación de un acuerdo regional de derechos humanos “ofrece a los Estados que participan en el acuerdo, en una región dada, la posibilidad de ir acelerando la aceptación de una serie de normas internacionales de derechos humanos”⁵⁴.

6. *El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT (número 169).*

Es importante señalar como el movimiento normativo sobre los derechos de los pueblos indígenas ha avanzado rápidamente; más que en la legislación nacional, ha ganado profundidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Lo específico de los derechos indígenas ha seguido otra secuencia, aunque existen numerosas Convenciones o Pactos que se refieren a aspectos particulares que tienen que ver con los indígenas, tales como aquellos que abordan los problemas de la cultura, la discriminación racial, la autodeterminación, etc⁵⁵.

En el horizonte internacional de los derechos indígenas, las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo, han marcado una señal definitiva. El antecedente del convenio 169, que constituye hoy día la piedra de toque del reconocimiento Internacional a los derechos de los pueblos indígenas, es el conocido como el Convenio 107 (del 5-VII-57), propuesto por la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales y que, por vez primera, estableció normas vinculantes de respeto de los diferentes intereses indígenas; y mantenía todavía un tono paternal y limitativo de las demandas de la población indígena. Después de un largo esfuerzo se logró redactar un Proyecto que fue finalmente aprobado.

En Junio de 1989, la Conferencia General de la OIT aprobó el Convenio 169, con 328 votos en favor, uno en contra y 49 abstenciones. Pensando en

⁵³ Clavero, B. *Derechos Individuales versus Cultura Constitucional*, Documento de Consultoría, IIDH, San José, marzo 1994 e *Informe de la Relatoría-Taller de Guatemala*, op. cit., punto 11-4.

⁵⁴ De los diversos trabajos que abordan este tema, he escogido el de Cerna, Ch. M. "La Universalidad de los Derechos Humanos y la Diversidad cultural: la realización de los derechos humanos en diferentes contextos socio-culturales", en: *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*, Cañado Trindade A. y González V. L. (comp.), IIDH - Comisión de la Unión Europea, San José, 1995. Pág.394

⁵⁵ Una lista completa de estos documentos aparece comentada en el trabajo ya mencionado de Stavenhagen, R. *Derecho Indígena y Derechos Humanos...*, op. cit., Págs. 121 y ss.

América Latina, votaron a favor Bolivia, Colombia, Cuba, México, Nicaragua y Panamá y se abstuvieron Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Se han realizado numerosos esfuerzos lograr la ratificación de este Convenio y, a la fecha, lo han hecho México (septiembre, 1990), Colombia (agosto, 1991), Bolivia (ley aprobada en 1992); Argentina (1992), Costa Rica (abril, 1993); Paraguay (agosto, 1993); Perú (marzo, 1994), Honduras (mayo, 1994) y Brasil (pendiente de publicación). Se encuentra aprobado en su Segunda Lectura por el Congreso guatemalteco; ha sido conocido ya por la Asamblea, en Nicaragua, y por el Parlamento chileno. El resto de países latinoamericanos no lo han considerado en su agenda, incluyendo notablemente, como ausencia, la de Ecuador.

El Convenio 169 constituye, esencialmente, un documento básico y suficientemente exhaustivo para convertirse en un espacio de negociación, ya que su contenido refleja el estado en que se encuentra el debate internacional acerca del reconocimiento de los derechos indígenas. Se trata de un documento inspirado en el respeto a las culturas, las formas de vida y la organización tradicionales de los pueblos indígenas y que establece los mecanismos adecuados para darle cumplimiento nacional. El Convenio puede ser analizado desde diversas perspectivas⁵⁶, una de las cuales, que aquí hacemos, tiene relación con los cinco derechos, cuya síntesis hemos presentado en la 3ª. parte de este documento.

- i. En el artículo 1º. del Convenio, al establecer el ámbito de su aplicación, se hacen referencias a la población indígena, excluyendo de manera cuidadosa toda mención a la noción de pueblos; es explícito el texto cuando indica que lo de población indígena "no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional." Se trata, como se ha venido indicando, de un concepto de difícil aceptación por parte de los Estados signatarios, por las consecuencias no sólo legales, sino políticas, que de ahí podrían deducirse. En realidad, es el Derecho Internacional el que, hasta hoy, identifica o relaciona el término "pueblo" con el concepto de "nación", e incluso, de Estado.

