

5231

N
11.11
5793
4682
7

HR/MEX/SEM.1/2002/BP.3

10 de junio de 2002

4978

ORIGINAL: Español

SEMINARIO REGIONAL DE EXPERTOS
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE
EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE ACCIÓN
ADOPTADO EN DURBAN: INTERCAMBIO DE IDEAS
PARA UNA ACCIÓN FUTURA

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES



PROGRAMA UNIVERSITARIO DE
ESTUDIOS DE GÉNERO
"Biblioteca Rosano Castellanos"

Tema 2

México, 1-3 de julio de 2002

CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES ESTIPULADAS EN LA
DECLARACIÓN Y EL PROGRAMA DE ACCIÓN DE DURBAN RELATIVAS A
GRUPOS ESPECÍFICOS DE VÍCTIMAS:

PUEBLOS INDÍGENAS

Documento de trabajo preparado por
Rodolfo Stavenhagen,

El Colegio de México,
Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para los
Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas

Nota: Las opiniones expuestas en este documento son las del autor



- 1 Conferencia Mundial de Durban
- 2 Pueblos indígenas
- 3 Derechos humanos
- 4 Racismo
- 5 Discriminación racial

Cumplimiento del Programa de Acción de Durban en cuanto a Pueblos Indígenas Discriminación y derechos de los pueblos¹

En cuanto a los pueblos indígenas se refiere, la Declaración de Durban reitera algunos puntos ya incluidos en diversos textos internacionales a la vez que deja a un lado otros temas que los pueblos indígenas hubieran querido ver introducidos en el documento.

Después de reconocer “el valor y la diversidad de las culturas y el patrimonio de los pueblos indígenas, cuya singular contribución al desarrollo y pluralismo cultural de la sociedad y cuya plena participación en todos los aspectos de la sociedad... son fundamentales para la estabilidad política y social y para el desarrollo de los Estados en que viven”, (par.40) los Estados signatarios reiteran su “convicción de que la plena realización por los pueblos indígenas de sus derechos humanos y libertades fundamentales es indispensable para eliminar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.” También reiteran su “determinación de promover el pleno disfrute, en condiciones de igualdad, de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de los beneficios del desarrollo sostenible, con pleno respeto de sus características distintivas y de sus propias iniciativas” (par. 41).

Nuevamente, en el par. 42 se insiste “en que para que los pueblos indígenas puedan expresar libremente su propia identidad y ejercer sus derechos no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación, lo que necesariamente implica el respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Se está haciendo actualmente un esfuerzo por garantizar el reconocimiento universal de estos derechos en las negociaciones acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos siguientes: a ser llamados por su propio nombre; a participar libremente y en condiciones de igualdad en el desarrollo político, económico, social y cultural de un país; a mantener sus propias formas de organización, sus estilos de vida, culturas y tradiciones; a mantener y utilizar su propio idioma; a mantener su propia estructura económica en las zonas en que habitan; a participar en el desarrollo de sus sistemas y programas de educación; a administrar sus tierras y recursos naturales, incluidos los derechos de caza y pesca; y a tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad”

Este párrafo fue motivo de polémicos debates ya que deja fuera del texto una fórmula que los indígenas querían que se incluyera: el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación, tal como lo señala el artículo 1º de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos para todos los pueblos.

El texto también hace referencia a las actuales “negociaciones acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas” que tienen lugar en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, como si los derechos humanos y libertades fundamentales de estos pueblos estuvieran sujetos a negociación entre Estados y no fueran inherentes a su calidad de seres humanos iguales a todos los demás seres humanos. Es comprensible que esta ambigua formulación haya dejado perplejos a muchos especialistas de los derechos humanos y sobre todo a los pueblos indígenas que vienen luchando desde hace décadas por el reconocimiento de sus derechos inalienables.

La inferencia del párrafo 42 es que deben redoblar los esfuerzos concertados para que este proyecto de Declaración de los derechos de los pueblos indígenas sea aprobado antes del término del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en 2004, tarea que no puede dejarse a negociaciones discretas entre miembros de delegaciones gubernamentales, sino que debe ser un proceso participativo amplio. En los dos años que quedan para el término del Decenio, se podrían organizar foros de especialistas indígenas y gubernamentales en los países cuya participación es esencial para el buen éxito de las negociaciones en torno al proyecto de Declaración, así como desplegar una intensa actividad de cabildeo para que los propósitos del proyecto, tal como fuera aprobado en 1996 por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos no sean desvirtuados en la actual etapa.

Una de las manzanas de la discordia es el uso del concepto "pueblos" vinculado al derecho de libre determinación. Mientras que las organizaciones indígenas esperan que la fórmula sea adoptada, algunos estados se oponen a ella. El desacuerdo surgió en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 en Viena, y se manifestó asimismo en las discusiones en torno a la Declaración y el Programa de Acción de Durban, sin hablar del proceso de adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y las negociaciones ya mencionadas en el grupo de trabajo sobre la Declaración en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Numerosas organizaciones indígenas consideran que la negativa a serles reconocida la calidad de "pueblos" con el derecho a la libre determinación constituye una expresión patente de discriminación en su contra.

El Plan de Acción aprobado en Durban pide (pár. 21) a los Estados "*que consideren cabal y debidamente las recomendaciones formuladas por los pueblos indígenas en sus propios foros sobre la Conferencia Mundial*". Ya que el respeto al derecho de libre determinación ha sido una petición y recomendación constante de los pueblos indígenas en los foros sobre la Conferencia Mundial así como en muchos otros, es de esperarse que los Estados la tomen en cuenta para normar su posición con respecto a la redacción final de la Declaración sobre Derechos Indígenas.

