

AMÉRICA LATINA: ¿Qué novedades
UNA COMPARACIÓN para el derecho indí-
PRORROGADA gena podría aportar el estudio de
casos nacionales pe-

riféricos en América Latina, como, por ejemplo, Guayana? Muy pocas, diría cualquier interesado en la temática. Sin embargo, existe una serie de razones por las cuales el análisis comparativo de la legislación indigenista¹ en toda la región se ha vuelto una necesidad, una herramienta indispensable en la solución de conflictos interétnicos.

Las reformas constitucionales a favor de las comunidades indígenas, por una parte, son tema actual de controversia en casi todos los parlamentos latinoamericanos (también en Guayana) –aunque desgraciadamente no ha habido suficiente intercambio entre los legisladores al respecto. El estado de la discusión es tan parecido y los argumentos tan reiterativos que algunos autores sugieren incluso un esquema de razonamientos típicos, respuestas “estándar” de los políticos frente a la reivindicación étnica. El temor a la “balcanización” y la pérdida de la soberanía encabezan esta lista de tópicos comunes (*cf.* Bengoa, 1994; Heintze, 1995; Rudolph, 1994).

Por el otro lado, fueron los indígenas mismos los que han reforzado en los últimos veinte años los lazos interlatinoamericanos a través de organizaciones regionales. El “despertar indígena”² en el continente da cuenta de un curioso fenómeno: aunque las comunidades amerindias han experimentado profundas transformaciones a lo largo de medio milenio de convivencia con la cultura europea, la conciencia de pertenecer a una

Abrir la caja de Pandora: las nuevas tendencias constitucionales de los derechos indígenas en América Latina

Cletus Gregor Barie*

cultura e historia propias sigue operando como poderosa fuerza de identificación y movilización.

Pese a la evidente actualidad de la cuestión étnica en América Latina –las discusiones legales en los Legislativos y la internacionalización del reclamo indígena– no existe, por el momento, publicación alguna que aborde la legislación indigenista de forma sistemática. La idea de realizar este tipo de estudios globales en América Latina, por otra parte, dista de ser novedosa:

(Se decidió) recomendar la posibilidad de crear una comisión jurídico-técnica en el seno del Instituto Indigenista Interameri-

*Licenciado en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Forma parte del equipo de investigación Historia Contemporánea de la Cultura y las Instituciones Políticas que coordina el doctor Javier Torres Parés.

cano, formada por un representante de cada uno de los Estados-miembros, que recopilará, coordinará y difundirá las legislaciones sobre materia indígena de las Naciones Americanas y redactará un Proyecto de Coordinación de dichas legislaciones, que se distribuirá entre los Estados-miembros y los organismos internacionales especializados... (citado en sin autor, 1956: 247).

Esta observación final del III Congreso Indigenista efectuado en 1954 en La Paz, Bolivia –que apunta a la realización de un “examen comparativo”–, lamentablemente, nunca se ha llevado a la práctica: durante la década de los cincuenta se recopilaron apenas ocho legislaciones históricas indigenistas; la escasez de recursos materiales y la falta de decisión impidieron la continuación de esta labor de sistematización. Pese a todo, las aportaciones de investigadores particulares sobre esta problemática han aumentado considerablemente en los últimos años. Entre los autores que se dedicaron de forma metódica al régimen legal de los indígenas en el área latinoamericana en su conjunto caben destacarse Bartolomé Clavero, Luis Díaz Müller, Héctor Díaz Polanco, Diego A. Iturralde, Alejandro Lipschutz, Gilbero López y Rivas, José Matos Mar, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, Rodolfo Stavenhagen, entre otros.

El presente ensayo propone entonces suplir, dentro de un marco modesto, esta carencia de información y sistematización. ¿Cómo percibe el constitucionalismo contemporáneo a la población indígena en cada uno de los 21 países latinoamericanos del continente?³ ¿Cómo tipificar, comparar y evaluar estas cartas modernas en este aspecto? La primera interrogante exige una mirada sobre la “topografía” del indigenismo

constitucional que intentaremos a continuación. Ulteriormente intentaremos dar algunas respuestas tentativas a la segunda inquietud.

VISTA A VUELO DE PÁJARO SOBRE LA TOPOGRAFÍA DEL INDIGENISMO⁴

Proponemos la diferenciación de tres conjuntos de documentos:

- constituciones que no mencionan a la población indígena,
- constituciones que hacen alguna referencia a estas nacionalidades minoritarias,
- y constituciones con amplio reconocimiento legal de los amerindios.

La primera sección comprende seis países latinoamericanos que no se preocupan constitucionalmente por sus minorías étnicas, sea porque sus tradiciones legales son esencialmente anglosajonas –recordamos que en Estados Unidos existe una relación de pactos circunstanciales entre el Estado y los indios– sea porque el liberalismo individualista del siglo XIX no fue renovado o complementado con otras corrientes sociales:

1. La Constitución de Belice –país con una conformación étnico-cultural sumamente compleja y dinámica, que incluye a africanos angloparlantes, europeos, menonitas, garifunas⁵ y mayas– se limita a reconocer los derechos fundamentales clásicos como la libertad sin prejuicio de “raza, lugar de origen, opiniones políticas, color, credo o sexo” (art. 3). Puesto que la independencia de este país (que antes se llamaba Honduras-Británica) fue concedida por el Reino Unido en 1981, en este primer documento fundamental se hallan muchos elementos del constitucionalismo inglés: Belice, por ejemplo, adop-

tó como forma de gobierno la monarquía parlamentaria con la Reina Isabel como jefa de Estado. Los grupos indígenas (maya-yucateco, kekchí y mopán), provenientes de Guatemala y Yucatán, han ido aumentando en la década de los ochenta y actualmente conforma entre 11 y 20 por ciento de la población total (de 20,000 a 40,000 personas). Existen algunas reservas indígenas y el *Toledo Indian Cultural Movement* —una activa organización étnica— propugna por la conversión de estos espacios en propiedades comunitarias.

2. En la Carta Magna de Costa Rica, redactada en 1949 y modificada desde entonces cuarenta y cuatro veces, no figura la palabra “indígena” o sinónimo alguno. En cambio sí se reconoce (desde la reforma agraria de 1968) los principios de igualdad y no discriminación. Este país centroamericano —junto con Brasil (art. 13), El Salvador (art. 62), Guatemala (art. 143), Guayana (indirectamente por art. 53), Honduras (art. 6), Panamá (art. 7) y Venezuela (art. 6)— se adhiere constitucionalmente al monolingüismo. Por otra parte, el Estado fomenta la creación de cooperativas (art. 64) —empresas colectivas que originalmente fueron concebidas como entidades a favor de los trabajadores rurales, pero que también han posibilitado la asociación de comunidades étnicas. Al igual que en Belice, en Costa Rica las poblaciones indias (principalmente los bribri, los cabécar y los guaymí-bocotá y los boruca) obtuvieron los derechos sobre algunas reservas (actualmente son 22 áreas que cubren un total de 320,000 ha, o cinco por ciento del territorio nacional), la mayoría de ellas se ubica en la cordillera de Talamanca, cerca de la frontera con Panamá. El término “reservas indígenas” aparece en Costa Rica por primera vez

en un decreto ley de 1945. El desarrollo de las plantaciones bananeras desde principios del siglo así como la apertura de la Carretera Interamericana después de 1956 provocó la invasión masiva de las posesiones tradicionales. Los nativos costarricenses viven hoy en relativo aislamiento entre sí y frente a la sociedad global —una desventaja que la Asociación Indígena de Costa Rica Pablo Presbere pretende contrarrestar. Entre los grandes conflictos figuran la lucha por la adjudicación real de las reservas (que legalmente les pertenecen) y la oposición a los proyectos de explotación petrolera y minera. El marco jurídico respecto de los pueblos indios —que representan cerca de uno por ciento de la población general (32,000 personas)— se restringe a nivel de la legislación secundaria. Con todo, Costa Rica es el único país latinoamericano que suscribió el Convenio 169 (en 1993) sin efectuar cambios constitucionales. Las reivindicaciones indígenas parecen concentrarse por ahora más en la exigencia de cumplimiento de las leyes de reservas que en el reclamo de modificar la carta fundamental.

3. Chile es un país con una legislación indigenista antigua y muy dilatada. Hay tres periodos políticos importantes de las últimas décadas que modelaron la situación legal de esta población: durante la presidencia del político socialista Salvador Allende (1970-1973) surge una ley que trata de extender la reforma agraria a este sector social y que define, por primera vez, a los indígenas independientemente de sus tierras (ley núm. 17,729 de 1972). Esta iniciativa legislativa —que pese a su vanguardismo sostiene todavía una ideología integracionista— es producto de una amplia participación de las organizaciones indígenas. El segundo momento

histórico se refiere al gobierno militar bajo el mando de Augusto Pinochet (1973-1988), quien dicta la Constitución actualmente vigente y dispone algunas leyes contrarias a las demandas y necesidades de las comunidades indígenas. La carta de 1980 se distingue por su exaltación de la propiedad individual y el dominio absoluto del Estado sobre los yacimientos subterráneos (art. 19, 24). El enfoque social de la Constitución de 1925 (por ejemplo, en el campo del derecho laboral) es sustituido por un liberalismo reducido a los derechos fundamentales como la igualdad frente a la ley (arts. 1 y 19, 1o.) y la integridad personal (art. 19, 1o.). Por otra parte, el carácter unitario del Estado (art. 3) ha dificultado medidas a favor de la autogestión indígena. Dos decretos sobre la materia, los decretos ley 2,568 y 2,750 de 1979, ponen este conservadurismo constitucional en acción: la titulación privada de las tierras comunitarias (principalmente de mapuches) y la posibilidad de enajenarlas son la manifestación de la convicción declarada de la Junta de que la parcelación de las propiedades elevaría el nivel socioeconómico de los chilenos indígenas. Después de una década de aplicación de esta ideología homogeneizadora y privatizante, los resultados esperados no se han presentado –una lección que vale para toda América Latina:

Los inspiradores del decreto ley 2,568 creían que *el hecho de la titularidad singular* era el primer paso para la modernización y el progreso. Se debe decir que no ha sido así en la realidad, viéndose en los últimos años un mayor deterioro económico como lo demuestran todos los estudios realizados al respecto (Bengoa, 1995: 331, cursivas del autor).

Finalmente, a partir de la transición a la democracia (1988) la política indigenista

experimenta un giro importante, plasmado en la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas durante el gobierno de Patricio Aylwin (CEPI en 1990) y la sanción posterior de una nueva Ley Indígena (núm. 19,253 de 1993). Un proyecto de reforma constitucional –que proponía, por ejemplo, el reconocimiento de la pluriculturalidad– ha sido rechazado por un Parlamento controlado por los partidos de la derecha. Sin embargo, la Ley Indígena implica un avance significativo, porque reconoce y define a los indígenas (arts. 1o. y 2o.), especialmente los mapuches, los aimara y los rapa nui; además protege sus tierras (arts. 12-22), apoya el etnodesarrollo (arts. 23-27) y respeta la cultura y los idiomas indígenas (arts. 22-33). La participación de forma compartida en el órgano estatal indigenista (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI) constituye una experiencia novedosa en la región (título V de Ley Indígena). La bancada reaccionaria, por otra parte, impidió la inclusión del término “pueblos”, el establecimiento de una autonomía territorial y el reconocimiento de los jueces de paz indígenas. Con todo, los chilenos indoamericanos que constituyen más de 7 por ciento de la población global (cerca de un millón de personas), desde un punto de vista comparativo, tienen menos derechos que en otros países sudamericanos, como Argentina, Brasil y Paraguay. La preeminencia política de facto del antiguo régimen dictatorial ha vuelto dificultosa la adaptación de Chile a estándares internacionales ya establecidos en este rubro, por ejemplo, por el Convenio 169.

4. La Guayana Francesa es el último baluarte del colonialismo europeo en el continente americano. Este país situado en la costa noreste de América del Sur es un de-

partamento francés de ultramar y como tal se rige por la Constitución francesa de 1958 –que declara al respecto que la República y los pueblos de los territorios de ultramar instituirán una Comunidad por un “acto de libre determinación” (art. 1o). Más que expresión de la voluntad popular, el curioso *statu quo* colonial se fundamenta, sin embargo, en un acuerdo tácito que consiste básicamente en el uso de un centro de lanzamiento en Kourou por parte de la Agencia Espacial Europea a cambio del goce de todas las ventajas económicas que ofrece el Estado benefactor francés. Esta situación de “parasitismo” mutuo, por el momento, ha desviado el afán de lucro de otros ramos de potencialidad económica, como las maderas preciosas, la pesca y el oro de aluvión. Los amerindios (que conforman con apenas 4,000 personas cerca de 4 por ciento de la población), en este sentido, disfrutaron de una paz relativa, ya que la misma infraestructura de transportes no los ha alcanzado por el momento. Los asentamientos de estos grupos (principalmente los arawak, emerillon, galibi, oyampi, palikur y wayana) además se encuentran en las zonas limítrofes poco desarrolladas con el Brasil y Surinam. El estudio de la política indigenista en la Guayana Francesa es una materia con escasa bibliografía. Frente al evidente atraso del marco jurídico, los amerindios están en un incipiente proceso de movilización y organización, destacándose la Asociación de Amerindios de la Guayana Francesa (AWARA).