En este punto, es necesario reiterar la importancia de la conciencia de la identidad indígena, pues "el ámbito de aplicación" hace referencia a la población que aún mantenga y practique los rasgos sociales y culturales que los distinguen del resto de la sociedad. La definición de lo indígena no corresponde en consecuencia a ningún grupo político, ni siquiera al Estado, sino a los propios

⁵⁶ Lee Swepston hace un excelente resumen de los antecedentes y del contenido del Convenio, en: "A new step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention No. 169 of 1989" en: Oklahoma City University Law Review, Vol. 15, N°. 3, Fall, 1990, Págs. 667-714. También se encuentra una buena presentación pedagógica del Convenio, en INI, Derechos Indígenas: Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT, preparado por Magdalena Gómez, México, 1995.

indígenas. El Estado debe guiarse en la calificación oficial por lo que la población indígena decide.

- ii. Lo relativo a la tierra y al territorio está contenido ampliamente en los arts. 13 al 19 del Convenio y constituye un notable adelanto en la legislación internacional. La tierra está lejos de ser solamente un medio de producción económica para la población indígena en América Latina, pues constituye, sobre todo, el asiento de valores espirituales y culturales y simbólicos. No es un derecho, o no solamente el valor propiedad o posesión es lo que importa. Esa es la razón por la cual se habla de tierra y de territorio, porque así se hace referencia a la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan. Se reconoce así tanto un derecho (colectivo) como un conjunto de valores y relaciones sociales que constituyen la trama íntima de la cultura indígena.

Aún más compleja es la recomendación de asegurar la posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas y la restitución de las que les han sido ilegalmente usurpadas, pues esto roza directamente con la actual estructura de la propiedad agraria, constituida en su inmensa mayoría sobre la base del saqueo, el robo y la violencia contra los propietarios indígenas. Sobre este tema, la bibliografía es tan amplia como la calidad del despojo, pero se trata de un *status quo* ampliamente legalizado y soportado del orden político legitimado⁵⁷.

- iii. El Convenio no contiene de forma explícita el reconocimiento a la autodeterminación, con esa denominación o alguna parecida; no podría hacerlo dado el carácter de la OIT y lo que el convenio se propone. No obstante, más que una lectura cuidadosa, una interpretación apropiada podría encontrar la razón de fondo de este derecho colectivo, sobre todo si se consideran las variadas situaciones nacionales e intranacionales. Desde el Preámbulo mismo del Convenio se habla de la necesidad de que los pueblos controlen sus instituciones propias, y a lo largo del texto se insiste en la participación efectiva, pero dentro del marco del Estado en que viven. Se insiste en varios momentos en la participación y colaboración en las acciones estatales, por parte de los pueblos. Es decir, hay propuestas operativas en que se plantean formas prácticas de gobierno propio. Esto tiene que ver con el punto.
- iv. Más adelante.
- v. El derecho consuetudinario se encuentra reconocido de diversas maneras. Una es la administración de justicia que aplica el Estado nacional a un

⁵⁷ Para ampliar la comprensión técnica y para fines prácticos de esta sección del Convenio, es útil el texto de Swepston, Lee: "An examination of the land rights provisions of the Indigenous and Tribal Convention N°. 169", mimeo, s/f ni lugar. Y, sobre todo, Plant, Roger *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre la tierra en los países en desarrollo*, que contiene un estudio sobre cuestiones de legislación y política, actividades actuales y propuestas para un programa interagencial referido al problema de la tierra. Documento de Trabajo, OIT, Ginebra, 1991.

ciudadano indígena: otra, la que se realiza en el interior de una comunidad. En general, el Art. 8° reconoce el derecho de conservar costumbres e instituciones propias relativas a la normatividad colectiva, con la salvedad de asegurar el respeto y la compatibilidad con los derechos definidos por el sistema jurídico nacional o los derechos humanos internacionalmente reconocidos⁵⁸

El Convenio es sensible a las diferencias culturales, económicas y sociales, que puedan tener resultados adversos en la calificación de un delito o la imposición de una pena y, en general, al riesgo de mantener situaciones de injusticia secular para los indígenas, en el marco de una estructura jurídica distinta y hasta adversa. Se señala de diversas formas la preferencia por el derecho consuetudinario indígena, no sólo en situaciones excepciones sino en casos genéricos de indefensión de hecho, guiadas por lo que Durkheim llamó el derecho restitutivo. La parte relativa a las modalidades de uso del derecho indígena y de la legislación nacional hacen del Convenio un instrumento realmente útil en provecho de una nueva juridicidad.