Si ha de llegarse a un acuerdo entre estados y las organizaciones indígenas antes del término del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004) será preciso que las partes interesadas resuelvan esta disputa tanto al interior de los países mismos como en el nivel internacional. Es probable que las diferencias no sean tan grandes e insuperables como parecen a primera vista, pero sí parece importante que se realicen debates serios y equánimes con amplia voluntad política para resolver el diferendo. Un intento en este sentido fue el seminario que sobre el derecho a la libre determinación organizó una ONG canadiense (Democracia y Derechos Humanos) en ocasión de la primera sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de la ONU en mayo 2002. Eventos de este tipo, con amplia participación, podrían ayudar a desenredar este nudo que amenaza con bloquear la adopción de la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

En el párrafo 39 de la Declaración de Durban, los Estados signatarios reconocen "*que los pueblos indígenas han sido víctimas de discriminación durante siglos*" y afirman "*que son libres e iguales en dignidad y derechos y no deberían sufrir ningún tipo de discriminación, particularmente por su origen e identidad indígenas*". También destacan "*la necesidad de tomar constantemente medidas para luchar contra la*

persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que los afectan”.

La discriminación étnica y racial en el mundo, así como en América Latina, es un fenómeno multivariado. Para luchar contra estos fenómenos, como lo pide la Declaración de Durban, es preciso primero entender sus diversas facetas.

La discriminación jurídica. En la amplia literatura sobre racismo y discriminación racial se subrayan generalmente los *aspectos jurídicos, institucionales y personales de la discriminación*. En cuanto a los primeros, se pueden mencionar las legislaciones, leyes, reglamentos, ordenanzas, decretos etc. que norman un tratamiento diferenciado para ciertas poblaciones, colocándolas en desventaja frente al resto de la población. En América Latina han existido legislaciones discriminatorias contra las poblaciones indígenas hasta épocas recientes, y no sería sorprendente que siguieran existiendo algunas leyes de aplicación regional y reducida que mantienen alguna forma de desigualdad legal, aunque por lo general las numerosas modificaciones constitucionales y nuevas legislaciones de los años recientes han tendido a superar estos rezagos. Estas formas legales de discriminación se manifestaron sobre todo en el derecho civil y penal y pudieron afectar seriamente la capacidad legal de los miembros de comunidades indígenas, poniéndolos con frecuencia en situación de “menores de edad” frente al sistema jurídico nacional.¹¹

En el Plan de Acción aprobado en Durban, la Conferencia Mundial (par. 15) insta a los Estados a:

“a) Que adopten o sigan aplicando, en concierto con ellos, medidas constitucionales, administrativas, legislativas y judiciales y todas las disposiciones necesarias para promover, proteger y garantizar el ejercicio por los pueblos indígenas de sus derechos, así como para garantizarles el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales sobre la base de la igualdad, la no discriminación y la participación plena y libre en todas las esferas de la sociedad, en particular en los asuntos que les afectan o interesan;”

b) Que promuevan el conocimiento y el respeto de las culturas y el patrimonio indígenas; y celebra las medidas ya adoptadas por los Estados a este respecto;

Además:

“19. Recomienda que los Estados examinen, de conformidad con los instrumentos y normas internacionales de derechos humanos pertinentes, sus constituciones, leyes, ordenamientos jurídicos y políticas con el fin de identificar y erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, ya sean implícitos, explícitos o inherentes, contra los pueblos y las personas indígenas;

20. Invita a los Estados interesados a cumplir y respetar los tratados y acuerdos concertados con los pueblos indígenas y a reconocerlos y observarlos debidamente”;

Una de las tareas a emprender en la etapa actual es la revisión cuidadosa de las leyes, reglamentos y decretos que norman la relación entre los pueblos indígenas y el estado en todos sus niveles: local, regional, provincial, nacional etc., con el objeto de eliminar

todos aquellos que contengan formulaciones discriminatorias. En otras palabras, proceder a una verdadera depuración jurídica en los distintos ámbitos del derecho. Para ello podrían constituirse comisiones *ad hoc* con la participación de juristas, legisladores, científicos sociales y, por supuesto, representantes de los pueblos indígenas y de organizaciones de derechos humanos. La tarea es urgente, ya que aún en los Estados en que se ha reformado la constitución para reconocer derechos de los pueblos indígenas, no siempre han sido ajustadas las leyes secundarias, que muchas veces datan de décadas anteriores pero se siguen aplicando aún cuando el marco legislativo ha cambiado. Esta apreciación se refiere también a los casos en que ha sido ratificado el Convenio 169 de la OIT pero aún no se han hecho los ajustes correspondientes en la legislación nacional.

La discriminación contra los pueblos indígenas se expresa no solamente en algunos textos legales, sino principalmente en la administración de justicia y los procesos administrativos. Las denuncias que ha llegado a los órganos defensores de los derechos humanos así lo demuestran con frecuencia. Es preciso, por lo tanto, detectar y depurar las prácticas administrativas discriminatorias allí en donde aún existen.

La discriminación institucional. Una de las formas más insidiosas y persistentes de discriminación es la institucional. Esta se refiere al funcionamiento de instituciones públicas y privadas en que reciben trato diferenciado los miembros de determinadas minorías y grupos sociales definidos con criterios étnicos y raciales. Por ejemplo, el caso de las instituciones de educación superior, algunos tipos de empleos, la vivienda exclusiva, a los que no se permite la entrada de personas pertenecientes a grupos identificados como “distintos” o “inferiores” a la norma hegemónica. A los indígenas en muchas partes de América Latina se les hace sentir “indeseables” en ciertos barrios o lugares públicos, sobre todo en los medios urbanos. Los grupos étnicos dominantes han tenido desde siempre sus enclaves sociales y culturales de los cuales están excluidos los indígenas mayoritarios. Aunque este tipo de discriminación no esté sancionada por ninguna norma escrita su manifestación es sutil y persistente.

En el Plan de Acción (par. 23), la Conferencia de Durban

“Invita a los Estados a que reconozcan los problemas particulares a que hacen frente los pueblos y personas indígenas que viven en un entorno urbano y los exhorta a aplicar estrategias eficaces para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia con que tropiezan, prestando especial atención a las oportunidades para que continúen practicando sus modos de vida tradicionales, culturales, lingüísticos y espirituales.”

