



Cortes Generales

EL DEFENSOR DEL PUEBLO



Federación
Iberoamericana de
Defensores del Pueblo,
Procuradores, Comisionados,
Provedores de Justicia y
Presidentes de Comisiones Públicas
de Derechos Humanos



COMUNIDAD EUROPEA

CONGRESO ANUAL
DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DE DEFENSORES DEL PUEBLO
II
MEMORIA

Toledo, 14 a 16 de abril de 1997

TERCERA SESIÓN

Moderadora: Mireille Roccatti Velázquez

**Presidenta de la Comisión Nacional
de Derechos Humanos de México**

PONENCIA III: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN IBEROAMÉRICA

Augusto Willemsen
Procurador Adjunto de Guatemala

1. PRESENTACIÓN

En los últimos dos siglos se ha venido acentuando en general y paulatinamente una tendencia a la recuperación demográfica que ha empezado a contrarrestar procesos de reducción poblacional indígena en el continente llamado Abya Yala por los habitantes originarios y después llamado América en honor a un cartógrafo famoso de la época de los primeros contactos, medio milenio atrás.

Hay una presencia marcada de los pueblos indígenas en diversas partes del continente americano.

Según datos proporcionados por el Instituto Indigenista Interamericano hay hoy en América un total de más de 35 millones de indígenas.

Entre ellos hay gran heterogeneidad cultural y lingüística, independientemente del grado de incorporación en las sociedades globales respectivas, hay numerosos grupos que han conservado y conservan su identidad étnico-cultural diferenciada, y siguen identificándose a sí mismos como los pueblos originarios o indígenas de esas tierras, y siendo identificados por otros como tales.

En algunos países son un pequeño porcentaje de la población, en otros su presencia es más considerable. En otros más representan un alto porcentaje, y en ese grupo tenemos que colocar a Bolivia y a Guatemala.

De allí la importancia que para esos dos países y también para el Perú, Ecuador y partes de México revisten los pueblos indígenas. Como es sabido hay hoy una efervescencia de atención y de acción en muchos países en diversas partes del mundo en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Ésta se manifiesta con especial vigor en la América Iberoindígena.

Estos pueblos —sus antepasados de hace varios siglos— sufrieron invasión de sus territorios, drástica disminución de volumen demográfico, descalificación de sus culturas, negación de su normativa jurídica, cuestionamiento de sus conocimientos, procedimientos y tecnologías, al quedar sometidos a régimen colonial que dura varios siglos.

La independencia formal proclamada el siglo pasado no significó mucho de positivo —a veces nada mejor— para los pueblos indígenas, ya que los procesos de opresión, explotación y discriminación se perpetuaron y reprodujeron hasta nuestros días, y están con nosotros todavía.

Hay que recordar que los pueblos indígenas fueron incorporados sin su voluntad o contra ella al incluirse en los Estados independientes que entonces emergieron.

Los pueblos indígenas han sobrevivido a todas estas peripecias y han conservado, en forma evolucionada y actualizada por cada generación, sus estilos de vida, sus formas de organización social, sus costumbres, tradiciones e idiomas.

Siguen siendo una identidad diferenciada en el seno de la sociedad global del Estado en que quedaron inmersos y reivindican su existencia como pueblos milenarios a base de sus propias instituciones, costumbres, valores y concepciones.

Sin embargo, hasta hace unos treinta años prevalecían, incuestionadas, legislaciones y políticas de cuño asimilacionista-proteccionista en casi todos los países iberoamericanos.

En el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo había iniciado labores en relación con la protección de los trabajadores indígenas, aunque en el contexto colonial, casi desde su creación en 1919 como parte de la Liga de las Naciones, tras la Primera Guerra Mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización Internacional del Trabajo decide ocuparse también de los trabajadores indígenas en

países independientes, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia, Pennsylvania, Estados Unidos de América, en 1944.

Esto abre una nueva línea de trabajo que adelanta la OIT ya integrada como Organismo Especializado de las Naciones Unidas, tarea que redunda en la década de los años cincuenta en la publicación de un libro: *Poblaciones Indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*, que cubre a esas poblaciones en diversas partes del mundo, inclusive —desde luego— en los países iberoamericanos.

Hacia finales de la misma década, en 1957, la OIT adopta el «Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribiales y semitribiales en los países independientes» y su texto acompañante, la Recomendación 104 sobre el mismo tema. El Convenio entró en vigor el 2 de junio de 1959¹ y para enero de 1982 había sido ratificado por 27 países², incluyendo a Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

Estos textos eran ambos de claro carácter «integracionista-proteccionista». Esas tendencias permearon toda la acción de la OIT como institución encargada de coordinar y administrar la implementación del programa indigenista andino emprendido dentro del marco del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas por la ONU, la OIT, la UNESCO, la FAO y la OMS en la década de los años cincuenta a partir de 1954³ y los países iberoamericanos suscribieron esas tendencias integradoras-proteccionistas. Éstas inspiraron radicalmente sus disposiciones fundamentales y políticas relativas a los pueblos indígenas en las áreas sometidas a sus respectivas jurisdicciones.

Esas tendencias integradoras y proteccionistas veían a las sociedades indígenas como una etapa inicial, elemental y primitiva de un proceso radicalmente unilineal de evolución. Según las mismas, la condición de «indígenas» correspondía a un estado necesariamente transitorio hacia etapas de mayor evolución y progreso, que por ello desaparecerían en la medida en que esos indígenas fueran paulatinamente incorporándose a las sociedades nacionales y siendo absorbidos por estas últimas, perdiendo así sus identidades diferenciadas, que quedarían diluidas en una identidad nacional más amplia.

¹ Información proporcionada por la OIT.

² Cuba y República Dominicana ratificaron ese instrumento internacional en solidaridad con los países en los que viven pueblos indígenas.

³ Puesto en marcha originalmente.

Ese integracionismo se traducía así en la práctica en un asimilacionismo que, consecuentemente, consideraba a las sociedades indígenas como un fenómeno cultural en vías de desaparecimiento y extinción, sin posibilidades de permanencia ni reproducción. Para los que sostenían esta tesis, el proceso tenía que rematar, irremediablemente, en una «occidentalización», ya que se mantenía como dogma irrefutable la superioridad de la cultura occidental, de la que los sectores predominantes se sentían portadores.

Hacia principios de la década de los años setenta el serio cuestionamiento de esas ideas, que había venido tomando cuerpo, vino a plantear la superación de las mismas y en los procesos de revisión de todo esto, las sociedades indígenas vinieron a ser reconocidas como realidades históricas y culturalmente diferenciadas, con capacidad de mantener y reproducir modalidades propias y organización, conducta y desarrollo, galvanizadas por su propia cosmovisión, cuyo acervo cultural transmitirían a sus generaciones futuras.

Esa existencia cultural diferenciada, en efecto, había sido mantenida tenazmente durante siglos frente a la de los sectores prevalecientes en las sociedades globales en los esfuerzos realizados en la comunidad internacional organizada en Naciones Unidas y en los del movimiento indígena internacional, así como en los movimientos indígenas existentes en los respectivos países, fue ganando terreno un nuevo enfoque en fuertes sectores de opinión en los ámbitos mencionados y a diversos niveles.