- v. Los primeros artículos del Convenio y, en general, todo el texto, están profundamente animados por la doble voluntad de promover, tanto que el Estado consulte a los indígenas, como que estos participen en todo aquello que atañe a sus vidas, a su destino, a su existencia social, material y espiritual. El Convenio insta a la plena cooperación entre ambos y, en consecuencia, al reconocimiento previo de valores, prácticas sociales, culturales y religiosas propias de los pueblos indígenas y otros aspectos que aparecen cuidadosamente estipulados.

En una perspectiva general hay que reconocer que los indígenas, como todo ciudadano, tiene a su disposición (¿gozan?) una panoplia de derechos individuales y la legislación nacional latinoamericana, en ese sentido, está plena de garantías de participación formalmente establecidas. Uno de los documentos de Consultoría hace un extenso análisis de cómo, en cada país, esta situación esta asegurada⁵⁹. Pero el derecho en cuestión no es de carácter individual, sino que apunta al derecho del pueblo indígena a participar o ser consultado mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de las instituciones representativas indígenas. Esto se refiere, de manera aún más precisa, al derecho

⁵⁸ Véase: "El Derecho Comparativo Indígena en América", resultado de un Taller sobre el derecho indígena, realizado en Quito, mayo, 1990, en INCEP, *Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas...* op. cit, Pág. 186; el documentado "Aiban Wagua", en Bonfil Batalla, G., *Utopía y Revolución...* op. cit., Pág. 167 y diversas partes del libro *Derechos Indígenas en la Actualidad*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

⁵⁹ Volio Echeverría, F., "Garantías Constitucionales de Protección de los Derechos Humanos", II DH, San José, s/f. En este ensayo hay una cuidadosa presentación de todos los derechos que los indígenas tienen como ciudadanos. La lógica es implacable, pero es lógica formal. Lo material reside en las diferencias de clase, status y cultura que inhiben, dificultan o niegan el uso de los derechos que, por ejemplo, un alto empresario utiliza hasta con exceso.

de decidir sus propias prioridades, pero también a participar en las grandes decisiones nacionales.

El Convenio 169 ha sido objeto de los más variados comentarios, tanto por las ciencias sociales y la antropología en particular, como por parte de las Organizaciones indígenas que tienen, al igual que los antropólogos, una aceptación entusiasta del documento paralela a serias reservas sobre algunas de sus partes. Aún más ambigua resulta la discusión jurídica sobre los efectos locales de su aprobación nacional y, aún más, acerca de la naturaleza constitucional del Convenio.

No es posible sino plantear la naturaleza técnica del problema. En efecto, los Estados latinoamericanos que han suscrito el Convenio, lo han hecho aceptándolo como tratado internacional, lo que significa que pasa a formar parte de la legislación interna, cuya obligatoriedad esta implícita. Por ello, hay al menos dos variantes: la suscripción general del mismo por parte del poder legislativo o, haciéndolo así, pero manteniendo algunas reservas de carácter técnico-constitucional. No debería olvidarse que la OIT tiene facultades para vigilar que se cumpla el convenio.

Para finalizar esta sección, es interesante citar dos experiencias recientes, en que se declara la constitucionalidad del Convenio y su conveniencia de que sea ratificado, en un caso, o utilizado ampliamente en el otro. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en abril de 1995, concluyó que en el Convenio "no existen disposiciones que puedan considerarse incompatibles con el texto constitucional... pues el citado Convenio sólo puede producir las consecuencias favorables que se previeron para promover el respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad de los pueblos indígenas de Guatemala, así como la participación de ellos en el proceso de planificación, discusión y toma de decisiones sobre los asuntos propios de su comunidad"⁶⁰.