La discriminación racial y étnica de tipo institucional es reforzada por las grandes diferencias socio-económicas. Las inversiones en servicios públicos suelen beneficiar más a las clases medias urbanas que a las poblaciones rurales e indígenas. Los hospitales modernos, los centros deportivos, los parques, las escuelas y las universidades, las redes eléctricas y de agua potable, las calles pavimentadas y el alcantarillado, etc. se han concentrado en áreas de altos ingresos y poder de compra en detrimento de los que más necesitan estos servicios públicos, que son los campesinos y los pueblos indígenas.

La discriminación más sutil, personalizada y subjetiva, es decir, la que tiene que ver con estereotipos, prejuicios, actitudes y preferencias de tipo individual o colectivo. Así, por ejemplo, hay quienes rechazan en lo subjetivo a personas de raza, cultura, religión o

condición social diferente, manteniendo prejuicios de supuesta superioridad e inferioridad social. Las actitudes de rechazo de las clases dominantes o "altas" en América Latina hacia los "morenos", los "indios", los "negros", y también contra los chinos y los judíos, entre otros, están ampliamente extendidas. Una sociedad en que se generalizan actitudes y patrones discriminatorios por motivos culturales, sociales o raciales, no puede ser considerada como una sociedad democrática.

Si bien la desigualdad social es un fenómeno universal, puede decirse que hay *discriminación estructural* cuando las posiciones sociales consideradas como bajas o inferiores se mantienen durante generaciones o siglos y que esto sea considerado como "normal", como ha sucedido en América Latina. Esto significa no solamente que los indígenas tienen menor acceso a las instituciones sociales y económicas de desarrollo y bienestar, sino también cuando lo tienen, los resultados para ellos son inferiores al resto de la población. Ello ocurre en las instituciones de servicio social, así como en los flujos de capital y la construcción de infraestructura, todo lo cual ha conducido secularmente a la marginación persistente de los pueblos indígenas. Teniendo la marginación social de estos pueblos profundas raíces históricas, el problema es cómo *elucidar los mecanismos que permiten la persistencia de esta situación y encontrar las alternativas de solución posibles*.

Las políticas estatales

A los pueblos indígenas de América Latina se les ha prometido libertades civiles y políticas, derechos sociales y económicos, igualdad jurídica, y políticas desarrollistas diversas, pero en gran medida se trata de promesas incumplidas y pospuestas. La situación comenzó a cambiar a raíz de las movilizaciones indígenas de las últimas dos décadas, que condujeron en varios países del continente a cambios constitucionales y legislativos en las cuales se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como colectividades con derechos propios, fundamentados en su situación histórica y sus características sociales y culturales particulares. Así se produjeron reformas constitucionales en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay; y legislaciones nacionales indígenas en Argentina, Costa Rica, Chile, y Perú entre otros.

Las profundas desigualdades económicas entre indígenas y no-indígenas, la marginación social de aquellos, su exclusión política y su subordinación cultural, conforman un cuadro histórico de discriminación persistente que no puede calificarse más que de *racismo estructural*, es decir, enraizado en las estructuras de poder y de dominio que han venido caracterizando a las sociedades latinoamericanas durante siglos. De allí que aún hoy en día, con políticas desarrollistas y discursos incluyentes, la situación de los pueblos indígenas en el contexto nacional no se haya modificado sustancialmente. Sin embargo, se han dado cambios y se están generando dinámicas que permiten vislumbrar nuevas posibilidades en la centenaria relación entre pueblos indígenas y estados nacionales.

El problema de la tierra y el territorio

El pár. 43 de la Declaración de Durban señala:

“Reconocemos también la relación especial que tienen los pueblos indígenas con la tierra como base de su existencia espiritual, física y cultural, y alentamos a los Estados a que, siempre que sea posible, velen por que los pueblos indígenas puedan mantener la propiedad de sus tierras y de los recursos naturales a que tienen derecho conforme a la legislación interna;”

En la economía globalizada se manifiestan varias tendencias que forman parte del cuadro generalizado de discriminación y racismo estructural. Sin entrar en detalles, podemos señalar el asalto por parte del capital transnacional de los *últimos reductos de tierras y recursos* aún no explotados plenamente por la economía de mercado mundial. En estos reductos, que reciben con frecuencia el calificativo equívoco de tierras baldías, se han refugiado los pueblos indígenas, quienes son las víctimas más vulnerables del proceso de apropiación de estas tierras para fines de acumulación y lucro privado. La destrucción progresiva de los *habitat* de los pueblos indígenas --muchas veces con el apoyo activo de los estados-- constituye una de las formas más feroces de racismo estructural, ya que hasta hace poco los pueblos indios no tenían prácticamente ninguna forma de defensa de sus territorios y recursos naturales.

Una segunda tendencia, estrechamente vinculada a la anterior, es la progresiva *destrucción del medio ambiente natural* en zonas ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, incluyendo la deforestación masiva de zonas boscosas, la contaminación de suelos y aguas, la destrucción de la biodiversidad, la diseminación de materiales tóxicos etc., todo lo cual puede estar vinculado a poderosos intereses económicos y decisiones gubernamentales, así como a la colonización de territorios indígenas por parte de campesinos pobres en busca de subsistencia. A pesar de la existencia de normas nacionales e internacionales de protección al medio ambiente, las regiones indígenas son con frecuencia las más desprotegidas, en donde las empresas transnacionales creen poder operar con poca consideración para las poblaciones indígenas, situación que ha sido denunciada en diversas partes del mundo y es calificada a veces de *racismo ambiental*.