Se fue afianzando la idea que era imprescindible tomar medidas para asegurar el derecho de esos pueblos y comunidades indígenas a condiciones en las que se les respetara sus propias identidades y elementos importantes relacionados con las mismas, así como sus derechos colectivos, históricos y específicos como pueblos indígenas originarios de esas tierras.

Entre estos últimos se enfocaba en particular en sus formas de cohesión social, v. gr., sus organizaciones comunitarias tradicionales, sus instituciones jurídicas sociales y culturales fundamentales, sus formas y modelos de manejo y gestión de los recursos, las formas de tenencia de la tierra y su relación espiritual con la misma, sus concepción del territorio de asentamiento como una unidad globalizante, sus propias prioridades y modelos de desarrollo (diversas manifestaciones de etnodesarrollo), sus formas de educación informal y formal, sus idiomas y dialectos y muchos elementos más.

De esta manera, conforme la posición integracionista fue perdiendo vigencia en los ámbitos técnicos internacionales en estas materias y en los esfuerzos normativos a nivel mundial como los legislativos a nivel

regional y nacional, se fue reafirmando y fortaleciendo, cada vez más, la importancia de reconocer que las sociedades de los Estados cuyas poblaciones incluyen comunidades y pueblos indígenas son de carácter básicamente multiétnico, pluricultural y multilingüe. Se pasa a concebir esto como una riqueza y variedad positiva en la composición de esas sociedades. En ese contexto se reitera la tendencia a considerar esencial el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a mantener su identidad diferenciada y a conservar y desarrollar sus propias instituciones y consolidarlas a través de procesos de desarrollo diferenciado (etnodesarrollo), así como a transmitir esa identidad y esas instituciones a las generaciones futuras.

En el campo internacional esa nueva revisión fue prevaleciendo en las Naciones Unidas a través de la preparación y difusión del Estudio del Problema de la Discriminación contra los Pueblos Indígenas, el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas bajo la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, con participación irrestricta de los representantes indígenas en los períodos de sesiones de dicho grupo. A esto se agrega poco después la creación del fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas, a fin de hacer posible en mayor grado y en mejor forma la representación de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas ante este Grupo de Trabajo.

Una de las tareas importantes que prevé el mandato para ese Grupo de Trabajo es la de prestar atención especial al desarrollo de normas que contengan los derechos de esos pueblos indígenas como tales y de las personas que los integran, en calidad de miembros de dichos pueblos. Esa tarea fundamental, emprendida con ahínco desde 1982, los esfuerzos comunes de los miembros del Grupo y los representantes de pueblos y organizaciones indígenas, se ha visto coronada con éxito al adoptarse el texto definitivo de un Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por el Grupo y su presentación a la Subcomisión y aprobación del mismo, sin cambios fundamentales de ninguna especie, por ese importante organismo técnico de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. El texto de ese Proyecto se encuentra actualmente bajo la consideración de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de allí pasará al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General de esa Organización para su aprobación y adopción definitivas.

Todo esto se ha visto apuntalado con la adopción y difusión del Convenio 169 (1989) de la OIT, organización cuyos representantes han estado asistiendo a los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo de la ONU

desde 1982, y han recogido algunas de las aspiraciones fundamentales de los pueblos indígenas del mundo, planteadas por los representantes de los pueblos indígenas a ese Grupo de Trabajo de la ONU, y el rico contenido del diálogo gobierno-pueblos indígenas que en él se ha desarrollado desde esa época.

Esto cobra mayor significación particularmente por la ratificación de ese Convenio por un número creciente de Estados Iberoamericanos. Al momento de escribir estas líneas han ratificado el Convenio 169 ocho países del área ⁴, incluyendo a:

Argentina.....	No registrada
Bolivia.....	11 de diciembre de 1991
Costa Rica.....	2 de abril de 1993
Guatemala.....	13 de junio de 1996 (entra en vigor el 12 de junio de 1997)
Honduras	20 de marzo de 1995
México.....	5 de septiembre de 1990
Paraguay.....	10 de agosto de 1993
Perú.....	5 de diciembre de 1993
El proceso de ratificación se encuentra ante el legislativo en Brasil, Chile, Ecuador y Nicaragua.	

En los diversos países iberoamericanos en los que viven pueblos indígenas se ha venido avanzando hacia la vigencia de las nuevas ideas y enfoques a través de reformas constitucionales en que las disposiciones relativas a los pueblos indígenas se vienen alineando según las tendencias hoy prevalecientes. Esto acontece cuando se adoptan nuevas Constituciones en las que se reflejan los cambios de políticas y actitudes o, con el mismo espíritu, se reforman artículos existentes, se insertan nuevos artículos y se prevén una serie de nuevas reformas para ir redondeando esos esfuerzos.

Este documento recoge las disposiciones constitucionales actualmente en vigencia en esos países iberoamericanos, como una forma de reflejar el clima renovador existente a nivel de normas fundamentales. Por diversas razones, ya que hacer un estudio de la situación actual en esos países conlleva tiempo y esfuerzos mayores a los que son posibles en las cir-

⁴ Información proporcionada por la OIT.

cunstances actuales, se presenta con esta nota, por un lado, una apretada sinopsis de los ámbitos, áreas, espacios y aspectos discernibles en las mismas situaciones mencionadas. Por otro lado, una compilación preliminar de las principales disposiciones constitucionales que se ha identificado inicialmente como pertinentes en esta materia.

Estoy bien consciente de lo limitado y restringido que resulta presentar escuetamente textos constitucionales sin, por el momento, hacer referencia a la pléyade de textos legales que las desarrollan y complementan, o bien se ocupan de aspectos adicionales a los explícitamente contemplados en aquéllas, y sin mencionar las múltiples acciones de diverso tipo administrativo, fallos y opiniones judiciales, incluyendo los de los Tribunales y Cortes de Constitucionalidad, y amén de acuerdos político-jurídicos alcanzados en la materia, de diverso tipo, jerarquía y contenido, inclusive acuerdos de paz entre gobiernos y movimientos armados insurgentes en conflictos de carácter general pero que plantean aspectos puntuales en relación con los derechos de los pueblos indígenas o surgidos en particular alrededor de esos planteamientos y reivindicaciones fundamentales.

Se deja para futura oportunidad hacer una presentación del complejo y complicado cuadro que presentan los textos jurídicos diversos que de distinta manera, a diferentes niveles y con contenidos muy variados buscan ir recogiendo los ámbitos, áreas y espacios que vienen a ocupar y llenarse de los aspectos que presentan todas estas reivindicaciones de los pueblos indígenas en las respuestas que intentan dar y están dando los Estados en los momentos actuales.

2. PRESUPUESTOS BÁSICOS DE LA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A este respecto cabe señalar que a pesar de algunas normas incorporadas en las Constituciones Políticas en numerosos países iberoamericanos relativas al reconocimiento y respeto de los derechos humanos y a la identidad y derechos de los pueblos indígenas y hasta a la promoción de los mismos, estos pueblos siguen sufriendo atropellos a sus derechos y libertades, inclusive los relativos a su identidad y a sus derechos colectivos en todos esos países, en grados y formas que varían de país a país.