En el caso de Colombia, que ratificó el Convenio, un documento reciente sobre su aplicación, no solamente reconoce que "conforme la Constitución de 1991, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos ... prevalecen en el orden interno" sino que señala la importancia que el Convenio está jugando ya en los esfuerzos del Estado y de los indígenas para asegurar la plena vigencia de los derechos de este sector de la población nacional. El documento constituye una valiosa fuente argumental en favor del Convenio⁶¹.

⁶⁰ *Corte de constitucionalidad*, Opinión Consultiva relativa al Convenio 169, de la OIT, Guatemala, 1995, Pág. 27.

⁶¹ Roldan Ortega, Roque. *Convenios de la OIT sobre Indígenas en Colombia, experiencia y perspectivas de su aplicación*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, Santa Fe de Bogota, Nov. 1993, Pág. 27

7. Conclusiones generales

- a) El proyecto de Instrumento Interamericano sobre derechos de los pueblos indígenas tiene en el convenio 169 un antecedente de derecho internacional de la mayor importancia. También lo es el documento elaborado por el CEI, con apoyo del IIDH, mencionado líneas arriba. También existe ya un proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborado en diciembre de 1994 por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de la Organización de Naciones Unidas. Existen numerosas declaraciones que contienen formulaciones originales sobre el tema, tales como la Declaración de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, Resolución 45/164 de la XLV Asamblea General de la ONU, las declaraciones de la Primera y Segunda Reunión de Pueblos Indígenas, Guatemala, mayo de 1993 y México, octubre de 1993 respectivamente.

El Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, aprobado por la II Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, julio, 1992, también es un valioso antecedente, así como los trabajos que el Fondo viene realizando. El Fondo se ha propuesto "proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, operaciones de asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los pueblos indígenas, con la participación de los gobiernos de la región . La realización de proyectos por parte del Fondo, en provecho de intereses particulares de los pueblos indígenas, sumará nuevas experiencias a tomar en cuenta en estos temas⁶².

Existe suficiente experiencia, a la fecha, para pasar a la etapa de preparación de un proyecto de Instrumento Interamericano.

- b) Resulta comprensible que en el interior del clima reivindicativo que contradictoriamente desencadeno la celebración del V Centenario de la llegada de los españoles a América, se empezarán a producir, o se exacerbaran aún más, posiciones radicales indigenistas. Se dice contradictorio porque fue inicialmente concebido, desde España, como la oportunidad más que emblemática para terminar con la "historia negra" de la conquista peninsular, la de sus crímenes y horrores con ocasión de la captura de almas y minerales preciosos.

En la preparación de este Proyecto, es importante recoger las diversas, múltiples y a veces contradictorias demandas de los pueblos indígenas. El dato más importante en esta mitad de la década de los noventa es el crecimiento de la

⁶² Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Informe del Presidente del Comité Directivo Interino, 1ra. Sesión de la Asamblea General, Santa Cruz, 23-24 mayo, 1995.

organización y de las luchas de los indígenas, especialmente en México, Guatemala, Ecuador y Bolivia.

Esta Consultaría llama la atención acerca de la importancia de los procesos de globalización que operan a escala mundial y que, entre otros efectos, reproduce una dinámica modernizadora que ahonda aún más las diferencias entre países y en el interior de los mismos. *Deben modificarse los enfoques sobre los derechos de los pueblos indígenas* a la luz de las nuevas dinámicas de integración y exclusión, participación y marginalidad. Una nueva civilización se abre base con la tecnología más avanzada a la cabeza del cambio. Una radical modernización se impone como desafío, planteando alternativas de incorporarse a la misma o reproducir aún más el atraso.

Esto plantea un serio reto a las sociedades latinoamericanas y, especialmente, a aquellas donde la población indígena es numerosa, pues es esta población la que ahora padece los mayores índices de exclusión y pobreza. El desafío tiene que ser asumido como lo dijo lucidamente el señor Vicepresidente de Bolivia con ocasión del Taller de consulta organizado por el IIDH: hablo de la modernidad occidental y de la modernidad indígena y no del contraste entre modernidad y atraso. Ese es el mayor desafío para el mejor desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas. ¿Cómo construir, entonces, la modernidad indígena manteniendo su identidad?