5. *Surinam* –La antigua Guayana Neerlandesa que se independizó en 1975– casi no ofrece garantías legales a sus habitantes indígenas que representan alrededor de 4 por ciento (cerca de 14,000 personas) de una población total cuya composición étnica es

sumamente compleja (incluye a indostanés, javaneses y africanos). La Constitución de 1987 afirma algunos derechos modernos como la protección de las personas (art. 8, 1o.), la no discriminación (art. 8, 2o.) y, sobre todo, el derecho de autodeterminación de las naciones (art. 7, 1o.), concepto que históricamente se ha aplicado sólo a las ex colonias europeas. Frente a la predominancia política de los militares, encabezados por el teniente coronel Desiré Delano Bouterse (1981-1991), han aparecido grupos guerrilleros, como el Movimiento de Liberación Mandela (de la población africana), el Comando de la Jungla y el movimiento de los indígenas amazónicos Tucayana que pretende representar a grupos étnicos, como los arowakken, karaiben, trio, wajana y akoerio. En el marco del proceso de pacificación, el gobierno firmó en 1992 con estas organizaciones de resistencia civil un Acuerdo para la Reconciliación y el Desarrollo Nacional, en el que se reconoce la necesidad de delimitar las tierras de las comunidades indígenas. Por otra parte, por causa de la caída drástica del precio del principal producto de exportación, bauxita, la administración estatal promueve desde fines de la década de los ochenta la explotación forestal en perjuicio de la población indígena. La producción de energía hidroeléctrica utilizada en la depuración de la bauxita en aluminio también destruyó a muchos asentamientos de los amerindios surinameses.

6. Los indios del Uruguay –pese a todos los estereotipos que existen sobre este país sudamericano como “Suiza de América” y lugar de inmigrantes europeos– han jugado un papel destacado en la conformación nacional. A la llegada de Juan Díaz Solís al Río de la Plata (1517) vivían tres grupos étnicos en la región: los charrúas (cazadores

nómadas), los chanáes y los guaraníes. El experimento de las misiones jesuíticas –que comprendió un largo periodo desde la primer fundación en San Ignacio Guazú (1610) hasta la expulsión de los jesuitas en 1767 –afectó parcialmente a la zona de la Banda Oriental (así se llamaba el territorio actual del Uruguay y parte del estado brasileño de Rio Grande do Sul); posteriormente, la participación de los indígenas en las filas de José Gervasio Artigas, quien desde 1816 luchaba por la independencia del Uruguay y una democracia de base, determinó la gran fuerza militar de este movimiento. La expansión de la ganadería en el siglo XIX, y sobre todo el alambramiento de latifundios, trajo aparejado el desplazamiento e incluso el aniquilamiento sistemático de la población autóctona y del gaucho (una conformación típicamente sudamericana resultado del mestizaje entre indios y trabajadores rurales). En el Uruguay actual 10 por ciento de los habitantes descienden de los esclavos africanos y, según estudios muy recientes, una parte considerable de la población tiene algún antepasado indoamericano. Sin embargo, salvo un pequeño núcleo de migrantes ava-guaraníes provenientes de Paraguay (cerca de 400 personas), no existen en este momento pueblos propiamente indígenas. La legislación, ciertamente, no toma en cuenta a estos pocos inmigrantes nuevos. Un aspecto interesante de Constitución uruguaya vigente de 1966, en todo caso, es su énfasis en la integración latinoamericana (art. 6) –un concepto que comparte con la mitad de los países analizados (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela). La idea de cooperación regional, en un futuro cercano, podría dar pie al otorgamiento de la doble nacionalidad para

minorías étnicas en zonas limítrofes, tal como lo establece desde 1991 la carta magna colombiana en su artículo 96.

La segunda sección comprende cuatro países cuyas cartas fundamentales hacen alguna referencia a la población indígena, sin embargo dentro de un marco legal incompleto o poco articulado:

1. Las estimaciones sobre la población indígena en El Salvador resultan sumamente contradictorias. Entre 1.7 a 10 por ciento de la población parecen pertenecer a estos grupos (de 88,000 a 300,000 personas), siendo los náhuates y los pipil los principales. La historia contemporánea de este país centroamericano ha sido marcada por regímenes militares y violencia generalizada. El cierre de alternativas políticas desde 1977 provocó la movilización clandestina de la oposición, articulada en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMNL), después del asesinato del arzobispo de San Salvador Oscar Arnulfo Romero en 1980. La adopción de una nueva carta en 1983 inicia un larga lucha por una democracia participativa que culmina en 1992 con la firma del Acuerdo de Chapultepec entre el FMNL y el gobierno salvadoreño. Este documento restringe las competencias de las Fuerzas Armadas y se compromete a realizar una reforma agraria. Mientras tanto, la Constitución vigente (de 1983, con varias reformas) garantiza la “preservación, difusión y respeto” de las “lenguas autóctonas” (art. 62), reconoce y fomenta la propiedad cooperativa o comunal (art. 105) y establece una extensión máxima de “tierras rústicas” pertenecientes a particulares. Finalmente, doce años de guerra civil (1980-1992) en el Salvador han dejado un saldo de 75,000 muertos y 8,000 desaparecidos. Según un documento final de la

Comisión de la Verdad, creada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los grupos paramilitares de las Fuerzas Armadas (escuadrones de la muerte) fueron los responsables de 85 por ciento de las violaciones de derechos humanos. En los últimos años las organizaciones indígenas, como la Asociación Nacional Indígena (ANIS), comienzan a aprovechar el regreso a la institucionalidad y a formular sus reivindicaciones.

2. Los grupos nómadas arawaks y los caribes fueron los primeros habitantes de la región de la actual Guyana. En la ex colonia inglesa viven actualmente cerca de 48,580, indígenas que representan 6.8 por ciento de la población total. El análisis de la historia de la política indigenista en este país –que ha sido bastante extensa– sugiere la existencia de un vector principal que parece inalterable a lo largo de los últimos 300 años: los indígenas obtuvieron tempranamente derechos territoriales como propietarios originarios, tal como estipuló, por ejemplo, la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales en 1784 que garantizaba “la plena y libre propiedad” de las tierras. Durante el dominio británico (de 1814 hasta la independencia en 1966) estas garantías espaciales se mantuvieron en uso. La Constitución vigente repite este concepto de una protección territorial en el artículo 142, 2o., e incluso concibe la transferencia de tierras ocupadas *de facto* a estos grupos. La carta magna, por lo demás remite a la legislación especial, llamada *Amerindian Act* –un documento que data de 1951 (con varias enmiendas) y que reconoce 63 pueblos (*Amerindian villages*) y dos distritos especiales. Hoy, los indoamericanos de Guyana (cuyos grupos étnicos principales son los arawak, akawaio, arekuna y carib) ocupan cerca de 16 por ciento del territorio

nacional. El Acta especifica la entrada a estas áreas y su autogobierno. Esta fuerte tendencia territorial del derecho indígena en Guyana, recientemente, se ha complementado con otras medidas políticas, como, por ejemplo, el establecimiento de un Ministerio de Asuntos de Amerindios (en 1992) y la elección de 10 miembros indígenas a la Asamblea Nacional (de un total de 65 miembros) como representantes de los partidos tradicionales. La temática étnica ha formado parte en los últimos años de la agenda nacional. Con todo, las organizaciones indígenas, asociadas en el National Amerindian Council, han advertido sobre la invasión ilegal de compañías mineras y madereras en las áreas protegidas. La falta de reconocimiento de territorios ocupados y el lento proceso de demarcación también se presentan como obstáculo para una protección eficaz de los habitantes originarios. Los problemas legales de este grupo que ocupa el cuarto lugar de importancia étnica (después de los indios orientales, los africanos y los mestizos) parecen girar alrededor del concepto restrictivo de sus derechos (la territorialidad), la dependencia de leyes especiales y ministerios (paternalismo) y la falta de mecanismos para hacer efectivas las leyes.

3. La pueblos autóctonos de Honduras representan 12 por ciento de la población nacional (con alrededor de 630,000 personas). Entre ellos figuran los garífunas de origen afroamericano que viven a lo largo del litoral atlántico, los lenca, los misquito (también con influencia africana), los xicaque y los chorti como grupo representante más meridional de la familia maya-quiché. Honduras cubre grandes zonas rurales con una estructura sumamente asimétrica de la propiedad agraria. La base económica de este

país más pobre de Centroamérica depende de exportaciones (especialmente de plátano). La situación política de gobiernos de facto (que incluye también un breve periodo de reformismo militar con una tímida reforma agraria de 1975-1978) y el apoyo a la Contra nicaragüense caracterizan a una época reciente poco favorable para el reconocimiento de las minorías nacionales. La vuelta de los partidos tradicionales al poder se celebra en 1982 con una nueva carta fundamental, que declara a la población minoritaria objeto de protección: "Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas" (art. 346). El documento extiende esta tutela a la "riqueza arqueológica" (art. 172) y el estímulo de las "culturas nativas" y las "genuinas expresiones del folklore nacional" (art. 173). Por otra parte, el Estado otorga "tierras ejidales" a los municipios (art. 300), término conocido por el constitucionalismo mexicano. También se alude en esta carta de 1982 al fomento de la "organización de cooperativas" (art. 338), precepto que implica la titularidad colectiva de la propiedad. Honduras suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1995, hecho que explica la paulatina transformación de la legislación común; de este modo se estableció, por ejemplo, la educación bilingüe intercultural por un acuerdo presidencial (núm. 0719-EP-94 de 1994). Existen en el país seis grandes organizaciones étnicas, entre ellas la Organización Indígena Lencos de Honduras (ONILH), la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRONEH) y la Federación de Tribus Xicaques de Yon (FETRIXY).

4. La situación de los indígenas de Venezuela no ha recibido suficiente atención por parte de los investigadores especializados. Esta carencia bibliográfica quizás se explica por la falta de documentos legales sobre la temática. Sin embargo, la práctica indigenista no deja de tener matices positivos como señala un estudio: "A pesar de una legislación atrasada, Venezuela no es un país en el que se trate de asimilar de manera encarnizada a los amerindios" (Bahuchet [edit.], 1996: parte 2, IV, H). ¿Cuáles son los derechos de los indígenas en este país sudamericano? La Constitución vigente de 1961 se caracteriza por conceptos anticuados, porque establece un "régimen de excepción" para las comunidades indígenas con la finalidad de la "incorporación progresiva a la vida de la nación" (art. 77). La protección de "asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social" (art. 72), en este sentido, es un concepto contradictorio, porque por una lado se propone la disolución pacífica de las comunidades indígenas y por el otro se fomenta la asociación colectiva. El monolingüismo oficial (art. 6) subraya aún más el modelo de integración nacional que los legisladores tenían en mente. En Venezuela viven alrededor de 400,000 personas pertenecientes a 25 pueblos indígenas, entre ellos los añú, los cariaña, los guajibo, los pemón, los piaroa, los yanomami y los guajiros. Las diferencias culturales y lingüísticas son grandes y el área de ocupación abarca desde bosques tropicales, costas, islas, desiertos, así como parques nacionales, reservas de biosfera y zonas de frontera. Frente a los enfrentamientos con los cuerpos de seguridad del Estado y el alto nivel de pobreza y de

desnutrición, los indígenas venezolanos, agregados en el Consejo Nacional de Venezuela, se encuentran en un proceso incipiente de organización en el cual participaron también organizaciones exógenas como la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA.

En el tercer grupo de 11 países existe una extensa legislación indigenista a nivel constitucional –aunque la amplitud de estos derechos difiere, naturalmente, según el caso concreto. Si en las dos secciones anteriores hemos ahondado en los antecedentes históricos –con la intención de trazar tendencias generales que hicieran entendibles leyes tan dispersas y coyunturales–, en este apartado nos centraremos en las constituciones vigentes.