A los derechos humanos y libertades fundamentales de todos se agrega en países que tienen afortunadamente la riqueza de una acusada diversidad en la composición de su sociedad global, los aspectos que se desprenden de esa feliz complejidad que les depara la posibilidad de una contribución

más significativa a las fórmulas de la convivencia pacífica basada en el respeto recíproco.

En países de sociedad indohispánica entran de lleno los derechos históricos y específicos de los pueblos indígenas, sociedades milenarias incorporadas al Estado sin su voluntad o contra ella. Estos pueblos han conservado y reclaman en la actualidad una realidad y un existir diferenciados de los sectores predominantes de la sociedad.

Surge la necesidad de reconocer que la unidad política que preocupa al Estado y a la sociedad puede lograrse, más cabalmente a niveles más profundos, a través de una diversidad respetuosa de las diferencias entre los grupos existentes que reivindican una realidad diferenciada dentro de la sociedad global. Esa unidad será más sólida si se basa sobre esa diversidad que si se busca sustentarla sobre una uniformidad que no corresponde a los sentimientos profundos de los pobladores.

Es evidente que la diversidad en sí no niega la unidad y tampoco la uniformidad en sí produce necesariamente la anhelada unidad. Por el contrario, suele haber debilidad en la uniformidad producida artificialmente y fortaleza en la diversidad coordinada en un todo armónico, aunque polifacético, a base del respeto a la especificidad de cada uno de los componentes. En ella cada grupo participará más plenamente, pues lo hará a base de sus propias concepciones, valores y patrones y no esforzándose vanamente por hacerlo a través de vías de expresión que les son extrañas.

Para ello, para hacer justicia a las reivindicaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas que han estado sometidos a interferencias e imposiciones durante períodos ya varias veces centenarios, se impone a base de las identidades y sensibilidades existentes, la adopción de políticas de pluralismo serio y profundo en ámbitos económicos, sociales, culturales, jurídicos y políticos, conjugados con expresiones de desarrollo endógeno y formas de autogestión, autogobierno y autodeterminación dentro del Estado.

Todo esto reclama ser articulado por políticas, planes y programas de educación e información interculturales en las que se ponga el énfasis indispensable en propiciar una clara concepción de la necesidad de que se haga igual justicia a todos en el respeto a su dignidad y en su diversidad. De ello emerge la obligación del Estado en el que existen diversas identidades étnicas, culturales e idiomas, y el derecho y el deber de los pueblos y sectores así diferenciados, de desarrollar programas que preparen a todos, pero en particular a los niños, más adecuadamente para la vida respetuosa y por ello armónica en el seno de esa sociedad multiétnica, pluricultural

y plurilingüe eliminando todo perjuicio racista y los etnocentrismos agresivos.

Se debe estar bien consciente de que la posibilidad de lograr de verdad la democratización de las sociedades y la convivencia pacífica, la comprensión, la cooperación y el desarrollo armónico en ellas pasa necesariamente por el cabal y justo reconocimiento de las respectivas identidades étnico-culturales y el debido respeto a los derechos humanos, libertades fundamentales y derechos históricos y específicos que el trato igual y equitativo reclame para los diversos sectores existentes como entidades diferenciadas.

Los integrantes de los diversos grupos existentes en sociedad, pero en particular los de los grupos predominantes, han de proceder entonces con respeto a los que son diferentes de ellos en aspectos de importancia: todos tienen el derecho a ser como son si, al serlo, no conculcan derechos ajenos. La alteridad es una riqueza para todos, indígenas y no indígenas. Todos son parte de esos países que sólo serán grandes si se encuentran las fórmulas para que se les haga justicia a todos y a cada uno de ellos y para ser equitativos unos con otros. En la medida en que la sociedad se aproxime a ese ideal, que se ha postulado como alcanzable, se irá acercando a practicar formas de convivencia democrática y profundizando esa nueva realidad dentro de una mejor relación de respeto recíproco.

3. ÁMBITOS, ÁREAS, ESPACIOS Y ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, SEGÚN LAS REIVINDICACIONES DE ESOS PUEBLOS Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN QUE DEBERÁ SEGUIR EL OMBUDSMAN, SEGÚN LOS CONTENIDOS DE LAS DISPOSICIONES PERTINENTES QUE EXISTAN EN EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL RESPECTIVO

Cuadro indicativo

ÁMBITOS	ÁREAS	ESPACIOS	ASPECTOS
I. DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES	A. Prevención y eliminación de discriminaciones B. Medidas especiales: lograr goce y disfrute real. Igualdad verdadera, oportunidad efectiva de ejercicio	1. Identidad diferenciada 2. Identificación integrante pueblos y comunidades. Traje 3. Participación diferenciada	a) Económico b) Social c) Cultural d) Jurídico e) Político
			A. Identidad y participación diferenciadas
II. DERECHOS COLECTIVOS HISTÓRICOS Y ESPECÍFICOS. POLÍTICAS AMPLIAS Y PROFUNDAS DE PLURALISMO	A. Identidad y participación diferenciadas B. Cosmovisión, costumbres, tradiciones. Derechos históricos y específicos	1. Territorialidad 2. Recintos socioculturales 3. Visos socijurídicos y políticos	a) Tierra. Rel. Madre Tierra b) Territorio. Concepto c) Fauna d) Flora e) Recursos f) Ecología, biodiversidad g) Ambiente
			a) Espiritualidad, ceremonias, centros b) Conocimientos, ciencias, tecnología c) Educación, informal, formal, escolaridad pública. Control, docencia, dirección. Bilingüe, intercultural, preparación defensa derechos d) Idiomas, dialectos uso obligatorio, oficialización, medios, publicaciones e) Cultura, tradiciones, usos ocup. trad. f) Medicina, farmacología g) Vivienda, patrones propios. Digna, adecuada h) Contactos intercomunitarios, pueblo a pueblo i) Consulta, participación
Texto sujeto a ajustes AWD			a) Derecho propio, sistema jurídico propio b) Jurisdicción, resolución conflictos c) Desarrollo propio, etnodesarrollo, autogestión, prioridades, formas d) Libre determinación. Toda forma. Autonomía e) Paz, basada en respeto recíproco

Primero, y en atención a los integrantes de los pueblos indígenas como personas humanas, está el ámbito amplio de los «Derechos Humanos y Libertades Fundamentales».

En esta materia fundamental se incluyen aspectos atinentes, por un lado, a la proscripción de las discriminaciones basadas en consideraciones de raza, origen étnico, lengua o religión, es decir, a la prevención y eliminación de las discriminaciones en cualquier forma en que éstas existieren, y, por otro, las medidas especiales que se hicieren necesarias para alcanzar circunstancias de disfrute real y goce igual de esos derechos y libertades en el contexto de oportunidades efectivas de ejercicio de los mismos.