La lucha por la tierra y contra el despojo de los territorios indígenas es añeja, y en perspectiva histórica los pueblos indígenas la han venido perdiendo. Sin embargo, las recientes legislaciones permiten abrir espacios en que los pueblos indígenas encuentran mecanismos institucionales para la defensa de sus tierras y territorios. A este respecto, cabe señalar el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de la comunidad mayagna de Awas Tingni contra el gobierno de Nicaragua. Aunque se trata de un procedimiento largo y costoso, el litigio por los derechos a la tierra (derecho de propiedad, consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y las legislaciones nacionales) constituye un mecanismo de defensa en contra de una de las expresiones más notorias de la discriminación estructural contra los pueblos indígenas.

En el Plan de Acción adoptado en Durban, la Conferencia Mundial

“16. Insta a los Estados a que trabajen con los pueblos indígenas para estimular su acceso a la actividad económica e incrementar sus índices de empleo, cuando proceda, mediante el establecimiento, la adquisición o la expansión de

empresas por los pueblos indígenas y medidas como capacitación, prestación de asistencia técnica y servicios de crédito;

17. Insta a los Estados a que trabajen con los pueblos indígenas para establecer y poner en marcha programas que les brinden acceso a medios de formación y a servicios que puedan contribuir al desarrollo de sus comunidades;

18. Pide a los Estados que adopten políticas públicas y den impulso a programas a favor de las mujeres y las niñas indígenas y en concierto con ellas con el fin de promover sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; poner fin a su situación de desventaja por razones de género y origen étnico; resolver los apremiantes problemas que las afectan en materia de educación, salud física y mental y vida económica y el problema de la violencia contra la mujer, comprendida la violencia en el hogar; y eliminar la situación de discriminación exacerbada que padecen las mujeres y las niñas indígenas al combinarse el racismo y la discriminación sexual”.

En muchos países se han puesto en marcha, en algunos casos desde hace décadas, proyectos y programas productivos de desarrollo local, comunal y regional, a veces con financiamiento internacional, con el objeto de elevar los ingresos y los niveles de vida de los pueblos indígenas. Algunos de estos programas enfocan directamente las necesidades de las mujeres y los niños indígenas. En la medida en que estos proyectos tienen éxito logran disminuir (aunque tal vez no eliminar totalmente) los efectos más nocivos de la discriminación estructural. Sin embargo, se trata en el mejor de los casos de paliativos, con frecuencia inscritos en las estrategias de reducción de la pobreza, ya que sin cambios profundos de la estrategia de desarrollo en el marco de la globalización, no se lograrán invertir las tendencias de la macroeconomía que conducen a la creciente polarización y marginación de millones de seres humanos, entre ellos los pueblos indígenas.

Las guerras civiles y la violencia política que se presentaron en diversos países de la región durante las últimas décadas tuvieron entre sus víctimas más vulnerables a los pueblos indígenas, desde Colombia a Guatemala, de Nicaragua a Perú. Entre los cientos de miles de *desplazados internos y migrantes forzados* a las ciudades la situación de los indígenas ha sido particularmente precaria. En el marco de la reconstrucción de sociedades devastadas por la violencia, se plantea como ineludible la recomposición de las solidaridades comunales indígenas, destrozadas en el proceso. Un ejemplo dramático ha sido el retorno de los refugiados mayas de México a Guatemala. También el escenario de las migraciones regionales e internacionales de trabajadores incluye a migrantes indígenas cuya situación se complica por el hecho de serlo. En la distribución de empleos, la obtención de ingresos, el acceso a servicios sociales, la protección de la ley y el amparo de la justicia los migrantes indígenas se encuentran en desventaja; condiciones documentadas, por ejemplo, entre trabajadores aymaras bolivianos en Argentina, o mixtecos de Oaxaca en Estados Unidos, quienes por otra parte se han organizado en asociaciones bi-nacionales de defensa de sus derechos humanos. En estos casos, los estados deben aplicar las disposiciones de los tratados, convenios y recomendaciones de los organismos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, y las organizaciones indígenas y de derechos humanos tienen la obligación de velar por su aplicación.

El modelo asimilacionista

Durante muchos años campeaba la idea en los medios indigenistas de América Latina, que la raíz del "atraso" de los pueblos indígenas (el famoso "problema indígena" del siglo veinte) se encuentra en las *características de su cultura*, una cultura pre-moderna, tradicional, parroquial y "particularista" que se resiste al cambio y opone resistencia a la modernización. Esta cultura, proponían los indigenistas, debe ser modernizada no solamente en aras de los intereses nacionales --tal como estos eran definidos por los grupos dominantes-- sino también en beneficio de los propios indígenas. Incorporar, integrar, asimilar eran los lemas de la acción indigenista del estado, así como de otras instituciones como las escuelas y las prédicas religiosas misioneras.

Ahora ya no se afirmaba --como antes-- que los indios eran biológica o mentalmente inferiores a los blancos, ni que tenían costumbres bárbaras o salvajes que los hacían reacios a las bondades de la civilización; ahora se sostenía simplemente, echando mano del lenguaje moderno de las ciencias sociales, que la cultura de los indios era "disfuncional" a las tareas del desarrollo nacional. Así como durante el siglo diecinueve se había mantenido a los pueblos indígenas fuera del proyecto de nación que las clases dominantes quisieron construir con tanto afán, ahora en el siglo veinte se afirmaba que las culturas indígenas "tradicionales" y "arcaicas" constituían un obstáculo al desarrollo, que era preciso modificar --por medio de la acción indigenista-- para que pudieran incorporarse al progreso y la modernidad.

La más común de las políticas estatales para manejar la diversidad étnica de las naciones latinoamericanas ha consistido en promover la *asimilación* de los pueblos indios, política que puede llevarse a cabo mediante la persuasión y la negociación, o bien en forma autoritaria, por decreto y por la fuerza. La asimilación ha tenido éxito, en cierta medida, a lo largo de las generaciones. El aumento del *mestizaje* como fenómeno social a partir del siglo diecinueve se debe no solamente a factores biológicos sino también culturales. Poblaciones identificadas en alguna época como indígenas, ya no lo serían una generación después. El proceso puede analizarse a través de la lectura de las fuentes estadísticas, que demuestran la disminución en números relativos de la población indígena sobre todo en el siglo veinte, pero también indican su aumento en números absolutos en prácticamente todos los países de la región.