1. Uno de los documentos más insólitos en relación a los indígenas de la actualidad latinoamericana es la nueva Constitución de Argentina (1994): esta carta fundamental comprime once preceptos indigenistas en una sola fracción. El mérito principal de este pequeño párrafo consiste en la reversión de una negación histórica: “En síntesis, la Constitución Argentina [de 1853], a lo largo de sus sucesivas enmiendas, no se ha pronunciado por un tratamiento particular de la situación indígena”, resume Stavenhagen el largo periodo de vigencia de la carta anterior (*et al.*, 1988: 49). Es cierto que hubo dos referencias importantes a los indios en la historia independiente de este país sudamericano. Sin embargo, el criterio fundamental ha sido el concepto integracionista. Durante la “campaña del desierto” (1878-1879) –una guerra de exterminio contra los indios de la Patagonia bajo el mando de Julio Argentino Roca–, el proyecto nacional exigió, incluso, la aniquilación, “el sacrificio” de una parte de la población. La vigencia del imaginario

racista se muestra hasta hoy en pequeños detalles como el diseño de un billete de cinco pesos en circulación que invoca las hazañas de Roca. ¿Hasta qué punto supera la nueva carta de 1994 esta degradación sistemática? A la primera vista, este texto ofrece un amplio espectro de seguridades: en primer lugar usa un lenguaje actualizado, se refiere a “pueblos”, tal como lo propone el Convenio 169 (que Argentina no ha ratificado); además, es reconocida la “preexistencia étnica y cultural” de estos pueblos (como colectivo que tiene el derecho a sus identidad) y se establece la “educación bilingüe e intercultural”, otro concepto introducido por organismos internacionales (art. 75, 17o.). De otra fracción del mismo artículo desprendemos también un concepto multicultural de la “argentinidad”, ya que alude al apoyo a “la identidad y pluralidad cultural” (art. 17, 19o.). Por otra parte, los indígenas argentinos tienen importantes derechos sobre sus tierras, se admite la propiedad comunitaria y la participación en la gestión de los recursos naturales; estas posesiones –que deberían ir aumentando, porque el Estado les entregará “otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”– además son declaradas inenajenables e intransmisibles (art. 75, 17o.). En las líneas que precedieron hemos utilizado la marca impersonal “se” para describir los derechos concedidos en la fracción 17: *se reconoce, se otorga, se admite...* Sin embargo ¿quién garantiza estos derechos? He aquí el primer problema: no se trata de garantías ancladas directamente, sino que es el Congreso quien vela sobre estos derechos. Esta solución de derivar ciertas garantías al Legislativo –que viene de una práctica arraigada del siglo pasado– dificulta enormemente su reclamación y su eficacia. Además, la

ley atribuye estas competencias también a las provincias –es decir a los gobiernos locales, que suelen estar dominados por la clase terrateniente (arts. 75, 170.; 124). La lista de derechos, por otra parte, es incompleta: no se menciona ni la autogestión ni el derecho consuetudinario. Además, el precepto multicultural se desvanece frente al monolingüismo oficial. Una serie de detalles –como la ausencia de definiciones de palabras fundamentales (“pueblos indígenas”, “propiedad comunitaria”, “tierras suficientes para el desarrollo humano”, “ocupar tradicionalmente”) y la falta de aplicación consecuente de los preceptos (el reconocimiento de la preexistencia étnica, por ejemplo, debería implicar la aceptación del derecho consuetudinario)–, finalmente, conducen a una evaluación negativa de esta carta magna. Con todo, sin la activa participación del *lobby* indígena en la constituyente en Santa Fe (Paraná) los derechos indígenas nunca se hubieran elevado a nivel constitucional.

2. Bolivia es un país de mayoría indígena. La mención explícita a nivel constitucional de estos pueblos, sin embargo, recién se logró en 1994 con la reforma de la carta magna de 1967, por la cual la conceptualización encubierta –por ejemplo, en el término “organizaciones sindicales campesinas” (art. 171 de 1967)– cedió frente a una taxonomía moderna que se refiere a “pueblos indígenas”, delineada por el Convenio 169, que desde 1991 es ley nacional. Muchos autores señalan dos grandes dinámicas constitucionales en la historia de la República de Bolívar –primer nombre oficial de lo que fuera la Real Audiencia de Charcas– un constitucionalismo liberal desde la independencia (1825) hasta la derrota de la guerra del Chaco (1938), y un reformismo social-liberal desde

la aparición pública del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la posterior Revolución social (desde 1953) que incluye una reforma agraria. Desde la década de los noventa, el liberalismo social también se parece haber combinado con diversas corrientes internacionales del reconocimiento de la etnicidad y del neoliberalismo. Esta periodización podría representar, de algún modo, una tendencia general en Hispanoamérica. Por otra parte, los derechos indígenas de la Constitución boliviana de 1994 se inscriben dentro del marco de una renovación general cuyas vertientes conductoras son la profundización de la democracia directa y participativa, la descentralización, la ampliación de la ciudadanía (disminuyendo, por ejemplo, la edad de voto de 21 a 18 años), y la extensión de los derechos sociales a discapacitados u otras personas con desventajas económico-culturales. Esta carta se parece mucho al documento homólogo de México. Ambas constituciones reconocen el origen multiétnico de la nación (art. 1o. de la Constitución boliviana y art. 4o. de la Constitución mexicana), el índole histórico de las comunidades indígenas (art. 171 en Bolivia y art. 4o. en México) y su conformación en “pueblos”. En relación a los derechos autogestivos la fuente legal boliviana permite que “las autoridades naturales de las comunidades indígenas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias”, por lo cual se introduce el derecho consuetudinario en el derecho nacional dentro de un marco de autonomía algo difuso (art. 171 boliviano; cfr. art. 4o. mexicano). Por otra parte, Bolivia no extiende garantías sobre los territorios y su usufructo y no establece el carácter inalienable de las tierras. En resumen, los dos países latinoamericanos ofrecen derechos

casí idénticos a sus poblaciones originarias. Esta inclusión de algunas garantías da cuenta de la influencia del Convenio 169 y de otras innovaciones en la doctrina internacional. Los desperfectos de ambas cartas se ubican en la falta de definiciones, la debilidad de los derechos territoriales y la ambigüedad de las medidas de ejecución. Sin embargo, a la luz de las legislaciones secundarias, esta evaluación comparativa no resulta tan pareja: Bolivia se destaca por sus grandes avances en relación a la representación, establecidos por la reciente Ley de Participación Popular que reconoce como sujetos de participación popular a las comunidades indígenas a través de Distritos Municipales Indígenas. La nueva Ley de Educación (núm. 1565 de 1994) establece además la enseñanza intercultural y bilingüe. Finalmente se emitió una Ley del Instituto Nacional de Tierras que introduce y define el concepto de “territorio indígena” como hábitat y garantiza su inenajenabilidad. Lo anterior da cuenta de una situación muy específica en Bolivia, caracterizada por un bajo perfil en el reconocimiento constitucional de los indígenas y grandes avances a nivel de leyes especiales.

3. La Constitución del Brasil es indudablemente uno de los documentos legales más avanzados a nivel internacional. Históricamente, una de las principales características de la legislación indigenista del Brasil ha sido su alto grado de continuidad jurídica a partir de ocupación portuguesa. La época colonial inicia una política sumamente contradictoria hacia los indobrasileños, que oscila entre tres extremos: guerras de esclavización doctrinalmente justificadas –una tendencia predominante–, el reconocimiento oficial de las tierras históricas (desde una orden real de 1680 que hasta hoy no fue revocada) y

políticas de integración forzadas (especialmente bajo las reformas pombálicas de 1750 a 1777). Durante el Imperio (1822-1889) estos tres polos paradójicos comienzan a cuajarse en un cuerpo legal más coherente. Es así como se crea la tutela permanente de los indios, al unificar los distintos tipos de paternalismo que se conocían desde la Colonia. Las ambigüedades heredadas de la legalidad portuguesa también son aprovechadas para tratar las tierras históricas de los indígenas como si fueran tierras baldías (*devolutas*), sujetas a reglamentos que permiten la remoción de estos pueblos. La primera Constitución republicana de 1891 además propicia la perpetuación de esta dudosa interpretación, al transferir las tierras *devolutas* a los estados, los que se atribuyen así todas las tierras indígenas, sin distinción de estatus legal. A partir de la fundación del Servicio de Protección del Indio (1910), la tutela adquiere un matiz más asistencialista, aunque la interdicción civil –es decir la incapacidad relativa de los indígenas como ciudadanos– se mantiene de 1916 (Código Civil) hasta la promulgación de la Constitución de 1988. Durante la predominancia de los militares en el Brasil (1930-1988) se elevan los vectores principales sentados desde los inicios de la república –el tutelaje y los fines integracionistas, principalmente– a nivel constitucional. Finalmente, en el marco del proceso de democratización surge en 1988 un nueva carta que libera a los “ex-silvícolas” de un paternalismo que resultó alienante –aunque algunos derechos de esta protección siguen vigentes–. Entre las nuevas conquistas legales sobresale el reconocimiento de las fuentes múltiples de la cultura nacional (arts. 210, 2o.; 215), amplias definiciones de los territorios indígenas (arts. 20, XI; 49, XVI; 176; 231), la recu-

peración de la ciudadanía (arts. 231 y 232) y el derecho a la protección colectiva (arts. 22, XIV; 109, XI; 129, V; 231; 232). El caso brasileño enseña cómo una tradición jurídica degradante se puede transformar en una legislación indigenista moderna y pluricultural, “reciclando” y reformulando esta herencia, aunque sin perder la idiosincrasia jurídica y cultural. La presión pública ejercida por las organizaciones indígenas (que representan una población mínima –cerca de 0.21 por ciento de los brasileños–, pero ocupan 11 por ciento del territorio nacional) durante la constituyente en Brasilia (1988), así como la colaboración de destacados intelectuales (indígenas y no indígenas), se tornó además un factor determinante de este proceso legislativo modernizante.

4. La heterogeneidad de los pueblos indígenas es una circunstancia innegable; hasta ahora no ha quebrantado la unidad del pueblo mexicano gracias al orden jurídico del país, principalmente a la Constitución de la República. Esa unidad desaparecería si se dejara a cada pueblo indígena manejarse por sí mismo dentro de un orden normativo de diverso contenido... desligándose del Estado de derecho global de México.

Expresa el reconocido constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela su rechazo a la propuesta de autonomías indígenas en México (citado en Morales, 1996: 14). El caso de Colombia parece refutar esta hipótesis –país en el que 81 grupos étnicos viven dispersos en 27 (de 32) departamentos y que ocupan alrededor de 24 por ciento del territorio nacional. La nueva Constitución de 1991 otorga vastos derechos autonómicos a sus minorías étnicas, las que, por otra parte, tienen una gran significación demográfica en algunas áreas, aunque a nivel nacional solamen-

te representan dos por ciento de la población total. En un informe del gobierno colombiano en el XI Congreso Indigenista Interamericano (en noviembre de 1993) el delegado oficial parece responder a las inquietudes del jurista mexicano Burgoa Orihuela:

[Existe una perspectiva, según la cual] Colombia habría incurrido en grave error al *abrir la caja de Pandora* que liberará al genio del anatema, en cuanto sus normas sobre la conversión de los territorios indígenas en entidades territoriales... conllevarán el germen de la destrucción de la propia unidad del territorio y de la nación colombiana. Nosotros creemos que no... La libertad no se puede construir partiendo de supuestos ficticios. Debe ser una meta a la que hay que llegar partiendo del reconocimiento de que somos, como sujetos sociales, diferentes, y que sólo en el reconocimiento y en el mutuo respeto de esa diferencia está nuestra oportunidad de construir una sociedad solidaria (Azcárate García, 1993: 439, cursivas del autor).

Ahora bien, ¿en qué consisten estos derechos que podrían comprometer la soberanía de Colombia? Es un cuerpo leyes de que comprende casi 40 artículos constitucionales (¡recordemos que en Argentina es una sola fracción!), y que garantiza principalmente tres tipos de derechos: en primer término, los derechos culturales que consisten en el reconocimiento de la multiétnicidad, la multiculturalidad, el multilingüismo y la educación bilingüe e intercultural (arts. 7o.; 10; 68; 70). Al tiempo que el Estado colombiano reconoce las fuentes múltiples de la identidad nacional, deja de ejercer oficialmente la religión católica. Este punto es importante, porque, las comunidades indígenas históricamente –desde una ley de 1890 (núm.