En ambas áreas se estima muy importante difundir y explicitar en general el contenido de esas materias entre la población del país para llegar a entender estas materias de manera uniforme y comprender la necesidad de superar estos aspectos negativos como algo básico. También es bien claro lo imprescindible que resulta una socialización de esa percepción y que la realización de las medidas especiales diseñadas para superarlos sean elemento de equidad y justicia en el seno de la sociedad global respectiva.

Por ello se considera esencial la formulación de proyectos de divulgación, educación, información y formación, y de análisis y estudio, tanto de la legislación del país como de los materiales básicos de la escolarización pública para contribuir a superar en ellos elementos injustamente desfavorables a los pueblos indígenas y a los integrantes de los mismos. Examinarlos rigurosamente, de manera de estar en condiciones de coadyuvar a su redacción de acuerdo a la verdad histórica, cierta y escrupulosamente establecida con datos firmemente comprobados como verdaderos, así como la adecuada divulgación de los resultados de esos estudios y acciones, para superar esos aspectos y para información general.

Luego existe el otro ámbito amplio de los **«Derechos Colectivos, Derechos Históricos y Específicos, y Políticas Amplias y Profundas de Pluralismo»**. Aquí se cubren los aspectos colectivos de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas como colectividades, tanto en el texto de la Constitución como en el de los tratados y convenciones internacionales que, en materia de derechos humanos, hubieran sido aceptados y ratificados por el Estado

Entre las áreas incluidas en éste se encuentra primero la de la **«identidad y participación diferenciadas»**. Se busca aquí hacer efectivos todos los elementos reivindicados por las comunidades y personas indígenas y sus integrantes en cuanto a los espacios relativos a la identidad diferenciada en los ámbitos económico, social, cultural y político, a su derecho a la

autoidentificación, así como el correspondiente a la participación diferenciada (es decir, a base de su identificación propia y de acuerdo a sus valores, costumbres, tradiciones, formas de vida, formas de organización social e incluyendo el uso de traje indígena y de sus idiomas y dialectos).

Sigue el área muy importante relativa a la «*Cosmovisión, Costumbres, Tradiciones, Derechos Históricos y Específicos*». Ésta incluye los espacios correspondientes a *territorialidad*.

Se incluyen los aspectos relativos a la «Tierra, Territorio, Fauna, Flora, Recursos, Ecología, Ambiente» y se dedica atención a la defensa de la efectividad de importantes aspectos de los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas, relativos a:

a) El *acceso tradicional* a todos esos elementos, su posesión, control y utilización de acuerdo a sus costumbres, tradiciones y usos.

Esto incluye el modo de relacionarse con esos elementos y, en particular, la relación especial profundamente espiritual entre los integrantes de las comunidades indígenas y la tierra, la «madre tierra».

También, desde luego, comprende la posesión, el control y la utilización de los mismos elementos en la forma integral que es tradicional, respetando y conservando el entorno natural y sociocultural y los cuadros ecológicos existentes en sus tierras ancestrales y otras que han venido poseyendo, controlando y utilizando desde la antigüedad, así como aquellas a las que han ganado acceso más recientemente y las que en el presente y el futuro adquieran legalmente.

b) La *tenencia colectiva-comunitaria* de las tierras y los elementos arriba mencionados. Esto debe ser así siempre que ellos no hayan manifestado de manera clara e indiscutible, libre y auténticamente expresada en forma tradicional y siguiendo al efecto sus propios procedimientos su decisión de cambiar, y adoptar ahora otras formas de tenencia.

c) La *organización comunitaria* en formas generadas históricamente en el seno de las propias sociedades naturales indígenas, que surgieron, entre otras razones, precisamente para fines de acceso comunitario-colectivo a esos elementos, así como para organizar y asegurar el control y el disfrute comunitario de los mismos.

Se llega ahora a los *recintos socioculturales*. Se trata aquí de disposiciones que hagan posible promover, propiciar y defender la efectiva vigencia del reconocimiento y el respeto de parte del Estado y de la sociedad de éste, de importantes componentes socioculturales de gran significación

para los pueblos y comunidades indígenas, dándoles un papel protagónico en la organización, desarrollo, administración y dirección de las actividades relativas a asegurar esa efectividad. Entre ellos, los aspectos referentes a que se respete y defienda:

a) Su derecho a conservar, mantener, enseñar y transmitir a futuras generaciones la *propia espiritualidad* y las ceremonias con ellas vinculadas, su observancia y práctica, tanto en privado como en público.

b) Su derecho a recuperar, conservar y transmitir los *conocimientos, la ciencia y la tecnología propios* y su aplicación en la práctica, así como reivindicar y proteger la propiedad intelectual de los pueblos y comunidades indígenas.

c) Su derecho a mantener y reactivar las formas de *educación indígena*, tanto la informal como la formal, y asegurar que la escolaridad pública entre los integrantes de las comunidades indígenas sea impartida inicialmente en la lengua vernácula de la propia comunidad.

Así como que, más tarde, al introducir la lengua oficial en esa escolaridad, se lo haga siempre en el contexto cultural propio de la comunidad, sin perjuicio de hacer los debidos espacios adecuados a la cultural universal y a la prevaleciente en el país.

Y que se lo haga, además, capacitando a los educandos comunitarios a defender sus derechos en sociedad y respetar los de los demás y orientándolos a la convivencia pacífica basada en el respeto recíproco y a superar los factores limitantes del desarrollo social, cultural, económico, jurídico y político de la misma comunidad y de sus integrantes. Así también a que se favorezca la toma de control de la educación por las comunidades mismas y se dé a éstas un papel protagónico en su organización, desarrollo, administración y dirección en sus aspectos esenciales.

d) Su derecho a mantener y revitalizar, así como utilizar sus *propios idiomas indígenas* en todo ámbito de la vida pública y privada y a que, además, se haga efectivo el reconocimiento de esos idiomas como parte del patrimonio cultural de la nación, disposiciones ya existentes en las Constituciones de varios países.

Que entre las consecuencias de ese reconocimiento sean proclamados estos idiomas como lenguas de conocimiento y uso obligatorios para las autoridades del Estado cuya sede se encuentre en las áreas lingüísticas indígenas, es decir, en ámbitos territoriales de gran concentración de habitantes de los idiomas propios de las comunidades indígenas o en las de preponderante habla indígena.

Que además se formalice legalmente el uso de esos idiomas como lenguas de instrucción en la escolaridad pública y su utilización opcional por los interesados en las oficinas públicas situadas en el área lingüística respectiva para efectos de gestiones administrativas, ejecutivas y judiciales, así como en las intervenciones de los diputados indígenas y otros representantes en órganos legislativos que deseen utilizarlos.

Que se organicen debidamente los servicios de traducción e interpretación necesarios en los Tribunales de Justicia del Estado, de manera que el indiciado o acusado pueda comprender y hacerse comprender plenamente.

Que también se haga posible, en forma adecuada a la importancia del idioma y las posibilidades de esos medios y, de verdad, su uso regular en los medios de información de masas, la prensa, la radio, la televisión y los medios audiovisuales diversos.