Quedarse sólo con el pasado es reivindicar el atraso. El eje central de todo ello radica en la necesidad de renovar la identidad indígena en función de su carácter de grupo étnico moderno, es decir, a partir de lo que es la definición de su propia dimensión cultural a finales del milenio, como configuración histórica, que no se apoya en el pasado como única referencia.

- c) Consideraciones personales. Para la comprensión de la condición indígena, a la mitad de la última década del siglo, es importante examinar como se vienen procesando las relaciones típicamente étnico-culturales entre la población indígena y la población mestiza / blanca, en la dinámica de la sociedad global. Lo primero que es necesario señalar son las enormes diferencias cualitativas que separan las experiencias nacionales de los distintos países de la región.

El fenómeno más importante de la actualidad es de índole cultural y no necesariamente económica. Se trata de establecer con mayor precisión los desafíos en la forja de una identidad nacional entre los diversos componentes, diferentes entre sí, que constituyen la realidad de la cual partimos. Se habla de desafíos porque el país profundo tiene que reconciliarse con el país oficial si se continua hablando con convicción cierta de democracia, desarrollo humano y modernidad.

Estas categorías son puentes tendidos entre ambos universos, distantes y ajenos hasta hoy día. Irreconciliables en la definición de una patria común. La democracia será formal y elitista y, por ello, inefectiva e inútil, si de sus ventajas y de su productividad no se benefician todos, ahora incluyendo a los ciudadanos indígenas. El desarrollo humano, que proclama la dignidad del hombre como el centro del desarrollo y de todo logro material del crecimiento, es hasta ahora una declaración de buenas intenciones con fuerza suficiente para convertirse en retórica. En otro episodio de la colaboración internacional que termina como letra muerta y desacreditada.

La modernidad exige que todos los ciudadanos del país tengan el mínimo de satisfactores resueltos. El modelo occidental de desarrollo ha visto a las culturas tradicionales como pobres en razón de los bajísimos niveles de vida que estas últimas proveen. Esa óptica está basada en la ideología eurocéntrica de que todas las culturas deben alcanzar un cierto nivel de progreso material a fin de considerarse desarrolladas. ¿Los criterios occidentales de bienestar material son suficientes u oportunos para definir lo que es el bienestar, la prosperidad, el progreso?

Si la respuesta es positiva, la ideología es aún más evidente, pues se cree que las diferencias culturales se originan, simplemente, porque algunas no han estado suficientemente dispuestas a adquirir las ofertas tecnológicas, los valores y las conductas competitivas de la civilización industrial. El problema, en esto, es que los valores materiales de la civilización industrial no son valores universales. La cultura indígena es diferente y exponer esta cultura a una forzosa asimilación puede ser contraproducente.

Que termine la tenebrosa miseria de una mayoría, donde están justamente los indígenas. El país oficial se resiste a reconocer los cambios que se multiplican en el mundo exterior y aquellos pocos que obligadamente nos llegan. Se resiste a admitir la necesidad de acelerarlos. Se prefieren los viejos discursos del pasado, revisados con una adjetivación al uso de políticos y periodistas, pero sin contenidos precisos. Debe terminar el abismo que separa y debilita la constitución de una sociedad nacional, de un Estado nacional para todos.

No pueden, a esta altura del siglo, mantenerse las divisiones y los prejuicios y discriminaciones que siembran odio. El *racismo social difuso*, es decir, el que se transmite de manera anónima e inconsciente, por la comunicación oral, por el gesto de desprecio o por la conducta negativa, de familia en familia, de generación en generación. La mentalidad racista y discriminatoria que no termina por aparecer con las fauces de una bestia, porque recién ahora los indígenas empiezan a aparecer en su horizonte cultural. La mentalidad racista y discriminatoria viene de la conquista y la colonia, dio lugar a la creación de sociedades polarizadas y se perpetúa por el sistema político pero, sobre todo, por los valores, las costumbres, los hábitos heredados que no terminamos nunca de rechazar.