1.890)– caían bajo la responsabilidad de la Santa Sede. En cuanto a los derechos territoriales, el Estado reconoce la propiedad comunitaria (art. 58), la declara inalienable (art. 63) y establece el derecho a ser consultado en la explotación de los recursos naturales (art. 330). Es en el aspecto de la autogestión donde más avanzaron los legisladores colombianos, ya que se reconocen los territorios indígenas como entidades territoriales con las mismas funciones y competencias que tienen las demás unidades político-administrativas (Título XI, capítulo 4 “Del régimen especial”). Con esta medida –que implica además la reservación de dos escaños para los indígenas en el Senado (art. 171)– Colombia se coloca en la vanguardia de los derechos autonómicos en América Latina. La carta magna también acepta el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro del ámbito territorial. Dichos los elementos principales de este documento –a los que cabría añadir muchos más puntos, como, por ejemplo, los planes de desarrollo (art. 340), una especie de reforma agraria (arts. 58; 64) y el reconocimiento de las comunidades negras (art. trans. 55)–, cabe evaluarlos. Los expertos en la temática, por lo visto, coinciden en la enorme aportación de la carta de 1991 a la causa de los amerindios colombianos: “...en términos generales se puede sostener que la carencia de tierras ha dejado de ser uno de los problemas fundamentales para muchos grupos indígenas” (Pineda Camacho, 1997: 114). La Constitución como tal prácticamente no ha sido criticada por el movimiento indígena, excepto quizá por la falta de mención de los derechos intelectuales de los indígenas –una carencia que ya se encuentra en el Convenio 169 (ratificado por Colombia en 1991). Las

críticas más comunes giran alrededor de la ambigüedad de las políticas del Estado (que ha consistido, por ejemplo, en la continuación de sus grandes proyectos desarrollistas), las dificultades de la justicia nacional de aceptar la jurisdicción indígena y la “sobresaturación de los espacios oficiales disponibles”, es decir el paso acelerado de los representantes indígenas de la marginación total a la participación plena en órganos estatales. Por otra parte, el Legislativo ha perdido credibilidad, al dilatar los proyectos de reglamentación de esta Constitución. Con todo, los progresos no se han hecho esperar, por ejemplo en el aspecto de la revitalización de los idiomas indígenas, el establecimiento de nuevos territorios (que fortalecen la organización comunitaria), la transferencia de recursos y un cambio de percepción de los indígenas en la opinión pública –de “ignorantes” a guardianes cuidadosos del patrimonio natural.

5. La vida constitucional reciente del Ecuador resulta un tanto confusa, porque el último gran cambio en este aspecto se realizó en 1979 con el regreso a la democracia y la ciudadanía plena de los analfabetos. Esta carta fue modificada en múltiples ocasiones, especialmente en 1993 y 1996, y desde un punto de vista oficial estas constituciones reformadas han sido consideradas nuevos documentos legales. En este sentido aludiremos a la Constitución de 1996. Por otra parte, en el marco de la movilización generalizada que condujo a la destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), el Ecuador se encuentra actualmente en un proceso reconstituyente, en el cual participan también las organizaciones indígenas, especialmente la CONAI (Confederación de Nacionalidades Indígenas del

Ecuador), cuya presencia a nivel nacional ha sido extraordinaria en los últimos años. Dentro de este panorama de gran agitación política y de la presencia de un movimiento indígena que cuenta con un partido político propio (llamado Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) y con dirigentes con buena formación, la carta magna de 1996 está sujeta a severas críticas –aunque a nivel continental dista de ser el documento más anticuado. En estas leyes fundamentales el Ecuador se asume como Estado “pluricultural y multiétnico” (art. 1), aceptando algunas derivaciones lógicas de este precepto, como el reconocimiento del quechua y demás lenguas indígenas “dentro de sus respectivas áreas” (art. 1) y la educación en la propia lengua (art. 40)– aunque el castellano permanece como lengua de “relación intercultural”. El índole intercultural de la educación no está garantizado en esta carta, pero ha sido propagado oficialmente por la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, creada en 1988. Es en el aspecto de la propiedad y la autonomía donde esta carta se muestra totalmente insuficiente, ya que los amerindios no figuran en estos rubros. Un aspecto interesante de la Constitución de 1996 son los “defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas” (art. 135) –que constituyen una especie de abogados gratuitos–, y la participación en la selección de los vocales del Tribunal Constitucional (art. 174). En resumen, esta ley fundamental limita el reconocimiento de los indígenas a una fraseología multicultural y soslaya sistemáticamente el problema de la tierra y de la autogestión. La aprobación del Convenio 169 y la constitución de un Estado plurinacional (y no sólo multiétnico), mientras tanto, son los princi-

pales ejes de las reivindicaciones indígenas, reclamos que, por otra parte, encuentran cada vez más respaldo en la sociedad civil.

6. “En términos históricos es la Constitución guatemalteca de 1945 la primera en regular la cuestión indígena...” anota Ordóñez Cifuentes (1993: 7). Aunque nosotros consideramos, contrariamente, la Constitución peruana de 1920 la primera carta fundamental indigenista en América Latina, Guatemala presenta, sin duda, una abundante legislación sobre esta cuestión, que se inicia con el gobierno de Juan José Arévalo del Frente Popular Libertador en 1945 y su sucesor Jacobo Arbenz Guzmán a partir de 1951. El derrocamiento de este régimen de tendencia socialdemócrata por un golpe militar en 1954, como reconfirmaron publicaciones recientes, fue organizado por el servicio secreto de los Estados Unidos. La Constitución de 1945 “declara de interés y utilidad nacionales, el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas”, manteniéndose así las prerrogativas proteccionistas características de la época (citado en Ordóñez Cifuentes, 1996: 70). Al término de una época sangrienta, caracterizada por el militarismo, “escuadrones de la muerte” y movimientos armados de resistencia civil, Guatemala restablece en 1985 un régimen democrático. La nueva carta magna, promulgada en 1986, constituye el primer documento propiamente “multicultural” de este tipo: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya” (art. 66). A partir de esta innovación, los países latinoamericanos comenzarán a redefinir constitucionalmente su conformación nacional, como demuestra el cuadro 1.

CUADRO 1: LA DIFUSIÓN DEL MULTICULTURALISMO EN AMÉRICA DESDE 1986

<i>Fecha de la constitución</i>	<i>País/reconocimiento</i>
1986 (noviembre)	Nicaragua asume oficialmente su "pluralismo étnico" y les reconoce a los pueblos indígenas el derecho a "desarrollar su identidad" (art. 5o.).
1988	Brasil acepta y protege las diversas manifestaciones "de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas" (art. 215, 1o.).
1991	Colombia "reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación" (art. 7o.).
1992 (reformada):	México admite tener "una composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" (art. 4o.).
1992	Paraguay se autodefine como "país pluricultural y bilingüe" (art. 140).
1993	Perú "reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación" (art. 2o., 19o.).
1994 (reformada)	Bolivia se declara "libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural" (art. 1o.).
1994	Argentina garantiza "el respeto a su identidad (de los pueblos indígenas)" (art. 75, 17o.).
1996	Ecuador se proclama "un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico" (art. 1o.).

Un tema de trascendencia mayor es la definición de los amerindios como ascendentes de grupos que anteceden a la formación del Estado, porque este reconocimiento –que en la carta guatemalteca está implícito en formulaciones como "grupos indígenas de ascendencia maya" (art. 66) y "tierras que históricamente les pertenecen" (art. 67)– es un punto de partida de inestimable valor para justificar la aceptación de un pluralismo jurídico y un régimen autonómico. Los Estados latinoamericanos se han mostrado mucho más cautelosos en este punto, como se desprende del reducido número de países en el cuadro 2.

Con todo, la Constitución guatemalteca de 1986 se destaca más por su carácter precursor que por la amplitud de garantías ofrecidas: la autonomía, la protección de las tierras comunales o el derecho consuetudinario –todos estos importantes tópicos no figuran en este documento. Por otra parte es a nivel de convenios donde más se ha avanzado en Guatemala: el Acuerdo sobre la Identidad y

los Derechos de los Pueblos indígenas entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) de 1995 ofrece un catálogo bastante completo de derechos para la población maya, garifuno y xinca, que se orienta principalmente en el Convenio 169 que este país centroamericano suscribió en el mismo año.

7. México, históricamente, se ha colocado a la vanguardia en la política indigenista de América Latina. La Constitución de 1917, producto de la primera revolución del siglo xx, consagra amplios derechos a los campesinos dentro de un esquema de tierras comunarias. En el texto original de la carta de Querétaro los indígenas se definen como "condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por hecho guarden el estado comunal" (art. 27, VI). Con esta fracción histórica del artículo 27 México revierte una larga historia de disolución de las "corporaciones", que afectó tanto a los bienes eclesiásticos como a las tierras comu-

CUADRO 2: RECONOCIMIENTO DE LOS ANTEPASADOS INDÍGENAS COMO GRUPOS QUE PRECEDEN EL ESTADO

<i>Fecha de la constitución</i>	<i>País/reconocimiento</i>
1986 (noviembre)	En el preámbulo de la carta magna de Nicaragua hay una mención (sin valor jurídico) de los fundadores históricos de la nación: "...evocando la lucha de nuestros antepasados indígenas".
1988	La Constitución del Brasil les reconoce a los indios "los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" (art. 231), que es una referencia a una disposición colonial de 1680.
1991	También en Colombia encontramos una mención a un concepto de la colonia: "las tierras de resguardo" (art. 63).
1992 (reformada):	La formulación de la Constitución reformada de México es explícita: "La Nación mexicana tiene una composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" (art. 4o.).
1992	En Paraguay la referencia al pasado amerindio también es contundente: "Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo" (art. 62).
1994 (reformada)	Bolivia, igual que Brasil y Colombia, define la preexistencia de las comunidades indígenas a través de su pertenencia local, al mencionar "sus tierras comunitarias de origen" (art. 171).
1994	Argentina reconoce a sus pueblos indígenas y "la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan" (art. 75, 17o.).

nitarias indígenas. Posteriormente, este párrafo se transformó a través de reformas en la fracción VII del artículo 27; y en la versión actual queda suprimido el aspecto étnico (anteriormente contenido en el concepto "tribus" y "pueblos"), reduciendo la definición a la expresión "núcleos de población ejidales y comunales". Los ejidos⁶ son desde entonces la forma de producción colectiva de los campesinos en México, en cuyo seno se esconde ocasionalmente la etnicidad. Este enfoque economicista acerca de la problemática multiétnica, sin embargo, no fue el único en la historia independiente de México: existen numerosos documentos y declaraciones del inicio del siglo XIX que insisten en la restitución de las tierras ancestrales a los campesinos y el reconocimiento de una administración comunitaria propia. Ahora bien, en la década de los noventa, bajo el régimen del

presidente Carlos Salinas (1988-1994) y posteriormente de Ernesto Zedillo encontramos cuatro sucesos importantes relacionados con los derechos indígenas constitucionales: en primer lugar, México ratifica en 1990 el Convenio 169 como primer país de América Latina. Segundo, en enero de 1992 se reforma la fracción VII del artículo 27, permitiéndose de este modo la parcelación y privatización de los ejidos. En tercer lugar, México reconoce casi simultáneamente su "composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" a nivel constitucional (art. 4o.), con la intención de cumplir así espíritu y letra del Convenio 169. Paulatinamente, las constituciones estatales adoptan estas prerrogativas. Finalmente, en febrero de 1996, el Gobierno Federal suscribe los Acuerdos de la Mesa de Derechos y Cultura Indígena en San Andrés Sacamch'en de los Pobres

con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el cual las dos partes se comprometen a contribuir a la construcción de un nuevo pacto nacional definido por la diferencia cultural, cuya expresión máxima se plasma en una constitución reformada. ¿Cómo entender estos cuatro acontecimientos tan contradictorios? Al igual que Fujimori en el Perú, el presidente Salinas ha sido un exponente tardío de un liberalismo decimonónico cuya política agraria tendía a empobrecer a las comunidades. La situación global de los indígenas un año antes del levantamiento zapatista, según un informe del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, se agravó por causa de estas reformas, especialmente en el caso de Chiapas: “Desde diciembre de 1988, es en Chiapas, Oaxaca y Veracruz en donde se concentra el mayor número de casos de violaciones a los Derechos Humanos, sin olvidar otros como Guerrero, Hidalgo y Yucatán” (sin autor, 1993: 35). La insurgencia indígena evidenció la necesidad de cambiar el rumbo de la política indigenista más allá de vagas declaraciones multiculturales; el gobierno suscribió entonces los Acuerdos de San Andrés –un documento que implica un avance considerable para los pueblos indígenas pero cuyo enfoque es principalmente cultural. Las cuestiones de autogestión y de posesión de tierra que involucran, entre otros, al artículo 27, por el momento, ni siquiera están en el orden del día de posibles conversaciones de paz entre gobierno y rebeldes chiapanecos. Con todo, la estrategia del gobierno deja traslucir un cierto grado de credulidad, ya que parece confiar en el rápido aplazamiento de demandas indígenas que tienen más de 500 años de arraigo histórico. Por otra parte, estos reclamos, no representan más que un estándar mínimo de los de-

rechos indígenas ya reconocidos constitucionalmente en otros países latinoamericanos, como Brasil, Colombia, Bolivia y Nicaragua.