Que, en su oportunidad, y a través de reforma constitucional si fuere necesario, se eleve a los principales de esos idiomas a la categoría de idiomas oficiales junto al español o portugués en las áreas lingüísticas indígenas respectivas, haciendo así justo reconocimiento de su gran importancia.

c) Su derecho a manifestar, practicar, enseñar y transmitir a generaciones futuras su *propia cultura indígena*, sus instituciones, valores, costumbres, tradiciones, prácticas y usos, sus formas de vida y de organización social. Que se reconozca y respete el derecho de las comunidades y de los integrantes de las mismas a dar a todos esos aspectos de su cultura integral la plena vigencia que ellos hayan decidido darles en el curso de sus vidas y para las actividades diarias sin presiones, interferencias ni manipulaciones de ninguna clase.

f) Su derecho a la utilización de *la medicina y la farmacología indígena*, es decir, sus prácticas médicas, en especial las eficientes, y sus medicamentos tradicionales, en particular los efectivos, y a que éstos sean tomados debidamente en cuenta en la formulación y aplicación de programas de salud implementados en las comunidades indígenas. La combinación, en su caso, y en la medida pertinente, con las prácticas y servicios médicos y los medicamentos no indígenas, en particular las prácticas, servicios y medicamentos eficaces, en aras a la prestación de mejores servicios, por lo menos primarios y básicos de salud, en las comunidades indígenas. Que en las medidas de sanidad y de organización de los servicios públicos esenciales que se adopten y apliquen en las áreas habilitadas por las comunidades indígenas se consulte a las comunidades indígenas afectadas, según lo mencionado en el literal i), *infra*.

g) Su derecho a acceder a *vivienda* adecuada y digna y el disfrute de la misma, así como a que, en los planes y programas públicos que se apliquen en esta materia y en áreas habitadas por las comunidades indígenas, no se violenten los patrones y esquemas propios de ellas en la distribución física ni en los criterios básicos de la construcción de las viviendas y se haga una óptima utilización posible de materiales ordinariamente disponibles en las áreas ocupadas por las comunidades mismas, de manera de no crear o acentuar dependencias indeseables e inaceptables.

Que en la financiación de vivienda que se aplique en casos de acción en favor de comunidades indígenas y sus integrantes se busque anclar la noción aplicable de «sujeto de crédito» en consideraciones positivas acerca de la honradez, laboriosidad y permanencia en el lugar del interesado, sin exigirle garantías reales atadas a la tierra, los recursos de la misma o la casa de habitación que se construye.

h) Su derecho a establecer, mantener y nutrir los *contactos con otros pueblos y comunidades indígenas*, en particular con aquellos que estén emparentados con ellos o tengan vínculos históricos, espirituales y culturales directos con los mismos, estén éstos dentro o fuera de las fronteras del Estado.

Que no se impidan, obstaculicen, limiten o restrinjan esas relaciones bajo falsos pretextos ni sin razones suficientes y justificantes para actuar, así consideradas formalmente por juez competente.

i) Asegurar que siempre se consulte con esas comunidades, en oportunidad y medida que ellas mismas estimen idóneas y se tome debidamente en cuenta la opinión y preferencias expresadas por las comunidades del caso y sus integrantes, en toda medida que se intente aplicar en las áreas habitadas por los pueblos y comunidades indígenas y en cualquier ámbito de acción, con particular referencia a los componentes socioculturales mencionados y otros aspectos sustantivos contenidos en esta expresión.

Se prevean y organicen formas de representación y participación de integrantes de los pueblos indígenas.

Se les abran espacios adecuados de acceso a la función pública, tanto en puestos electivos como en los no electivos.

Los *visos sociojurídicos y políticos* se ocupan de varios renglones importantes de los derechos específicos de los pueblos indígenas en cuanto tales.

Entre ellos un renglón de la más alta importancia, dentro de un ambiente del pluralismo jurídico (máxime cuando está reconocido a la luz de

disposiciones expresas de la Constitución, como sucede en algunos países), es el aspecto consistente en el reconocimiento, respeto y defensa del derecho que tienen los pueblos, comunidades y personas indígenas a continuar adhiriendo a la normativa jurídica tradicional propia desarrollada en las comunidades indígenas mismas, como resultado de actos progresivos de creación propia y aprobación de elementos ajenos en procesos auténticos de formación jurídica practicados por ellos.

Esto incluye, desde luego, la aplicación efectiva de los principios y normas jurídicos sustantivos y adjetivos para encauzar la organización básica comunitaria y las actividades de la vida diaria en la comunidad, que integran el régimen jurídico propio, sobre la base de un amplio y auténtico consenso comunitario.

Se trata, pues, de acción en el contexto del reconocimiento y respeto de la normativa jurídica de los pueblos indígenas, vale decir, del Derecho Indígena, de su sistema jurídico propio.

También se hace referencia aquí entonces al aspecto relativo a la *función jurisdiccional* ejercida en aplicación de este orden jurídico.

En efecto, al hablar de que las comunidades ponen en funcionamiento e intervienen en procesos de aplicación de principios y normas jurídicos sustantivos y adjetivos, se está incluyendo, evidentemente, también el ejercicio de la jurisdicción que, con o sin influencia desde fuera, han venido aplicando milenariamente, en forma evolutiva, esas comunidades en la solución de conflictos al interior de las comunidades y, en menor escala, en la de conflictos entre comunidades.

Esto ya está reconocido explícitamente en reformas recientes o en nuevas Constituciones adoptadas en varios países (Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú).

Se alude aquí, claro está, al uso y aplicación del Derecho indígena como derecho alternativo al del Estado. Al respecto, se ha reconocido, por los estudios de ese ejercicio la enorme eficacia que han mostrado siempre las opiniones, dictámenes, laudos, decisiones, fallos y sentencias de los entes jurisdiccionales indígenas para preservar el equilibrio, conservar la paz y restablecer y restaurar la armonía dentro de esas comunidades. Frecuentemente se agrega a la cuenta de los logros de ese ejercicio jurisdiccional en los casos de carácter penal la preocupación tanto por resarcir los daños y pérdidas como por compensar los sufrimientos de las víctimas, materia ésta que sólo recientemente viene siendo objeto de atención adecuada en otros sistemas.

Evidentemente, se debe reconocer la validez de ese ejercicio y esos procedimientos y defender el derecho que tienen las comunidades indígenas de ejercer jurisdicción en esos casos intracomunitarios, e incluso cuando sea procedente, aun en ausencia de esas disposiciones explícitas, a la luz de disposiciones constitucionales en las que claramente el Estado se compromete a reconocer y respetar las costumbres indígenas, entre las cuales deben incluirse, desde luego, las costumbres jurídicas, o sea, el Derecho de los pueblos indígenas (consuetudinario) propio.

También es de gran importancia el aspecto que atañe al reconocimiento y el respeto debido a las formas de *etnodesarrollo*, *autogestión* y *autosuficiencia indígenas*. Vale decir de su relación con la tierra y de la gestión y el manejo de los recursos de la misma.

Se trata de maneras colectivas de actuación para dar efectividad real al derecho que tienen esas comunidades a observar sus propios criterios, procesos y prioridades en materia de desarrollo, así como el respeto debido a estos esfuerzos por fortalecer el poder autónomo de decisión de las mismas (etnodesarrollo).