Según los principios de las políticas indigenistas aplicadas por más de medio siglo por los estados de la región, la situación deplorable de las comunidades indígenas se debía a su marginación cultural del resto de la nación, cuando no a la naturaleza misma de las culturas indígenas consideradas inaptas para el desarrollo, y que la solución se hallaba en un proceso acelerado de "aculturación" bajo la sabia orientación del estado nacionalista.

Aunque a nivel de sus comunidades rurales relativamente aisladas los pueblos indígenas logran mantener vivas costumbres, tradiciones e identidades (cambiantes, desde luego) que los distinguen de otros grupos y de los pueblos no indígenas en el marco del estado nacional, no tuvieron prácticamente personalidad pública reconocida, sino hasta hace más o menos dos décadas. Por el contrario, la idea de la nación post-colonial niega de hecho su presencia en la *polis*, y el discurso dominante ha sido a lo largo de casi doscientos años el de un *criollismo excluyente*, o alternativamente, el *mito de un mestizaje incluyente* y hegemónico, del cual están sin embargo excluidos los pueblos indígenas.

No es extraño entonces, que la mayoría de los pueblos indígenas no hayan logrado identificarse con el modelo dominante de nación y sus intentos simbólicos, pero muy reales, por ocupar el espacio cultural y social del territorio nacional. En cambio, los movimientos indígenas contemporáneos (fenómeno social y político de los últimos veinticinco años, cuando mucho) cuestionan al estado nacional su pretensión hegemónica y han propuesto discursos alternativos en el marco de sus luchas sociales y políticas.

Si las culturas indígenas tenían, a lo largo del siglo XX, esas características que el estado y los grupos dominantes consideraban incompatibles con su concepto de nación y de modernidad, se debía a tres factores fundamentales:

- a) al hecho que la nación dominante las había excluido explícitamente de su espacio simbólico y social;
- b) al hecho que después de trescientos años de coloniaje y más de un siglo de vida republicana independiente, las culturas indígenas reflejaban en todo momento la situación de subordinación estructural que el colonialismo interno les había asignado en nuestros países;
- c) al hecho que los pueblos indígenas mantienen y practican su cultura como una forma de resistencia a la opresión y una manera de sobrevivir como colectividades singulares frente a la persistente agresión y marginación de la que han sido víctimas.

De allí que los bajos indicadores de desarrollo humano y los altos indicadores de exclusión social no sean privativos sólo de un conjunto de individuos, meras categorías estadísticas, sino expresión de la marginación y subordinación estructural de sociedades caracterizadas por una serie de características que las distinguen de la sociedad mayoritaria o dominante. Es por ello que los índices de pobreza indígena no se refieren a atributos individuales de personas simplemente categorizadas como pobres o indígenas, sino que deben ser interpretadas como uno de tantos elementos que intervienen en la subordinación estructural de las colectividades indias. De allí, finalmente, que la pobreza y demás indicadores de privaciones diversas (bajos índices de desarrollo humano, alto índice de exclusión social) deban ser considerados como un expresión más —y ciertamente una de las más dramáticas y costosas en términos humanos— de la discriminación centenaria de que son víctimas los pueblos indígenas.¹¹¹

Los derechos culturales

Una de las formas más persistentes de discriminación contra los pueblos indígenas de América Latina es la negación de su identidad cultural y su exclusión de la sociedad dominante y del concepto hegemónico de nación, en su calidad de pueblos con identidad cultural propia. Esto ha sido caracterizado como etnocidio o genocidio cultural, y como tal puede ser considerado como una violación importante de los derechos humanos de una parte significativa de la población latinoamericana. El problema tiene varias facetas. Por una parte, al excluir con toda intención a los indígenas como tales del modelo de nación y al mantener una rígida estratificación étnico-social en la cual estos pueblos estaban relegados a los estratos más bajos, los estados nacionales practicaron durante largos decenios una política efectiva de segregación semejante al *apartheid*, aún cuando no estuviera sancionada por el sistema legal vigente. Su exclusión del *polis* sólo logró fortalecer la auto-percepción de las

élites dominantes como naciones sin indios. Por otra parte, el estigma asociado a la calidad de indígena llevó a muchos de estos a auto-denigrarse y a negar su propia identidad, fenómeno que se advierte todavía hoy en día en algunos estratos sociales intermedios mestizos que prefieren identificarse con las clases dominantes (que los rechazan) y que a su vez se sienten diferentes y superiores a los estratos indígenas de los que provienen. Es un fenómeno que ha sido descrito en estudios antropológicos entre los *cholos* de la región andina y los *ladinos* en Mesoamérica. La discriminación étnico-racial de tipo estructural se expresa en las relaciones interpersonales y en estereotipos negativos y prejuicios subjetivos en contra de los indígenas. De esta manera se mantuvieron en América Latina durante muchas generaciones las *sociedades duales* altamente polarizadas de las que hablan algunos estudiosos. Las desigualdades étnicas expresan un sistema político asimétrico y una estructura económica basada en la explotación sistemática de una buena parte de la población..

A partir del pensamiento liberal, en el siglo veinte los estados latinoamericanos optaron, cuando menos formalmente, por políticas de asimilación e integración de las poblaciones indígenas. En nombre del afán nacionalista unificador y desarrollista se volvió a practicar de hecho otra forma de discriminación al proponer que la única manera para los indígenas de “progresar” era mediante su aculturación, es decir, dejando de un lado sus identidades propias. En otras palabras, el indigenismo asimilacionista, que ocupó el escenario durante varias décadas, optó activamente por una efectiva “desindigenización” de las sociedades latinoamericanas. Pocas formas de discriminación han sido más letales: el etnocidio como política de estado (si no en la intención, ciertamente en los resultados) en nombre del progreso y el desarrollo.