8. El establecimiento de gobiernos pluriétnicos en Nicaragua ha sido uno de los experimentos de autonomía más interesantes y más investigados en el continente. La carta magna de 1986 abre amplios espacios a las Regiones Autónomas del Atlántico de Nicaragua, en las que viven mestizos, sumus, miskitos, garifonas, criollos y ramas. Redactada durante un proceso revolucionario (1979-1990) y con la intención de integrar y pacificar dos zonas históricamente disímiles –el oeste y norte de influencia española y el territorio caribeño de conformación inglesa– estas leyes fundamentales avanzan considerablemente en el reconocimiento de la etnicidad. Nicaragua se asume por primera vez como Estado multiétnico, admite el uso oficial (reglamentado por una ley) de las lenguas indígenas de la costa atlántica y establece la educación intercultural en lengua materna (arts. 50.; 11; 121). Todos los derechos territoriales y políticos se articulan en el caso nicaragüense a través de un régimen de autonomía de las comunidades de la costa atlántica, que es una entidad propia de administración, y que “tiene el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales” (art. 180). Ahora bien, el funcionamiento concreto del régimen autonómico, sus órganos de gobierno y su relación con las demás instancias nacionales, según el artículo 181 constitucional, se organiza mediante una ley que tiene que ser aprobada por el Legislativo. La competencia de definir y diseñar el Estatuto de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (establecido en la ley núm. 28 de septiembre

de 1987), por tanto, permaneció en manos del Estado central y no de las entidades pluriétnicas. Pese a todo, las garantías constitucionales no dejan de ser trascendentales, ya que permiten la forma comunal de propiedad a los indígenas, el usufructo de las aguas y bosques (art. 89), el “disfrute de sus recursos naturales” (art. 180), y el derecho a ser consultado en las concesiones de explotación de dichos recursos (art. 181). La derrota electoral de los sandinistas en 1990, finalmente, frenó el proceso autonómico. Actualmente, muchas leyes reglamentarias sobre las regiones autónomas de la costa atlántica previstas por la Constitución no están legisladas, además, el gobierno de Violeta Barrios Chamorro contrarrestó el régimen autonómico con medidas centralistas, que se evidencian, por ejemplo, en la fundación del Instituto de Desarrollo de las Regiones Autónomas (INDERA) en 1990. En resumen, aunque la realización de la autonomía en Nicaragua ha sido sumamente dificultosa, con efectos apenas visibles sobre el bienestar de la población afectada, las minorías étnicas parecen seguir apostando a este régimen.

9. Los kuna que habitan en la región actual de Panamá desde la colonia habían establecido relaciones contractuales con los ocupantes blancos. Esta etnia que –junto con los guayami, los emberá y otros grupos– representa actualmente casi ocho por ciento de la población nacional, se rebeló en 1925 con ayuda norteamericana frente a los intentos de incorporarlos a la flamante nación panameña (independiente desde 1903). Esta proclamación de la República indígena de Tole –lugar en el distrito de Chiriqui, cerca de la frontera con Costa Rica– marcó profundamente las relaciones entre el Estado y sus minorías étnicas. Desde entonces, los gobier-

nos en turno han reconocido territorios de grupos específicos, por ejemplo en 1938, cuando se creó la comarca de San Blas en la costa del Caribe (ley núm. 2), cuya plena autonomía concedió una ley de 1953 (núm. 16) –concepto que repite la Constitución vigente en su artículo 141, en el cual esta zona obtiene el estatus de entidad administrativa. A lo largo de las últimas tres décadas fueron demarcadas más comarcas como la de Emberá-Wounaan (1983); mientras tanto, otras etnias reclaman nuevos territorios. ¿Cómo evaluar la carta magna panameña de 1972? En este curioso documento encontramos elementos muy contradictorios. Por una parte es cierto que las garantías para la población indígena son bastante sólidas: el Estado respeta la identidad étnica y se compromete a dedicarles a los indígenas “atención especial” con la finalidad de “promover su participación económica, social y política en la vida nacional” (art. 120, cfr. también art. 104), lo anterior implica también la provisión de “tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social (art. 123), la comarca de San Blas tiene además dos legisladores (de un total de 72) en la Asamblea Legislativa (art. 141) y la alfabetización de las comunidades se realiza en forma bilingüe y según sus “patrones culturales propios” (art. 104). Sin embargo, en este documento no se supera la visión asistencialista del indígena: el Estado los promueve en el ámbito cultural y económico, pero no reconoce su capacidad autogestiva. Hay varios elementos que confirman esta evaluación crítica; por una parte, el lenguaje jurídico tiende a ser anticuado, ya que las culturas amerindias son designadas “tradiciones folklóricas” (art. 83) y los indígenas se llaman “aborígenes”. Por otra parte

subyace en esta carta una finalidad de integración, por ejemplo al “promover su participación económica” (art. 120) y, sobre todo, en el Capítulo VIII sobre la reforma agraria: “La política establecida para este capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural” (art. 122, 7o.). Pese a todas estas debilidades –a las cuales se sumaría también el monolingüismo español (art. 7o.)–, la Constitución panameña se ha mostrado relativamente eficaz para proteger a las comunidades.

10. La Constitución de Paraguay de 1992 representa una de las legislaciones indigenistas más avanzadas en la región. Después de 35 años de dictadura bajo el general Alfredo Stroessner (1954-1989) –que implicaron el desplazamiento y la aniquilación sistemática de los seis grupos pertenecientes a la familia lingüística y cultural tupi-guaraní–, este país sudamericano parece haber tomado conciencia de sus habitantes originarios que representan más de dos por ciento de la población total. Los indígenas desde la segunda mitad del siglo XIX aparecieron en múltiples textos legales, aunque el enfoque siempre fue integracionista. La Constitución de 1992 representa, entonces, un giro significativo. Al bilingüismo oficial⁷ –una tradición introducida desde la colonia– se suma un enorme abanico de garantías en el ámbito cultural (multietnicidad, existencia histórica reconocida, educación bilingüe e intercultural), el territorio (vasta protección de tierras, provisión de nuevos espacios y el usufructo) y la administración propia (aplicación de organización propias y normas consuetudinarias). A excepción de tres temáticas –a saber: la aspiración de integración latinoamericana, la participación o consulta de los indígenas en pro-

yectos regionales de desarrollo, y algún mecanismo de representación indígena en los órganos legislativos– la Constitución paraguaya menciona todo el conjunto de derechos actualmente existentes en esta materia. Sin embargo, por una serie de razones, como la dificultosa transición a la democracia, un racismo arraigado y la debilidad de las organizaciones indígenas, la diferencia entre ley y realidad en Paraguay es abismal:

La población nativa recibe un tratamiento paradójico, ya que si bien el Estado paraguayo ha reconocido ampliamente la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser objeto de un ejercicio y usufructo mínimo por parte de estos pueblos. De hecho, existen muchas comunidades indígenas que no tienen tierra propia. A esto se suma el deterioro ambiental, a velocidad alarmante, en especial en la región oriental del país, donde la mayor parte de los bosques han ido desapareciendo en los últimos 20 años (Tierra Viva, 1996).

En conclusión, Paraguay es un país que recientemente ha mostrado una gran firmeza a nivel constitucional al tomar en consideración a su población amerindia –un compromiso que también resultó de las presiones políticas ejercidas por organizaciones indígenas como la Asociación de Parcialidades Indígenas (API) en la Asamblea Constituyente. La voluntad de los políticos, sin embargo, es muy limitada al respecto. Una vez más, la eficacia de la ley queda restringida o inválida por la falta de estructuras democráticas de base.

11. Perú representa de algún modo “el extremo occidente” de Hispanoamérica, es decir la condensación exagerada de una problemática que en un principio afecta a todas las ex colonias españolas: la desintegración

regional, la dificultad de definir las fronteras y una desequilibrada vida institucional hablan, precisamente, de un lento proceso de conformación del Estado-nación. Sin embargo, pese a todos estos vaivenes políticos e ideológicos, del análisis de las constituciones republicanas del siglo XIX se desprende una tendencia prácticamente inmutable: la exclusión sistemática de los indígenas del ejercicio ciudadano. “Los miembros de las comunidades autóctonas están sujetos a una ley especial, el Estatuto de Ciudadanos de Segunda Categoría, legislado por el Congreso de la Nación, y como tales no gozarán de las garantías y libertades reconocidas por esta Constitución” –ciertamente no existió en la historia del Perú semejante artículo. Sin embargo, en la práctica, como resultado del condicionamiento de la ciudadanía, el orden legal en el Perú del siglo pasado tiene cierto parecido con un régimen de opresión étnica, algo parecido al *apartheid* sudafricano. Los fundamentos mismos de la República peruana –la propiedad individual, el monolingüismo, la religión católica y el Estado unitario– se oponían a las nociones básicas de las culturas indoamericanas. En el siglo XX el Perú revierte radicalmente la situación legal de los indígenas: la Constitución de 1920 (y su versión ampliada de 1933), las reformas bajo el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y la carta de 1979 implican grandes avances a nivel continental. La nueva Constitución de 1993, finalmente, regresa en el aspecto de la propiedad al liberalismo decimonónico (arts. 60; 66; 69; 88; 89), aunque cubre también un amplio espectro de reconocimiento étnico, expresamente en el aspecto del multilingüismo (arts. 2o., 19o.; 15; 17; 48; 89) y la administración de la justicia (art. 149). A la luz de un análisis más detalla-

do, esta carta resulta sumamente contradictoria. Con todo, Perú inventó el indigenismo asistencialista en América, con anterioridad al Congreso de Pátzcuaro (1940). Las reflexiones de muchos intelectuales de la época parecen haber propiciado esta mayor conciencia en la clase política por la situación de una población que (con nueve millones de personas) sigue siendo mayoritaria.

LOS FUTUROS ESPACIOS DE “LOS OTROS”

Hemos presentado, hasta ahora, un panorama general sobre los derechos indígenas en América Latina. Sin embargo, ¿qué se infiere de estas numerosas fuentes y datos históricos? ¿Que tendencias generales se puede divisar de este análisis? ¿Qué cambios se pueden esperar para el futuro?

Si en las páginas que precedieron nos hemos detenido en detalles y coyunturas políticas, a continuación trataremos de responder de forma sucinta a estas interrogantes –aunque sin olvidarnos que estas conclusiones representan acercamientos aproximados, sujetos a la discusión y la crítica. El planteamiento de preguntas, por otra parte, resultó ser un procedimiento sugerente para aclarar ideas y replantearse suposiciones inconsistentes.

¿QUÉ SON LOS DERECHOS INDÍGENAS?

1. En cualquier trabajo relacionado con la temática suelen subyacer tres dimensiones de este término. Los derechos indígenas, en primer lugar, apuntan a una costumbre legal, practicada en una determinada comunidad (derecho consuetudinario). También abarcan el

espacio de la acción y legislación estatal hacia estos grupos (política indigenista). Por último, este concepto se refiere a un cuerpo legal de convenios, acuerdos y resoluciones a nivel interestatal o mundial (derecho internacional).

2. ¿Cuándo se transforma una costumbre en un verdadero derecho? El ejercicio consciente, prolongado y homogéneo de una práctica legal en una comunidad, tradicionalmente, es considerado una norma consuetudinaria. La costumbre es una fuente reconocida del derecho positivo. En América Latina, empero, la inclusión del orden legal indígena en el derecho positivo no se produjo desde una posición de igualdad y reconocimiento mutuo, sino desde el sometimiento. Sólo recientemente algunas constituciones (especialmente la de Guatemala y la de Paraguay) asumen retroactivamente la preexistencia de las sociedades indias respecto al Estado moderno y rescatan las normas y costumbres indígenas. Con todo, después de medio milenio de imposición jurídica, la realización plena de un pluralismo legal en América continúa siendo una utopía.

3. Las políticas indigenistas del Estado –recordemos que la palabra “indigenista” se utilizó en el sentido neutral de “acción oficial dirigida hacia las minorías étnicas”– engloban un enorme acervo de documentos desde la Colonia hasta nuestros días, relacionados, de uno u otro modo, con la población amerindia: las constituciones, la legislación secundaria y especial, y las legislaciones de las provincias, principalmente.