También implica esto la obligación, de parte del Estado y de otros sectores de la sociedad global del mismo, de actuar sin interferencias indebidas o abusivas en esas formas de desarrollo integral comunitario y de tomar acciones que busquen no atropellar caprichosamente esas formas autonómicas de desarrollo, al incluir a esas comunidades en esquemas y planes de desarrollo que aspiran a lograr una vigencia amplia en el territorio del Estado. Es importante que se proceda siempre, en todos estos casos de «inclusión», con la previa y continuada manifestación de voluntad positiva de esas comunidades, explícitamente expresada con cumplimiento de requisitos y formalidades tradicionales.

Sigue un aspecto fundamental consistente en lo relativo al derecho a la *libre determinación*, en sus formas y manifestaciones reconocidas, al que como pueblos tienen derecho los pueblos indígenas, al tenor del artículo 1.º de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, ratificados por el Estado.

Aquí se busca proteger, en particular, las formas y grados en que esos pueblos, comunidades y personas decidan ejercerla *en y dentro del Estado*. Es decir, aquellas formas de autonomía y autogobierno que ellos mismos escogieran reivindicar libre y auténticamente, de manera pacífica, jurídicamente viable y en forma democrática ante el Estado y la sociedad global del mismo. Se velará por que se respete plenamente su derecho a plantearlas en procesos legítimos, de consulta, formulación conjunta o separada, negociación y a realizarlas y hacerlas efectivas.

Finalmente, están también aspectos del cumplimiento de una de las funciones más importantes en la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Se trata del *derecho a la Paz*, a vivir en paz en un ambiente de respeto recíproco, sin dominación hegemónica, discriminaciones de ninguna clase, ni explotaciones económicas y opresiones étnicas. Sobre todo, sin represiones diversas, como hasta ahora, en sus esfuerzos de reivindicación de sus derechos humanos y libertades fundamentales como personas, por un lado, y, por el otro, de sus derechos históricos y específicos como pueblos incorporados al Estado, debo repetirlo, frecuentemente sin su voluntad o hasta contra su voluntad.

Actualmente existen en la mayor parte de los países iberoamericanos disposiciones constitucionales que se refieren a los derechos de los pueblos indígenas o tienen relación directa con esos derechos.

Dichas disposiciones se encuentran recogidas en las Constituciones de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Comunicaciones

LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS DEL PERÚ Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Carlos Hernán Yáñez Boluarte

Director del Programa especial de Comunidades Nativas
Defensoría del Pueblo, Perú

Para la comunidad de las naciones, los derechos humanos representan una de las grandes prioridades de acción que quedó consignada expresamente con la proclamación de la Carta de las Naciones Unidas. Este propósito se hizo realidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se plasmaron dos generaciones de derechos humanos como ideales que todos los pueblos y todas las naciones deben alcanzar. Al suscribirla los Estados miembros se comprometen a tomar las medidas necesarias a nivel nacional e internacional para asegurar la vigencia y reconocimiento universal y efectivo de estos derechos.

La Declaración contiene el catálogo de las dos generaciones de derechos humanos: los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales. Al continuar el proceso de elaboración de la normativa internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó la elaboración de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, la cual debía contener un pacto que desarrollara con más amplitud los derechos consagrados en la Declaración y las medidas concretas de aplicación. Los legisladores establecieron diferencias de fondo entre dos categorías de derechos contemplados en la Declaración. Éstas surgieron especialmente al estudiar las medidas de aplicación que podrían garantizar el ejercicio de una y otra categoría de derechos. En ese momento surgieron

opiniones encontradas sobre el carácter de exigibilidad de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales, así como acerca de la naturaleza de los mecanismos que debían contemplarse para que los unos y los otros pudieran aplicarse de manera efectiva.

Al pasar de la normatividad moral a la regla positiva internacional surgieron dos cuestiones de fondo que finalmente se convirtieron en los factores determinantes para que se optara por la redacción de dos pactos. Éstos fueron *la capacidad para hacer estos derechos exigibles y la forma como los Estados y los individuos podían reclamar su cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados.*

Los derechos civiles y políticos constituyen Derecho positivo; los derechos económicos, sociales y culturales son de carácter promocional. Para los primeros, la responsabilidad del Estado consiste en respetarlos y garantizar su ejercicio para todas las personas; para los segundos, la responsabilidad radica en promocionarlos y tomar medidas progresivas para que la sociedad en su conjunto pueda llegar al bienestar social, económico y cultural.

En cuanto a la exigibilidad, la concepción de que los derechos civiles y políticos, por ser derechos individuales, predicables de la esencia del ser humano como tal, al convertirse en norma positiva adquieren todas las características de exigibilidad y coercitividad de las normas que conforman un sistema jurídico propiamente dicho, tanto en el orden nacional como en el sistema internacional. En consecuencia, ese carácter es fundamento para el establecimiento de un sistema de vigilancia y control internacional legítimo.

No sucedió lo mismo con los derechos económicos, sociales y culturales. Los legisladores no llegaron a acuerdos sobre la naturaleza coercitiva de estos postulados. La opinión generalizada fue la de considerarlos como recomendaciones que generan obligaciones de carácter moral que sirven de guía a los Estados en el diseño de sus políticas y programas de carácter económico, social y cultural. Los derechos económicos, sociales y culturales no son exigibles porque no son derechos en sentido estricto. Los sujetos titulares no se pueden configurar de manera individual, y, por consiguiente, no puede un individuo a título personal acudir ante los tribunales para exigir el respeto de estos derechos o para demandar a la autoridad por sus posibles violaciones. Por esta razón no se podía establecer un mecanismo de vigilancia y control semejante al establecido para los derechos civiles y políticos.

La tesis dominante en el momento fue que estos derechos sólo pueden entenderse como aspiraciones de realización de los pueblos, y la responsabilidad de los Estados frente a tales aspiraciones quedó determinada por la capacidad económica para atender a las necesidades del desarrollo y del bienestar de su población. La acción de los Estados debía ser progresiva y proporcional a los recursos y a su capacidad económica para poner en marcha programas de desarrollo adecuados.

Si la diferenciación de las dos categorías de derechos permitió la solución para el establecimiento de la normativa internacional en materia de derechos humanos, ella condujo también a que se desvirtuara el carácter unitario e interdependiente de estos derechos que la comunidad internacional les había otorgado. La acción de los órganos del sistema se ha orientado más hacia el examen de la situación de los derechos civiles y políticos, y a la elaboración de normas declarativas y convencionales sobre temas especiales, algunas de las cuales se acompañaban de la creación de órganos específicos de control, como la convención contra la tortura, la convención contra la discriminación racial, la convención sobre los derechos del niño, etc., mientras que los derechos económicos, sociales y culturales siguen siendo considerados como recomendaciones que contienen ideales que los Estados deben promover.