Las políticas educativas

En este proceso han jugado un papel importante las políticas educativas, lingüísticas y culturales de los estados ya que “*en la medida en que los países extendieron la educación pública a la población rural e indígena en el siglo XX, el principio de igualdad y la presión hacia la asimilación se plasmó en programas monolingües en español que ignoraban simplemente la diferencia lingüística y cultural de sus alumnos.*”¹⁰

El monoculturalismo fue durante mucho tiempo la norma de la educación dirigida a los pueblos indígenas. Conforme se fue extendiendo la educación pública impartida por el estado, esta tenía por meta castellanizar a los indios e introducir la lecto-escritura desde el nivel de la escuela primaria (pre-primaria en algunos casos), solamente en español, considerado como la lengua nacional y oficial en los países hispanoparlantes.

Los prejuicios contra los indígenas fueron tan grandes entre las clases gobernantes que muchos políticos y educadores dudaban que los indios fueran capaces de adquirir conocimientos modernos, mientras que otros aseguraban que sólo hacía falta una buena educación para que los indígenas se transformaran en ciudadanos útiles de sus países. Con variantes, este debate sigue vivo hasta hoy en día.

Ante los que sostenían que al niño indígena había que sumergirlo lo más tempranamente posible en la lengua castellana y llevar adelante toda la enseñanza directamente en este idioma desde el primer momento de la escolarización, surgió la tendencia de que era más conveniente, desde el punto de vista pedagógico y psicológico, alfabetizar a los

niños en su propia lengua, enseñar el español como segunda lengua (ESL), y al cabo de dos o tres años pasar paulatinamente a la enseñanza completa en castellano. Los primeros ensayos de educación bilingüe se dieron en México en los años sesenta, y posteriormente se introdujo el nuevo sistema en algunos otros países de la región, más en calidad de experimento que de política oficial. Este *bilingüismo de transición* seguía considerando la lengua indígena como un obstáculo, tal vez un mal necesario, para la implantación de la “lengua nacional” como única lengua de enseñanza. Se le daba al idioma nativo un mero carácter instrumental y transitorio; es por ello también que no fueron fortalecidos los métodos pedagógicos y la formación de maestros, relegando de hecho a la educación bilingüe a un *status* secundario frente a la educación en lengua castellana que priva en la mayoría de las escuelas. Aunque fue aumentando poco a poco el promedio de escolaridad de los niños indígenas, esta aún seguía y sigue estando muy por debajo del promedio nacional.

A partir de los años ochenta se perfila una nueva tendencia en el marco de las reivindicaciones de las organizaciones indígenas y el ambiente internacional favorable al reconocimiento de la diversidad cultural y a los derechos humanos de los pueblos subordinados. Se introduce la idea que la educación bilingüe ha de ser completa hasta el nivel escolar más alto posible y que, además, debe ser *intercultural*. Este enfoque de *bilingüismo de mantenimiento* ya no considera las lenguas y culturas indígenas como una etapa que debe ser denegada, rezagada y superada, sino más bien al contrario, como una riqueza y un recurso que debe ser preservado y fomentado como fin en sí mismo. Para ello se propone no solamente el uso de la lengua indígena como medio de enseñanza sino también la elaboración de un curriculum nuevo, contextualizado, con contenidos relevantes para el educando indígena y con métodos pedagógicos apropiados a la experiencia y al ambiente de la infancia en las comunidades indígenas. La educación intercultural no puede simplemente implantar el mismo curriculum utilizado en el ambiente urbano en la sociedad no indígena, y traducirlo a la lengua de la comunidad. Debe desarrollarse la educación intercultural sobre nuevas bases pedagógicas y metodológicas. Esto le ha planteado enormes retos a los responsables de las políticas lingüísticas y educativas en los países con presencia indígena, que se refieren a los siguientes puntos:

- El desarrollo de las lenguas indígenas habladas y escritas para incorporar conceptos nuevos del mundo moderno
- La elaboración de materiales pedagógicos –textos, cartillas, audio-visuales etc.—en lenguas indígenas y adecuadas al contexto cultural indígena
- La formación de maestros auténticamente bilingües e interculturales con alto nivel profesional
- La extensión de la educación bilingüe intercultural de las comunidades indígenas a la población monolingüe en español que habita en las regiones indígenas y de preferencia en el resto del país (experiencia ya intentada en Bolivia, por ejemplo)^v

Este esquema educativo, que se da en el marco del reconocimiento del *pluralismo cultural* de nuestros países, responde al reclamo de la vigencia de los *derechos culturales* que están sancionados por varios instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos humanos, pero que han recibido relativamente poca atención hasta ahora en la práctica cotidiana. Sin embargo, la visión de una sociedad *pluricultural* y de una educación *bilingüe e intercultural*, se ha topado con múltiples escollos. En primer lugar, hay quienes desde posiciones de prestigio y poder rechazan la idea misma del

pluriculturalismo y se aferran a los viejos modelos de las sociedades nacionales homogéneas y monoculturales. Otros, para quienes el pluralismo cultural es simplemente cuestión de opciones individuales que no tienen por qué implicar la política educativa formal. Ambas posturas niegan el derecho de los pueblos indígenas a conservar y desarrollar sus propias culturas e identidades en el marco de las sociedades multiculturales de las que forman parte, y expresan por lo tanto los viejos patrones de racismo y discriminación étnica ya señalados arriba. Pero aún cuando se aceptan los derechos culturales y se les reconoce en las legislaciones como principios rectores de los derechos humanos, su aplicación no siempre se realiza de manera constante y constructiva. Así es que los programas de educación bilingüe e intercultural sufren de múltiples deficiencias que van desde la falta de recursos y de continuidad, hasta la insuficiente preparación y capacitación de los maestros bilingües, la ausencia de materiales didácticos, el poco desarrollo de los métodos y contenidos interculturales en el sistema educativo, y la posición secundaria que ocupan en el orden de prioridades de los planes nacionales de educación. Aunque hay interesantes experiencias de educación privada bilingüe e intercultural, en la que, como en las escuelas mayas de *Guatemala*, los padres de familia y las comunidades asumen la responsabilidad de organizar y mantener los planteles escolares y los programas respectivos, por lo general la falta de apoyo oficial -que se agrava en la medida en que el estado se debilita frente a las presiones por la privatización de la enseñanza—vulnera seriamente el potencial de la educación bilingüe e intercultural.