4. En el derecho internacional la cuestión de las minorías étnicas se ha abordado, generalmente, desde un punto de vista de los derechos humanos individuales. Éste es el caso del sistema de la ONU, cuyos principios

están expresados en la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos de 1976) y numerosos convenios, pactos y resoluciones. Los subsistemas regionales de los derechos humanos en Europa, África y América, por otra parte, en lo fundamental, reproducen el catálogo de derechos de la ONU. Existen también otros organismos internacionales, como la OIT, que velan por los derechos de las poblaciones minoritarias. Los documentos más trascendentales en el ámbito específico de los derechos indígenas, por el momento, son la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Convenio 169 (1989), el proyecto de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (última versión de 1994) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997). De las cuatro fuentes “clásicas” de la legalidad –a saber; la ley, la costumbre, la jurisprudencia, y la doctrina– esta última tiene especial importancia en el derecho de gente: el impacto de muchos documentos internacionales suele limitarse al ámbito de lo simbólico, porque los mecanismos de control y ejecución distan de ser eficaces. El conjunto de estos acuerdos, declaraciones y resoluciones, más que una ley, representa entonces un credo, una opinión jurídica que compromete el prestigio internacional de países que no acatan sus lineamientos. Pese a todo, la doctrina internacional como fuente de derecho también ha repercutido en las legislaciones nacionales. El caso del Convenio 169 –cuyo

ideario trascendió las estrechas fronteras de los Estados que lo han adoptado— es ilustrativo al respecto.

“Pocas son las constituciones de América Latina que hacen referencia a sus poblaciones indígenas, y en todo caso estas referencias son recientes”, concluyó, Stavenhagen, hace más de una década, en un extenso análisis sobre los derechos de estos grupos (*et al.*, 1988: 47). ¿Qué validez tiene este diagnóstico hoy?

1. Los cambios a fines del siglo. Desde fines de la década de los ochenta, América Latina ha experimentado grandes cambios a nivel constitucional. Esta tendencia reconstituyente se relaciona, en casos, con el regreso de las instituciones democráticas después de largos años de dictadura o guerra civil (como, por ejemplo, en Argentina, Brasil y Guatemala) o con un proceso general de ampliación de la participación política. Al mismo tiempo, los múltiples y dispersos grupos de amerindios se han organizado a niveles cada vez más amplios, reivindicando su cultura, su territorio, sus instituciones y su derecho a participar —más allá de los reclamos locales y la desobediencia civil pasiva que estas comunidades han practicado desde hace más de 500 años. Al “renacimiento” de la conciencia india se suma, además, un proceso de modernización general de los países latinoamericanos, reflejo de transformaciones socio-económicas, que se suele enmarcar en términos conceptuales como “globalización”, “neoliberalismo” y “división internacional de trabajo”, pero cuyo desenlace concreto, por lo pronto, es muy difícil de visualizar.

2. Hemos propuesto la diferenciación de tres tipos de constituciones en los 21 países latinoamericanos del continente, según el grado de mención de la población indígena.

3. El primer grupo comprende seis cartas fundamentales que ignoran la problemática por completo: en Chile este vacío legal se relacionó históricamente con la larga usurpación del poder político por los militares que pretendieron forzar la transformación de los indígenas en agricultores; una vez recuperada la legalidad democrática, la bancada conservadora además ha bloqueado cualquier iniciativa innovadora en este sentido. En Costa Rica, Belice, Guayana Francesa y Surinam la legislación indigenista, históricamente, se orientó en la tradición norteamericana de derechos territoriales a nivel de leyes especiales (reservas). La conformación nacional de estos tres últimos países es reciente y se caracteriza por una alta complejidad étnica. El peso demográfico de los indios, por otra parte, no es insignificante en estas regiones —naturalmente, con excepción de Uruguay, donde es un grupo minúsculo. Las discusiones políticas actuales en estos seis Estados sugieren la inminencia de cambios legales.

4. Los cuatro países de la segunda sección hacen alguna referencia a la cuestión, pero de forma inconclusa y superflua. Las cartas fundamentales de El Salvador, Guyana, Honduras y Venezuela se redactaron (o se reformaron sustancialmente) al comienzo de los años ochenta, cuando el paradigma integracionista en las ciencias sociales todavía no estaba superado del todo. Las constituciones de los dos países centroamericanos de este grupo (El Salvador y Honduras) se dieron en un contexto nacional e internacional de guerrillas y guerras civiles; las garantías indigenistas establecidas se limitan en estos dos casos a un cierto proteccionismo y el respeto genérico de la cultura autóctona. Guyana, en cambio, contiene derechos territoria-

les en su carta magna y remite a un reglamento especial (*Amerindian Act*) –dos características que nos recuerdan la tradición legal angloamericana. La Constitución de Venezuela, por otra parte, mantiene un lenguaje despreciativo, parecido al estilo paternalista que se puede apreciar en algunas constituciones hispanoamericanas del siglo XIX.

5. Los 11 países del tercer conjunto representan la vanguardia de derechos indígenas constitucionales en América Latina. Todos, de una u otra manera, aceptan y protegen la identidad étnica de sus minorías como componente de la nacionalidad. Siete de las cartas magnas en cuestión, incluso, reconocen el carácter ancestral de las comunidades, es decir la precedencia de los pueblos con respecto al Estado (cfr. cuadro 2 “Reconocimiento de los antepasados...”). Excepto Panamá, que constituye un caso aparte, ya que en este país centroamericano la reivindicación étnica tiene un gran arraigo histórico (desde la rebelión de los kuna en 1925), el multiculturalismo constitucional se va difundiendo rápidamente en América Latina a partir de las constituciones de Guatemala (1986) y de Nicaragua (1986). Desde entonces, las cartas de Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú, Bolivia, Argentina y Ecuador recogen y complementan, sucesivamente, estas experiencias, creando variaciones idiosincrásicas del postulado multicultural. Es cierto que los derechos culturales, territoriales y autonómicos ya habían sido parcialmente establecidos en décadas pasadas –por ejemplo en el Perú de los años veinte y en la carta magna ecuatoriana de 1979–, pero esta nueva serie de constituciones se distingue de las demás por la mayor participación de las organizaciones indígenas en las asambleas constituyentes, una terminología socio-

lógica moderna y una mayor amplitud y coherencia.

6. El eterno temor al separatismo. Hace más de medio siglo, un grupo de juristas representantes del gobierno mexicano en el Congreso de Pátzcuaro (1940) rechazó de forma unánime la elaboración de una legislación penal especial para los indios en el continente americano, arguyendo que:

igual razón sería valedera con relación a otras especialidades del derecho y tendría que imponerse de igual suerte una legislación civil especial, una mercantil, una administrativa y aun una constitucional, *con lo cual desaparecería el Estado mexicano para dar nacimiento a tantos Estados como razas existen, con las consecuencias absurdas que todo ello representa* (citado en Vela, 1959: 43, cursivas del autor).

Hoy, más de la mitad de las constituciones latinoamericanas les reconocen derechos específicos a los indígenas, incluyendo en su caso funciones jurisdiccionales, derechos territoriales colectivos, autonomía organizativa y representación parlamentaria. Sin embargo, el temido nacimiento de nuevos Estados atomizados no ha sucedido. En resumen, los indígenas desde mediados de la década de los ochenta han “reconquistado” enormes espacios en la configuración fundamental de los Estados latinoamericanos. Esta inclusión por otra parte, ha comenzado a difundirse a pasos acelerados. La propensión hacia el fortalecimiento de los derechos indígenas ha ido en aumento. Un reciente proceso de reconstitución, que está desarrollándose en el Ecuador, evidencia esta tendencia: En este país sudamericano la multiculturalidad ya no es tema de discusión entre los legisladores, sino un punto partida; las controver-

sias, en cambio, giran alrededor del concepto de Estado plurinacional, y la transformación de casi toda la legislación secundaria (penal, laboral, educacional) en función de este principio. Aunque los juristas de gobierno no dejarán de alegar las consecuencias absurdas de éstas y otras propuestas –tal como en Pátzcuaro en 1940–, esta dinámica hacia el ensanchamiento de las garantías indigenistas –apoyada en la actualidad por cuantiosos grupos étnicos de presión y una amplia *praxis* constitucional en países como Colombia, Brasil y Nicaragua– a largo plazo, difícilmente se podrá detener.

¿CUALES SON LAS HERRAMIENTAS PARA EVALUAR UN DOCUMENTO CONSTITUCIONAL?

1. La colaboración de los amerindios en la elaboración de la legislación indigenista es un criterio importante de evaluación. La diferencia entre leyes proteccionistas (pe., en la Constitución peruana de 1920) y una verdadera carta multicultural consiste precisamente en este elemento participativo, porque aun los legisladores más comprometidos no pueden decidir sobre las necesidades de grupos nacionales cuyas costumbres les suelen ser ajenas. La presencia de los indígenas en las asambleas constituyentes, por otra parte, también sensibiliza la opinión pública acerca de la temática.

2. En cuanto al análisis propiamente documental, en otro trabajo hemos elaborado un esquema de registro que divide los derechos indígenas en cuatro categorías –datos generales, derechos culturales, derechos territoriales y derechos de autogestión– y 26 subcategorías. Aunque esta división

resultó funcional en el análisis, cabe subrayar que este tipo de herramienta solamente registra derechos explícitos y no puede dar cuenta de la profundidad o la eficacia de estas garantías.

3. En el esquema mencionado cupieron casi todos los derechos indígenas de 21 constituciones latinoamericanas. Algunos conceptos no fueron registrados por su escasa mención, a saber: la doble nacionalidad para indígenas que viven en zonas limítrofes, el apoyo a las culturas afroamericanas, el derecho a la propiedad intelectual (información biogenética), la protección del medio ambiente, un fondo especial de reconstrucción para comunidades en situaciones precarias y la exoneración del servicio militar. Estos derechos –algunos de ellos garantizados por la Constitución colombiana– anticipan quizás futuros cambios legislativos en otras regiones.

4. El mencionado catálogo de 26 criterios no podría brindar una evaluación cualitativa. Para estos fines remitimos a un esquema que elaboró Skutnabb-Kangas por los años ochenta para clasificar a derechos lingüísticos en documentos legales (cfr. Hamel, 1993: 85 sigs.). La propuesta distingue entre dos espectros; uno que abarca desde la prohibición, la tolerancia, la prescripción y la autorización hasta la promoción de un determinado derecho. En nuestro caso sería, por ejemplo, la sutil diferencia entre el reconocimiento de las culturas indígenas, su protección o su fomento. El segundo espectro distingue entre documentos explícitos y encubiertos. El artículo 62 de El Salvador es muy ilustrativo al respecto, ya que el gobierno se compromete en un párrafo a la “preservación, difusión y respeto” de las lenguas autóctonas que considera “patrimonio nacio-

nal". Esta disposición contiene un reconocimiento implícito de la multiculturalidad. En resumen, el nivel de profundidad de las garantías constitucionales es otro criterio importante en un análisis evaluador.

5. Otros aspectos dignos de ser considerados a la hora de interpretar una fuente legal, son la cantidad de artículos que tratan de los derechos indígenas y su ubicación. Hemos visto que Argentina compactó muchas garantías en una fracción de artículo. Bolivia, que tiene un perfil constitucional comparable le dedica mucho más espacio a la temática. Una legislación indigenista coherente, necesariamente, tiene que insertar sus garantías en todo el andamio legal. La ubicación de los artículos constitucionales dentro del texto legal, por otra parte, también tiene alguna relevancia, a la medida que revela la mirada que tuvieron los legisladores sobre la población indígena: en Honduras, por ejemplo, las disposiciones sobre la cuestión figuran bajo el Título VI "Del Régimen Económico". De esto se deriva que el énfasis de la carta está puesto en la producción cooperativa y no en los aspectos culturales o autonómicos.

6. La remisión a leyes especiales puede ser una forma de debilitar los conceptos generales de una constitución. La legislación secundaria, naturalmente, es un elemento indispensable del orden legal: no todos los derechos caben en una carta magna. Sin embargo, en muchas constituciones los derechos indígenas solamente se hacen efectivos mediante una reglamentación posterior: "Una ley regulará lo relativo a la materia de esta sección", concluye, por ejemplo, la carta guatemalteca la sección sobre las comunidades indígenas (art. 70). La delegación a leyes ha sido uno de los grandes des-

perfectos del derecho indígena en América Latina, ya sea porque los legisladores tardan en reglamentar la constitución, ya sea porque estas leyes tienden a desvirtuar o "banalizar" el cometido original. Con todo, el estudio de la legislación especial es sumamente importante, porque este cuerpo de documentos muchas veces termina transformándose en artículos constitucionales.