La declaración de Teherán hizo un llamado a la interrelación e interdependencia de todos los derechos humanos y a la necesidad de impulsar con mayor decisión los derechos económicos, sociales y culturales. La declaración sobre el derecho al desarrollo aprobada en 1986 proclamó el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable, y nuevamente estableció una serie de recomendaciones a los Estados con miras a alcanzar un mayor compromiso de éstos en el campo de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, junto con los derechos civiles y políticos. Finalmente, la Declaración de Viena y su programa de acción renovaron la universalidad e interdependencia de todos los derechos humanos y el derecho al desarrollo como derecho humano inalienable.

A pesar de estos logros, los derechos económicos, sociales y culturales no cuentan con una normativa internacional de carácter vinculante fuera del pacto. Los impulsos de Teherán, de la Declaración sobre el derecho al desarrollo y de la Declaración de Viena han permitido restablecer el carácter unitario de todos los derechos, pero aún no se aprecian los progresos en torno a la necesidad de establecer otros instrumentos convencionales que establezcan responsabilidades más determinantes para los Estados para asegurar la vigencia de todos los derechos humanos, inclu-

yendo los derechos económicos, sociales y culturales. Los progresos en torno a la posibilidad de asimilar estos derechos a los sistemas jurídicos positivos son muy lentos y, en consecuencia, aún no existe una opinión generalizada acerca de su exigibilidad a través de organismos internacionales.

El Estado peruano ha suscrito compromisos internacionales en relación a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades nativas, tales como:

— Convenio número 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes. El 2 de diciembre de 1993, mediante Decreto Legislativo número 26253, el Perú ratificó dicho Convenio, el cual es el principal instrumento internacional que ampara los derechos indígenas.

— La creación del «Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe». El Estado peruano apoyó la decisión de crearlo durante la Primera y Segunda Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado de 1991 y 1992, así como de su ratificación en 1993.

— La revisión de la Convención de Patzcuaro de 1940, suscribiendo en 1993 la propuesta de un protocolo modificatorio de dicha Convención por medio de la cual se pretende transformar y fortalecer al Instituto Indigenista Interamericano para permitir una participación paritaria de delegados indígenas de los Estados miembros.

— El Perú suscribió la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocida como la Conferencia de Río de 1992, en la cual se hace especial incidencia en el capítulo número 26 al reconocimiento y fortalecimiento del rol de las poblaciones y comunidades indígenas en la conservación del medio ambiente y el desarrollo.

— El Estado peruano desde 1978 es miembro del Tratado de Cooperación Amazónica, en la que existe una Comisión Especial de Asuntos Indígenas destinada a promover el adecuado tratamiento a nivel regional y nacional de la situación y condición de los pueblos indígenas amazónicos.

— Desde 1989 el Perú participa en la Organización de Estados Americanos a fin de elaborar una propuesta de un instrumento interamericano de derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, el Perú participa y preside en la ONU el «Grupo de Trabajo sobre la Declaración Internacional de Derechos de los Pueblos Indígenas».

A pesar de la ratificación de los mencionados convenios internacionales y la participación en los diversos espacios subregionales, regionales y mundiales es posible constatar la inoperancia de los alcances y contenido de

los compromisos internacionales asumidos por el Estado en las normas legales y reglamentos expedidos por las nacionalidades.

En virtud a los compromisos internacionales contraídos por el Estado peruano, es necesario velar por los pueblos indígenas, por las comunidades campesinas y las comunidades nativas, así como de minorías raciales como los negros, para que las personas pertenecientes a ellas puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley.

La actual Constitución Política recoge en su mayor parte los principios que sobre el pluralismo étnico y cultural, reconocimiento legal de la existencia de los pueblos indígenas amazónicos como comunidades nativas y derechos sobre la tierra, y algún grado de autonomía en sus gobiernos propios, habían reconocido las anteriores Constituciones Políticas del país.

Podría decirse incluso que en esta materia, cuando el Estado procedió a la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se dio un paso en firme en la salvaguardia, normas de especial jerarquía por tratarse de un ordenamiento de aplicación preferente en relación con las leyes ordinarias del país, de los derechos especiales de las poblaciones indígenas.

Algo, sin embargo, no se armoniza con la nombrada tradición de reconocimientos. Hace referencia tal asunto al hecho generalmente aceptado de que la estabilidad y perdurabilidad de las comunidades de los pueblos indígenas y el ejercicio de la mayoría de sus derechos se fundan en la estabilidad en el dominio y posesión de la tierra en comunidad. En este sentido, el nuevo orden constitucional de 1993 (arts. 88 y 89), al abolir la inalienabilidad y la inembargabilidad de las tierras indígenas y al relativizar la imprescriptibilidad, parece haber sustraído a la tradicional legalidad indígena en el país, a juicio de muchos juristas y estudiosos del tema, el más sólido e importante soporte a la seguridad económica, social y cultural de las comunidades.

En este sentido, es esencial tener clara la relación entre los derechos culturales y los derechos relacionados con la tenencia de las tierras por parte de los pueblos indígenas. Cualquier intención de despojar y privar a los pueblos indígenas de sus tierras, territorios y recursos equivale a un atentado a la supervivencia de estos pueblos que muy pronto podrían desaparecer debido a la legislación vigente.

La Constitución asegura con plena claridad el reconocimiento de la existencia de las comunidades de los pueblos indígenas como un hecho social y político que, por este carácter, revisten la condición de personas jurídicas. Podría decirse que este postulado se proyecta en las disposiciones

de carácter legal y reglamentarios que determinan la conformación de las comunidades nativas, su dirección, su grado de autonomía, sus fines más importantes y sus relaciones con el Estado.

En lo referente a las relaciones de las comunidades nativas con el Estado, se presenta en las leyes y la realidad una intrincada red de relaciones que se halla perfectamente claro en cuanto a los asuntos que forman tales relaciones (reconocimiento de la existencia legal de las comunidades, legalización de sus tierras, saneamiento de éstas cuando están ocupadas por terceros, mantenimiento del orden interno en cada comunidad, etc.), pero no en la manera, ni en los términos, ni en el grado de participación de las comunidades y de responsabilidad de las entidades estatales en la solución de los problemas concernientes al desarrollo de estas relaciones.

Sin embargo, esta proyección no resulta siempre armónica con el texto constitucional, y en cada una de estas facetas se suscitan frecuentes incongruencias y obstáculos a la plena vigencia del texto constitucional:

— Hablando, por ejemplo, de la conformación de las comunidades nativas, parece evidente que al hacer el enunciado de los elementos que definen la existencia de las comunidades nativas como tales, las normas se quedan cortas en el señalamiento de todos aquellos factores que contribuyen a darles vida.

— Al hablar de la dirección de las comunidades nativas, es claro que al señalar las normas legales, de manera puntual y sin alternativa, el modelo de órgano responsable de cumplir la función de orientación y dirección de la comunidad, lejos de asegurarse un ámbito de autonomía, se está uniformando a la generalidad de las comunidades a un patrón único de gobierno.

— Al hablar de autonomía es claro que la determinación generalizada de un tipo de órgano administrativo para todas las comunidades (como aparece dicho en el párrafo precedente) acredita una clara vulneración de tal postulado. Pero algo también digno de atención en este punto es que en las relaciones que tienen las comunidades y sus autoridades con los poderes distritales, provinciales y regionales, la «autonomía económica y administrativa» de que hablan las leyes queda seriamente desdibujada o desaparece en absoluto.