A este respecto la Declaración de Durban establece:

“73. Reconocemos que a un niño que pertenece a una minoría étnica, religiosa o lingüística o que es indígena no debe negársele el derecho, individualmente o en comunidad con otros miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su idioma”

En consecuencia, un campo privilegiado para las acciones en contra del racismo, la discriminación y la intolerancia lo constituye el *sistema educativo* en todas sus expresiones formales e informales, institucionales y extra-institucionales. Esto no es tan sencillo como suena, ya que los contenidos y métodos pedagógicos de los sistemas educativos nacionales con frecuencia ignoran o niegan las realidades culturales diversas al interior de sus propias naciones. La educación pública en América Latina ha tenido desde el inicio un fuerte contenido nacionalista que se puso al servicio de las políticas de asimilación e integración mencionadas anteriormente. La educación religiosa, por su parte, que se extendió en las zonas indígenas bajo administración eclesiástica, tuvo por objetivo eliminar las culturas indígenas como tales, o cuando menos transformarlas profundamente. Frente a estas realidades que se encuentran muy enraizadas en los sistemas pedagógicos de los países latinoamericanos, se ha visto la necesidad de replantear los objetivos, contenidos y métodos de la educación nacional, y no solamente la que va dirigida directamente a los pueblos indígenas. La nueva educación del siglo XXI tendrá que reconocer la *naturaleza multilingüe y poliétnica de las naciones latinoamericanas* y adecuar los sistemas de enseñanza correspondientes. Pero el combate contra la intolerancia, los prejuicios y el racismo en los sistemas educativos es un proceso largo que sin duda tomará décadas sino es que generaciones en dar sus frutos.^{vi}

La educación bilingüe e intercultural, en sus diversas manifestaciones, ha sido hasta ahora una experiencia valiosa para compensar los déficits educativos de los pueblos indígenas; sin embargo tampoco está exenta de problemas y ambigüedades. Aparte de la cuestión de los métodos pedagógicos, los contenidos curriculares y la capacitación de los maestros, se discute acerca de la naturaleza de una “educación especial” para indígenas en el contexto nacional. Si para algunos la educación bilingüe es un medio de liberación y emancipación, para otros se trata de “aislar” a los indígenas del resto de la sociedad.

De manera simultánea será necesario reconsiderar el papel de los medios de comunicación masiva y la informática en la generación y transmisión de modelos culturales que perpetúan actitudes de rechazo, estereotipos e intolerancia racial, religiosa, étnica y cultural. Los medios de comunicación pueden ser instrumentos valiosos para promover el respeto hacia los demás, la dignidad humana, la tolerancia hacia el “otro”, en el marco de una concepción auténtica de pluralismo y *ciudadanía multicultural*. Las industrias de comunicación masiva (prensa, audio, video e informática) deberán regirse de acuerdo a normas de convivencia civilizada, luchar contra los estereotipos y los prejuicios y rechazar imágenes y mensajes que fomenten el rechazo del otro, la intolerancia y el odio. También en este campo se trata de temas delicados y controvertidos, ya que aquí compiten los derechos a la información y la libre expresión (garantizados como derechos humanos) con los derechos culturales y de libre determinación de los pueblos (que también son derechos humanos de aceptación universal). En este campo contencioso es preciso reconsiderar el papel del estado que no sólo debe garantizar la efectividad de los derechos humanos, sino también obrar por el bien común de todos los ciudadanos en toda su diversidad.

El empoderamiento y la representación política

Uno de los factores que más ha contribuido a perpetuar la discriminación contra los pueblos indígenas es la desigualdad en el acceso a la representación política y a las instancias del poder político. Por haber sido considerados por mucho tiempo como ciudadanos inexistentes y actores políticos invisibles, los indígenas sólo en excepcionales circunstancias pudieron ser tomados en cuenta como tales por los grupos hegemónicos de los estados nacionales latinoamericanos. Con las nuevas legislaciones y las transformaciones en el ambiente político en general, así como los diversos procesos de democratización, se han venido abriendo espacios de participación política efectiva de los pueblos indígenas, como es el caso en Bolivia y Ecuador. El problema es complejo, ya que se presentan varias posibilidades. En un caso, podría tratarse de alguna forma de representación proporcional de la población indígena en las instancias legislativas así como en las listas electorales. Ello significaría proceder a clasificaciones más rigurosas de las que existen hasta ahora de quienes son los ciudadanos indígenas, pero podría resultar en nuevas formas de exclusión. En otro caso se podrían determinar distritos electorales indígenas; en otros más, listas plurinominales con activa presencia de candidatos de organizaciones indígenas. La presencia de legisladores indígenas no garantiza que la temática indígena esté presente en la agenda legislativa.^{vii}

El Plan de Acción pide a los Estados (par. 22) que:

“a) Creen mecanismos institucionales, y cuando ya existan les den su apoyo, para promover el logro de los objetivos y medidas relativos a los pueblos indígenas acordados en el presente Plan de Acción;

b) *Promuevan, en colaboración con las organizaciones indígenas, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales, medidas encaminadas a superar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia contra los pueblos indígenas y efectúen evaluaciones periódicas de los progresos logrados a este respecto;*

c) *Promuevan la comprensión en la sociedad en general de la importancia de las medidas especiales para superar las desventajas a que hacen frente los pueblos indígenas;*

d) *Consulten a los representantes indígenas en el proceso de adopción de decisiones relativas a las políticas y medidas que les afecten directamente”.*

No existe, desde luego, un sólo modelo de empoderamiento político de los pueblos indígenas, y cada país tendrá que adoptar las soluciones más adecuadas a sus problemas específicos, pero lo que es indudable es que las naciones latinoamericanas tendrán que aceptar tarde o temprano que los pueblos indígenas se están transformando de objetos pasivos en sujetos activos de su propia historia.