7. Los farmacólogos llaman "contraindicaciones" a las circunstancias particulares que bloquean el efecto de un determinado medicamento. Este concepto también es válido para los derechos indígenas. En el caso de Brasil, por ejemplo, la noción de monoculturalidad subyacente contradice las garantías pluriculturales (art. 215, 1º) y las amplias facultades de los militares invalidan derechos territoriales de los indígenas (art. 142). Las constituciones latinoamericanas son construcciones legales complejas con tensiones internas y fuerzas antagónicas. En este sentido es indispensable buscar los contrapesos, los elementos neutralizantes de las disposiciones indigenistas.

8. "La Unión concluirá la demarcación de las tierras indígenas en el plazo de cinco años...", anunciaba la Constitución brasileña en 1988 (art. trans. 67). ¿Qué hacer cuando el gobierno no cumple con lo establecido por la Constitución (tal como sucedió)? He aquí uno de los grandes problemas intrínsecos al constitucionalismo en general: la ley promete, pero no obliga. El dilema es difícil de resolver en términos legales; baste señalar que la creación de instancias intermediarias de reclamación (por ejemplo, el ombudsman) puede ser un primer paso hacia la mayor eficacia legal.

9. El lenguaje empleado, finalmente, también refleja posiciones teóricas. El térmi-

no “pueblos indígenas” por ejemplo sugiere la adhesión del Convenio 169, mientras que conceptos como “silvícolas” y “autóctonos” pertenecen a teorías antropológicas superadas. Los “usos y costumbres” en relación al derecho consuetudinario también implican otra visión que el reconocimiento de los “sistemas legales propios” –que significa la equiparación del derecho nacional con el derecho indígena.

¿CUÁLES SON LAS
CONSTITUCIONES
MÁS AVANZADAS EN
RELACIÓN A ESTOS
CRITERIOS?

1. La carta magna colombiana, actualmente, es el documento más adelantado en materia de derechos indígenas en América Latina. Aunque su plena aplicación no se ha realizado aún, el texto constitucional como tal sólo excepcionalmente ha sido criticado por los movimientos indígenas. Los primeros estudios sobre el impacto de esta nueva legislación señalan además una mejoría significativa en la situación de la población afectada.

2. Los sandinistas nicaragüenses crearon en 1986 el sistema de autonomías indígenas de la costa atlántica que fue antecedente y punto de referencia para el movimiento indígena continental. La gran debilidad de la Constitución nicaragüense reside en un centralismo encubierto, ya que los reglamentos relevantes como la Ley de Municipios requieren para su aprobación la votación favorable del Congreso. El regreso al partidismo tradicional debilitó aún más el régimen autonómico. Pese a todo, la carta magna de este país centroamericano todavía se coloca entre la vanguardia de la política del reconocimiento étnico en Indoamérica.

3. La carta constitucional del Brasil –internacionalmente reconocida por sus garantías sociales– pertenece también en el ámbito de las minorías étnicas al “círculo” de los documentos sobresalientes: la presencia indígena en su elaboración, la minuciosa definición del hábitat, el tutelaje “positivo” ejercido por el Ministerio Público y la participación de los indígenas en el aprovechamiento de los recursos representan adelantos importantes. No obstante, el lento procedimiento en la demarcación y la corrupción política neutralizaron muchos de estos avances. Por otra parte, el reconocimiento multicultural dista de ser completo, hecho que se explica quizás por el aislamiento de la población indígena. Pese a todo, la nueva legalidad trajo aparentada, por primera vez, una mejora en el bienestar de las comunidades.

4. Paraguay presenta una de las constituciones mejor formuladas, sobre todo en el aspecto de la preexistencia de los grupos étnicos. Términos como “pueblos indígenas”, “hábitat”, “alienación cultural” y “pluricultural” revelan la influencia de teorías antropológicas modernas y la adecuación a un estándar avanzado, establecido por el derecho internacional. La falta de prácticas participativas en este país meridional, sin embargo, vuelve ficticia la perfección técnica de este texto. A pesar de todo, algunos juicios legales de comunidades indígenas contra propietarios o funcionarios anuncian las potencialidades de esta carta, en la medida que las estructuras institucionales se democratizan.

5. “A menos indígenas, más derechos” –esta locución, a pesar de ser exageradamente simplificadora, encierra una gran verdad: en los cuatro países actualmente más avanzados en la materia indigenista los amerindios constituyen una porción menor de la

población general que en el resto de América Latina. Con todo, la importancia de la población indígena no sólo se expresa en cantidades numéricas, como hemos visto: los gobiernos latinoamericanos, a la hora de determinar su política en este rubro, también tomarán en consideración la superficie ocupada, los recursos naturales y la ubicación estratégica.

¿QUÉ CAMBIOS SE
VAN ANUNCIANDO
EN LA “TOPOGRAFÍA
INDIGENISTA”?

1. Las constituciones de los cuatro países mencionados (Colombia, Nicaragua, Brasil y Paraguay), según nuestro punto de vista, ofrecen un panorama bastante completo en relación a los derechos indígenas, hecho que nos induce a suponer que estas cartas no experimentarán cambios substanciales a mediano o largo plazo. Las pugnas y los conflictos, en este sentido, se desplazarán a la esfera de la ejecución y la eficacia de estos artículos, es decir las leyes especiales, la gestión gubernamental y procesos en los tribunales. En el resto de América Latina, el estado de los derechos indígenas, como hemos visto es disparejo. La tendencia general apunta quizás a una paulatina adaptación a un mínimo (trazado por países con un perfil indigenista mediano, como México, Guatemala, Perú, Bolivia) en los países latinoamericanos “atrasados” –es decir, en Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras y Venezuela. Resulta muy difícil visualizar el desenlace en regiones con tradiciones jurídicas no hispanas (Belize y las Guayanas, principalmente), porque el modelo legal norteamericano, por un lado, no acostumbra garantizar derechos colectivos especiales a nivel constitucional; las organizaciones indí-

genas locales, por el otro lado, “latinoamericanizaron” sus demandas, a partir del constante contacto e intercambio con los demás movimientos continentales. Es importante subrayar que la discusión de los derechos indígenas necesariamente conduce al replanteamiento del modelo económico vigente, ya que muchas garantías nuevas (*v. gr.* la educación bicultural) implicarán un considerable aumento presupuestal. Finalmente, también observamos que en los países que ofrecen algunas garantías avanzadas el reclamo por la profundización de estas reformas legales se hace cada vez más evidente. La estrategia de “calmar” a las organizaciones indígenas y la opinión internacional con “poesías multiculturales”, por lo tanto no ha dado los resultados esperados. La movilización indígena va en aumento y en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú la ampliación de los derechos indígenas parece un proceso tan irreversible como inminente.

2. Existe ya un amplio catálogo de reivindicaciones indígenas en América que se nutre de múltiples fuentes legales. Por una parte, el Convenio 169, indudablemente repercutió en estas regiones como ningún otro pacto internacional. Incluso países que no ratificaron este acuerdo, como Argentina y Ecuador lo han tomado en cuenta a la hora de redactar sus cartas constitucionales. Las cuatro constituciones más avanzadas, por otra parte, también marcan progresos en este ámbito que los legisladores de otros países tendrán que examinar. Existen otros documentos que desarrollaron la problemática indígena: la Declaración de Quito (1990), la Declaración de Barbados III (1993), el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la ONU (1994), la Declaración de la Selva Lacandona

(1994), los Acuerdos sobre la Identidad y Derechos de Pueblos Indígenas en Guatemala (1995), los Acuerdos de San Andrés (1996), el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997), entre otros. La discusión se centra por ahora en el término “pueblos” y sus implicaciones en el derecho internacional, así como en el ejercicio de la autodeterminación en forma de la autonomía.

3. Uno de los reparos más importantes de los críticos de los derechos autonómicos se refiere al peligro del desmoronamiento político de regiones con predominancia indígena. 20 años de movilización indígena, paradójicamente, sugieren un fenómeno contrario. Los movimientos indígenas no solamente se abstuvieron de declaraciones secesionistas, sino que comenzaron a organizarse a nivel continental. El intercambio interlatinoamericano de ideas entre indígenas, intelectuales y políticos ha aumentado considerablemente. Hoy en día, los amerindios probablemente tengan más interés en el reto bolivariano de la integración latinoamericana que la mayoría de los dirigentes políticos cuya mirada está puesta en otras partes del mundo.

4. “No había ya buenos sacerdotes que nos enseñaran. Ese es el origen del asiento del segundo tiempo, del reinado del segundo tiempo. Y es también la causa de nuestra muerte”. Los mayas-yucatecos lamentan en esta cita del *Chilam Balam de Chumayel* la muerte de sus profetas-sacerdotes-intérpretes (los *chilames*) por la conquista. Esta obra célebre concluye con la esperanza de recuperar esta intelectualidad –que constituía el puente comunicativo entre los dioses y la gente común: “¿Qué Profeta, qué sacerdote, será el que rectamente interprete las palabras de las Escrituras” (citado en Rivera

[edit.], 1986: 72 y 164). Los intelectuales, indígenas y no indígenas, como se señaló en este trabajo, tienen y tendrán un papel sobresaliente en la lucha de las comunidades originarias: la elaboración crítica de la cultura dominante, el diseño de propuestas legales, la recuperación de la memoria colectiva y de las costumbres dependerán (aunque no exclusivamente) de la capacidad creativa e intelectual de un liderazgo comprometido, capaz de ofrecer elementos de interpretación sobre la sociedad en su conjunto desde la etnicidad propia. Los intelectuales del *establishment* en América Latina, mientras tanto, se encuentran bastante alejados de la discusión sobre las autonomías indígenas. Muchos de ellos, hace años, anunciaron en sus escritos la superación inevitable (una especie de *aufhebung* hegeliana) de la cuestión étnica en Latinoamérica y siguen esperando los primeros signos que confirmen sus irresponsables profecías. Con todo, la cuestión de las nacionalidades requiere de nuevas aportaciones teóricas, de estudios cuidadosos y no de presagios aventurados.

¿QUE CONCEPTOS FILOSOFICOS SUBYACEN EN LA POLITICA DEL RECONOCIMIENTO ETNICO?

Uno de los grandes misterios de la historia latinoamericana es la larga sobrevivencia de las culturales amerindias. ¿Cómo pudieron ciertos grupos defender durante tantos siglos su forma de vida arcaica, improductiva y estática? Los portadores de la “cultura occidental” en América, históricamente, solían contestar de forma sencilla a esta pregunta: “Los indios deben conocer la palabra de Dios para transformarse en cristianos.”

“Cuando los aborígenes sepan leer y trabajar su parcela individual, entonces serán ciudadanos.” “Los indios necesitan instrucción técnica para prosperar económicamente.” Estas tres propuestas de solución reflejan sucesivamente el ideario de los religiosos en la Colonia, de los republicanos y de los indigenistas modernos. El cristianismo, la ciudadanía liberal y el asistencialismo, ciertamente, transformaron a las comunidades. Sin embargo, no lograron despojar a los indígenas de su sensación de ser y de vivir distinto. Fue la sociedad dominante la que incurrió durante siglos en el error de suponer que las minorías étnicas aspiraban a un modo de vida igual que los demás, y que para lograr esta finalidad necesitaban la ayuda de un “hermano mayor”, un instructor cultural. Dicho en el lenguaje de la filosofía multicultural: según los grupos de orientación eurocéntrica, los indígenas no eran otredades verdaderas, sino que entes en vías de ser iguales a todos los demás. Indudablemente, muchos amerindios se han integrado a la sociedad moderna. Sin embargo, esta adaptación (que no pocas veces implicó la dolorosa renuncia a la cultura original) no fue un proceso automático, sino el resultado o bien de un deseo personal o bien de la imposición de un deseo ajeno, que es la violencia. Ahora bien, todavía hoy muchos indígenas prefieren vivir en sus comunidades. ¿Por qué?

La pertenencia étnica, como ha señalado Darcy Ribeiro (1996), parece ser una fuerza mucho más poderosa y duradera que las ideologías. Por esto, a propósito del despertar de las nacionalidades de Europa del Este, los analistas políticos se refieren al “efecto refrigerador”, es decir el extraño fenómeno de que ciertas problemáticas étnicas se puedan prorrogar por mucho tiempo, pero al

“descongelarlas” reaparezcan con más vehemencia. Existen muchas hipótesis que tratan de explicar esta fuerza milenaria de la etnicidad. Entre las propuestas más sugerentes destaca la idea de la comunidad como un espacio de contención emocional que da sentido a la vida (Villoro, 1991). Por otra parte es precisamente en este rubro donde la sociedad moderna no tiene mucho que ofrecer (cfr. Fukuyama, 1990: 6). Pese a todo, la vitalidad de la filiación étnica sigue siendo un tema enigmático y muchos expertos simplemente lo aceptan como un dato sociológico inexplicable.

¿Qué significado tiene este hecho de la etnicidad para la sociedad global? El tratamiento constitucional de los derechos indígenas implica una decisión valorativa acerca de esta pregunta. Los escépticos suelen restarles méritos a las comunidades originarias, insistiendo en sus formas autoritarias internas de gobierno, el supuesto maltrato de las mujeres y de los homosexuales, la poligamia, la falta de espíritu innovador para aplicar nuevas tecnologías y su visión estática y supersticiosa del mundo. Los defensores de una legislación indigenista, en cambio, subrayan la importancia general de la diversidad, como un gran acervo de respuestas particulares frente al enigma de la vida. También ponen a consideración que los indígenas pudieron resolver mejor los problemas de la protección del medio ambiente y de los recursos, de la justicia (no hay cárceles) y de la legitimidad de las autoridades internas. La percepción y valorización de estas culturas es el fundamento de cualquier gestión estatal en materia indígena. Sin embargo, ¿cómo categorizar la gran cantidad de discursos que justifican derechos especiales dentro de un marco común del Estado?

1. Existen indudables evidencias de la desventaja objetiva (económico-social) que tienen los indígenas en comparación con la población global en cada uno de los países latinoamericanos. Partiendo de la idea de que la igualdad es una aspiración y no un hecho, el argumento más difundido al respecto apunta a la intervención de un Estado social con la finalidad de compensar desigualdades que coinciden con ciertas características etno-culturales. Esta reivindicación de la acción afirmativa nos plantea dos problemas: en primer lugar, la promoción de un determinado grupo, necesariamente, es una medida temporal, porque su objeto principal es la igualación y no la diferencia. Es decir, a la medida de que una comunidad se recupere económicamente y esté representada a nivel nacional desaparecerán también las prevenciones de asistencia. En segundo lugar, las políticas de aumento del gasto social en zonas empobrecidas tienden a fracasar por la falta de planificación y la coordinación con las poblaciones afectadas. En conclusión la acción afirmativa es insuficiente si no plantea también el problema de la autogestión de los recursos a designar.

2. Otro razonamiento de tipo histórico señala *el carácter ficticio y antidemocrático de los Estados Latinoamericanos*. Según este punto de vista, estos países fueron contruidos sin la participación o el consentimiento de la mayoría de la población. Se propone, entonces, refundar estas repúblicas, pero esta vez con voz y voto de los descendientes de los grupos excluidos. Esta tesis –que, nos parece atractiva– cuestiona radicalmente al *statu quo* político-social y, lógicamente, no ha encontrado mucho apoyo en las clases políticas que temen una redistribución radical de las estructuras del poder. La constitución de un

Estado nuevo a partir de un reconocimiento mutuo –y con dos tradiciones fundantes: una de corte occidental y otra propiamente americana–, de todos modos, es un proceso que, al menos en el papel, se ha ido perfilando: actualmente existen ocho cartas magnas que reconocen la preexistencia de sociedades precolombinas (con normas legales propias) en relación con los Estados nacionales (*cfr.* cuadro 2). Con todo, la multilegalidad parece ser el gran desafío del siglo XXI para América Latina, que implica también riesgos, porque a causa del escaso contacto oficial entre los dos tipos de sistemas los elementos de incompatibilidad cultural todavía abundan. Las comunidades, necesariamente, tendrán que modificar partes de su visión del mundo; sin embargo, esta vez, será la sociedad global la que deberá cambiar sustancialmente y se verá obligada a acercarse y adecuarse a una realidad cultural que ha negado metódicamente. La mayoría de los indígenas habla dos idiomas y conoce dos culturas (una propia y otra dominante), la mayoría de la población mestiza, en cambio, es monolingüe y se siente más identificada con Miami que con San Andrés de los Pobres.

3. Desde una visión pragmática algunas agencias internacionales y grupos ecologistas exigen la protección especial de los amerindios para detener el acelerado proceso de depredación de los bosques húmedos y zonas naturales de refugio. Estas iniciativas han encontrado eco en algunos países latinoamericanos y, ocasionalmente, propiciaron la aprobación de leyes especiales. Mientras tanto, las constituciones más recientes han comenzado a legislar la cuestión medioambiental. Con todo, el ecologismo como corriente ideológica parece expresar sólo en

parte reivindicaciones propiamente indígenas.

4. El derecho a la identidad es otro tópico que se está discutiendo en las ciencias sociales desde hace años. Una de las derivaciones teóricas más importantes de este reclamo es la diferenciación entre el derecho de asumirse frente a la sociedad como miembro de una determinada comunidad y el derecho de la sociedad de “etiquetar” a sus integrantes según criterios étnicos. Las constituciones latinoamericanas, junto con la doctrina internacional vigente (pe. Martínez Cobo, 1987) distinguen claramente entre estos dos actos. Hoy, nadie –ni los censores del gobierno– tienen la competencia de caracterizar, o marcar a otra persona como indígena. La pertenencia étnica se determina exclusivamente por la autodefinición.

BIBLIOGRAFÍA

- AZCARATE GARCÍA, LUIS JOSÉ “Informe de la Representación Gubernamental [de Colombia]”, en *Anuario Indigenista*, vol. xxxii, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1993, pp. 437-440.
- BACCHETTA, VICTOR L. (ed.) *Guía del mundo 1996-1997*, Lumen, Buenos Aires, 1995.
- BAHUCHET, SERGE (ed.) “Situación de las poblaciones indígenas de los bosques densos húmedos” [informe encargado para la Dirección General XI, Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, de la Comisión de las Comunidades Europeas], 1996, documento de Internet http://lucy.ukc.ac.uk/Sonja/RF/Sprr/spain_t.htm
- BENGOA, JOSÉ, “Los indígenas y el Estado en América Latina”. en *Anuario Indigenista*, vol. xxxiii, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1994, pp. 13-40.
- _____, “Breve historia de la legislación en Chile”, en Díaz Polanco (comp.), 1995, pp. 299-335.
- DÍAZ MÜLLER, LUIS, “Análisis comparado de las legislaciones nacionales sobre minorías en América Latina”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, pp. 97-110.
- DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 1991.
- FUKUYAMA, FRANCIS, “¿El fin de la historia?”, en *Página/12* [suplemento especial], Buenos Aires, 1990, 1o. de julio.
- GONEN, AMIRAM (dir.), *Diccionario de los pueblos del mundo. De los ABADJA a los ZUWAWA*, ed. Anaya & Mario Muchnik, Madrid, 1996.
- HAMEL, ENRIQUE, “Derechos lingüísticos”, en *Nueva Antropología*, núm. 44, México, 1993, pp. 71-102.
- HEINTZE, HANS-JOACHIM, *Autonomie und Völkerrecht. Verwirklichung des Selbstbestimmungsrecht der Völker innerhalb bestehender Staaten* [Autonomía y derecho de gente. Realización del derecho de autodeterminación de los pueblos dentro de Estados existentes], Stiftung Entwicklung und Frieden, Boun, 1995.
- ITURRALDE GUERRERO, DIEGO A., “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas”, en *Alteridades*, año 7, núm. 14, 1997, pp. 81-98.
- JORDÁN PANDO, ROBERTO, *Poblaciones indígenas de América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, México, 1990.
- MARQUEZ CALVO, JAIME, “Reivindicaciones étnicas y derechos humanos en la lucha por la ciudadanía indígena”, 1997, documento de Internet <http://www.itdg.org.pe/ALLPANCH/MARQUEZ.HTM>.
- MARTÍNEZ COBO, J.R., “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” [extracto], en sin autor, (1987), 1989, pp. 111-117
- MATOS MAR, JOSÉ, “Población y grupos étnicos de América”, en *América Indígena*, núm. 4, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1993, pp. 155-234.
- MORALES, SONIA, “Consultado por Gobernación, Burgoa califica de ‘peligroso’ el anteproyecto de la Cocopa: crearía una anarquía de ‘pequeños estaditos’”, en *Proceso*, núm. 1052, México, pp. 14-15.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, JOSÉ EMILIO R., *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, serie E, núm. 55. José Emilio R.,

- Ordóñez Cifuentes, *Rostros de las prácticas etnoidas en Guatemala*, México, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 24, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1996.
- PINEDA CAMACHO, Roberto, "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia", en *Alteridades*, año 7, núm. 14, 1997, pp. 107-129.
- RIBEIRO, Darcy, "El indio y el brasileño", en González Casanova *et al.*, 1996, pp. 237-257
- RIVERA, Miguel (ed.), *Chilam Balam de Chumayel*, Madrid, Historia 16.
- RUDOLPH, Joseph R. jr y Robert J. Thompson, *Política etnoterritorial*, Crítica, Barcelona, 1994
- SCHLÜTER, Heinz, "Indios, ihre Comunidades und die indigenen Territorien. Recht und Realität" [Indios, sus comunidades y los territorios indígenas. Derecho y realidad], en Heinz Schlüter (ed.), *Die Anderen. Indianer in Lateinamerika*, Frankfurt, Vervuert, 1996, pp. 283-340.
- Sin autor, "La legislación indigenista en los países de América", en *América Indígena*, vol. xvi, núm. 4, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1956, pp. 247-249.
- _____, "Los pueblos indios de América", en *América Indígena*, núm. 1, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1991, pp. 11-62.
- _____, *Informe anual de Derechos Humanos 1992 II. Los Derechos Humanos de los Pueblos Indios*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, 1993.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *et. al.*, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, México, 1988.
- Tierra Viva, "Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay Año 1996", 1996, documento de Internet
<http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/indigenas.html>
- VELA, David, *Orientación y recomendaciones del Primer Congreso Indigenista Interamericano*, Ciudad de Publicaciones del Comité del IV Congreso Indigenista, Guatemala, 1959.
- VILLORO, Luis, "Servidumbre y dominación", en *Los Universitarios*, núm. 28, México, 1991, pp. 4-7
- 1 El término "indigenista" en este ensayo no tiene connotación peyorativa, sino indica simplemente una acción del Estado hacia las minorías étnicas.
- 2 El "despertar" de la conciencia indígena es una temática muy frecuente en las investigaciones sobre movimientos étnicos. La mayoría de los autores ubica este renacimiento en los primeros años de la década de los ochenta. Empero, parece que por el momento no existe estudio que abarque a toda la región y a las múltiples organizaciones y diferentes casos nacionales. *Cfr.* Iturralde Guerrero, 1997, pp. 83-89.
- 3 Cabe una aclaración sobre el marco geográfico que elegimos y que comprende 21 países del continente, a saber: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana Francesa, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. El Caribe, aun cuando puede ser considerado parte de la región, no se incluyó en esta investigación como objeto de estudio porque presenta una configuración étnica diferente: su población indígena es minúscula y el elemento afroamericano plantea otros retos para la conformación de los Estados nacionales, que no necesariamente son palpables a nivel constitucional (*cfr.* Jordán Pando, 1990, pp. 47-48). Hemos incluido en la revisión constitucional a cinco países que no son miembros del Instituto Indigenista Interamericano -Belice, Guayana Francesa, Guyana, Surinam, Uruguay-, pues el criterio de base debe ser, en este caso, las etnias y no los Estados nacionales o sus organizaciones. La distribución demográfica de los indioamericanos, en este sentido, apunta a delimitaciones comunitarias totalmente ajenas (algunas todavía precolombinas) a las fronteras geopolíticas regionales y nacionales.
- 4 Para los casos nacionales se ha consultado una extensa bibliografía que, por razones de espacio, no puede ser incluida en este artículo. Como obras o ensayos generales se recomienda Bacchetta (ed.), 1995; Bahuchet (ed.), 1996; Díaz Müller, 1987; Díaz Polanco, 1991; Gonen, 1996; Iturralde Guerrero, 1997; Jordán Pando, 1990; Márquez Calvo, 1997; Matos Mar, 1993; Schlüter, 1996; sin autor, 1991; Stavenhagen *et al.*, 1988;
- 5 Los centroamericanos de origen africano se denominan garifunas o garinagus.
- 6 Los ejidos, del latín *exotus* (salida), en la colonia eran las tierras incultas que se encontraban en la salida de una población y cuyo usufructo (como lugar de

recreo, para trillar las mieses o para pastar ganado) estaba en manos de toda la comunidad. En México el ejido es un sector social de la actividad económica, reconocido por la Constitución (art. 25). En Honduras, como hemos visto, también aparece este término en la Constitución (art. 300), aunque en este caso no se hace

referencia a una unidad de producción sino a su uso histórico como tierras municipales. 7 El postulado del bilingüismo no resulta ser tan consecuente en los detalles, como demuestra esta disposición transitoria: “En caso de duda de interpretación, se estará al texto en idioma castellano” (art. transitorio 18).