En otras latitudes han sido adoptadas con frecuencia medidas de *acción afirmativa* o *políticas preferenciales* en beneficio de grupos excluidos o discriminados para equilibrar la balanza y mejorar las oportunidades de los miembros de estos grupos y de otras minorías en áreas tan diversas como la educación y el empleo. Puesto que la situación de los pueblos indígenas en América Latina es bien distinta de la de otras partes del mundo —como se ha señalado en estas páginas— conviene también considerar políticas alternativas para luchar contra la discriminación y el racismo. Algunas voces reclaman sin más que los estados emprendan acciones de *restitución* (se supone que monetaria) por las pérdidas sufridas a lo largo de los siglos por los pueblos indígenas.^{viii} Pero sin desechar totalmente esta posibilidad o las acciones afirmativas de diversa índole, de lo que se trata en el fondo es de *políticas compensatorias*, y estas deberán enfocar, en el caso de los pueblos indígenas, el reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos humanos colectivos como pueblos y colectividades anclados en una relación especial con el territorio y la tierra. Estos derechos exigen el reconocimiento de un auténtico pluralismo cultural y de una ciudadanía multicultural reconocida en el sistema jurídico y político de los estados latinoamericanos. Se trata nada menos que de refundar las naciones latinoamericanas.

Como lo ha demostrado la experiencia de los pueblos indígenas en América Latina, lograr el pleno disfrute de los derechos humanos consagrados en las legislaciones nacionales e internacional no es tarea sencilla en un contexto caracterizado por la desigualdad económica, la exclusión social y la marginación cultural. El racismo estructural que han sufrido los pueblos indígenas pesa sobre sus posibilidades de alcanzar la plena igualdad con el resto de la población. Si el *desarrollo* puede entenderse como *libertad*, entonces los pueblos indígenas no lo han alcanzado por que han sido privados de esta durante demasiado tiempo.^{ix} Conquistar la libertad significa combatir la pobreza, la explotación, la desigualdad, el autoritarismo, el racismo, los prejuicios, la intolerancia, el olvido, la ignorancia etc. Se trata de combates a varios niveles. Algunos los tienen que realizar los propios pueblos indígenas y sus organizaciones; otros le corresponden a la llamada sociedad civil organizada, es decir, las asociaciones y las diversas instituciones formales e informales de la población; otros más son competencia del Estado en sus diversos niveles, y finalmente hay tarea para la

comunidad internacional también. No se trata, por supuesto, de actividades aisladas y eventuales, sino de acciones conjuntas, consensadas y coordinadas.

¹ Algunos elementos de este documento han sido tomados de un texto mío anterior, "El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación", preparado para la Conferencia Preparatoria Regional de la Conferencia Mundial, Santiago, diciembre 2000.

² En efecto, en algunos estados de la región, como por ejemplo Brasil y Colombia, los indígenas constituían sujetos tutelados del estado hasta épocas recientes.

³ La "Propuesta de Santiago", la Declaración final de la Conferencia Regional, sostiene que: "22. *Reconocemos que los pueblos indígenas de las Américas han sido víctimas de la discriminación durante siglos, y afirmamos que son libres e iguales en dignidad y derechos y no debieran sufrir ningún tipo de discriminación, en particular si se basa en su origen e identidad indígena.*"

⁴ Rainer Enrique Hamel, "Bilingüismo e interculturalidad. Relaciones sociolingüísticas y educación de los pueblos indígenas de América Latina", en Atanasio Herranz (coord.) et al., *Educación bilingüe e intercultural en Centroamérica y México*, Tegucigalpa, Editorial Guaymuras, 1998.

⁵ *Ibid.*

⁶ La Declaración final del Foro Ciudadano que se realizó en el marco de la PrepCom regional latinoamericana de la Conferencia Mundial contra el Racismo, estipula: "*Los Estados deben impulsar el desarrollo cultural y conductas sociales que promuevan una convivencia sin racismo, xenofobia, homofobia, sexismo y discriminación, a través de sus programas regulares, en la educación y en la comunicación social, en general. Los gobiernos, y las sociedades, deben obligarse a una intervención cultural y política, que estimulando la diversidad cultural critique y denuncie a los estereotipos racistas, xenófobos y homofóbicos o intolerantes a la diversidad cultural.*"

⁷ Existe un Parlamento Indígena Latinoamericano que se reúne de vez en cuando bajo los auspicios del Instituto Indigenista Interamericano y está compuesto por legisladores indígenas de diversos partidos y países, pero no tiene efectividad política.

⁸ La Declaración final del Foro Ciudadano que se reunió en ocasión de la PrepCom regional previa a la Conferencia Mundial, en Santiago de Chile en diciembre 2000, insiste que: "...consideramos que en nuestros países es necesario introducir y alentar modalidades de acción afirmativa que permitan lograr reformas legislativas, políticas públicas y mecanismos de acción que protejan y garanticen los derechos humanos de los pueblos indígenas..." y "...demandamos a los Estados incluir en el plan de acción y en sus planes de desarrollo programas y proyectos de acciones inmediatas y estrategias de mediano y largo plazo, para la reparación, titulación de los territorios y reconocimiento de la deuda histórica con los pueblos indígenas y afrodescendientes..." Por su parte, el Plan de Acción adoptado por la Prepcom afirma: "...*Instamos* a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de las víctimas, en particular el derecho a un recurso judicial efectivo y una reparación pronta, adecuada y justa por actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como medidas efectivas con miras a impedir el rebrote de tales actos..."

⁹ Véase Amrtya Sen, *Development as Freedom*, New York, Anchor Books, 1999