— Al hablar de los fines asignados a la Comunidad, éstos se determinan revisando el inventario de las atribuciones que les han sido señaladas y se determinan fundamentalmente en función de asegurar la protección del sistema comunitario, asegurar el orden interno y el mejoramiento de la calidad de vida de los comuneros. Se percibe, sin embargo, que en los últimos ordenamientos constitucionales y legales adoptados se abre

una modificación en el orden de estas finalidades otorgándole una importancia central a los propósitos de desarrollo y crecimiento económico. Es claro que este enfoque no parece guardar armonía ni con el acervo tradicional de valores que inspiran el modelo de vida de las comunidades nativas, ni con la mayoría de las normas que establecen el régimen de las comunidades.

En tal sentido, la Constitución de 1993, sin abandonar el principio de la igualdad ante la ley, no parte de una preexistencia de ésta en la realidad, sino del reconocimiento a la diferencia. En este caso, de una diferencia que radica en el marco de la cultura, principio recogido en el inciso 19 del artículo 2.º de la Constitución cuando establece que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Como aplicación del reconocimiento del derecho a la diferencia, la Constitución estatuye en el artículo 149 la jurisdicción especial en las comunidades campesinas y nativas de conformidad con el Derecho consuetudinario.

La Administración de Justicia generalmente es uno de los puntos bisagras entre la sociedad indígena y la sociedad global más conflictivos. Allí es donde se aplica la dominación de una sociedad sobre otra de manera más plena. Muchas veces el indígena no entiende siquiera el lenguaje en que se le dicta sentencia. El reconocimiento de la costumbre en juicios, el establecimiento de traductores y, en especial, la reconstrucción de las formas tradicionales de justicia, adaptadas a las condiciones actuales, nos parece que son los elementos básicos para que el reconocimiento de la autonomía cultural se ejerza adecuadamente.

La jurisdicción especial de las comunidades nativas de la Amazonía, prevista en la Constitución, es una indiscutible vía alternativa consensual «desjudicializadora» para mejorar la Administración de Justicia en el Perú. El Estado puede delegar en las comunidades nativas la solución de las controversias que son conciliables, corresponden a patrones culturales diferentes y no requieren de pronunciamiento final del órgano judicial.

El Derecho consuetudinario indígena no posee normas escritas, no tiene procedimientos ni administra justicia en forma similar al Derecho nacional, pero está vigente y desarrolla su propia lógica inmersa en una cosmovisión integradora. El campo de aplicación de ese Derecho es interno, no rige en las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado: allí la norma aplicable es el Derecho nacional. La validez de ese Derecho consuetudinario como regulador de relaciones sociales, su articulación con el Derecho nacional e internacional, constituye un tema a implementar.

Las comunidades nativas se mantienen como pueblos indígenas, y como tal aportan su particular forma de organización; el reconocimiento del derecho consuetudinario fortalece a las comunidades nativas.

Dentro del contexto nacional, los pueblos indígenas de la Amazonía juegan un rol importante; ello amerita no sólo que sus derechos sean reconocidos en la Carta Constitucional, sino que se implementen políticas y normas que promuevan el respeto efectivo de sus derechos, que apliquen el principio de igualdad jurídica, pero que no desconozca su diferencia, sus propios ordenamientos.

La Jurisdicción Especial de las Comunidades Nativas es un instrumento para el mejor desempeño de sus funciones y el fortalecimiento del Poder Judicial. Conforme a la Constitución, el Convenio número 169 OIT (Resolución Legislativa núm. 26253) y el artículo 19 del Decreto-ley número 22175, las autoridades de las comunidades nativas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito territorial de acuerdo con el Derecho consuetudinario siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

Todavía no existe la ley que establezca la forma de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y las demás instancias del Poder Judicial. Por ello es indispensable asegurar el acceso a la justicia para estos pueblos indígenas de la selva, a través de mecanismos y procedimientos asequibles y acordes con su idiosincrasia y cultura.

El Poder Judicial debe conocer las costumbres de los pueblos indígenas organizados como comunidades nativas de la Amazonía y tener elementos de juicio suficientes cuando el inculpado sea nativo. La jurisdicción especial no atenta contra la unidad de la función jurisdiccional; no se trata de un fuero indígena que usurpe funciones. Las normas constitucionales y legales del país establecen que el Estado protege y promueve las tradiciones comunales; las comunidades nativas están en condiciones de operar dentro de la racionalidad judicial, coordinando con los jueces de paz y los magistrados del Poder Judicial; de esta manera, se resuelven conflictos a bajos costos, independencia de órganos decisorios, honestidad, celeridad y previsibilidad en las decisiones.

Los pueblos indígenas de la Amazonía han venido resolviendo los conflictos que se han presentado entre sus miembros; han aplicado el principio de la economía y la celeridad procesal en el entendido de que se han resuelto siempre conflictos diferentes, generalmente mediante la mediación étnica, proponiendo soluciones a los problemas sociales prevalentes dentro de sus comunidades.

Es a partir de este reconocimiento, que no es la creación de un derecho, que la igualdad puede fundamentarse a partir de la diferencia. Una diferencia basada en la constatación realista de que el país está conformado también por personas pertenecientes a diversos grupos étnicos que practican culturas diferentes.

En la actualidad, los indígenas sufren la exclusión social. No interesa que haya una gran diversidad etnocultural, ni que ésta se exprese en múltiples grupos etnolingüísticos en la Amazonía. No importa que los indígenas cuenten con organizaciones, autoridades ni con mecanismos propios de regulación social y resolución de conflictos. Recordemos que la exclusión social es el conjunto de procesos de descalificación y marginación de indígenas por motivos políticos, sociales, económicos, étnicos, culturales o de aislamiento geográfico. La pobreza y la falta de oportunidades que afectan a numerosas comunidades tienen su origen en uno o varios de estos procesos, y son ellos los que han servido de sustento a gran parte de los conflictos violentos que se han desencadenado en el país.

Teniendo en cuenta el marco constitucional que se ha descrito, el Estado y la sociedad civil se deben proponer realizar esfuerzos serios para revertir las condiciones de exclusión social que en la práctica afectan gravemente a los pueblos indígenas y las comunidades del país, subrayando el derecho a la no discriminación y la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los pueblos indígenas y la consolidación de mecanismos de concertación de los distintos actores sociales que hagan posible el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, mediante el respeto y la participación de los mencionados pueblos.

La discriminación debe dejar de ser una práctica constante en el Perú; práctica que se encuentra inmersa en las relaciones cotidianas de los peruanos, en particular en las relaciones étnico-culturales, lo que afecta a los indígenas andinos y amazónicos organizados no exclusivamente en comunidades campesinas y nativas, ya que también se les encuentra en situación de pueblos aislados, así como también en las ciudades.

Estas discriminaciones conforman un complejo sistema interrelacionado que actúa restando derechos a los indígenas o bloqueándoles las posibilidades de reclamo. Las modificaciones legislativas tienen poca incidencia para alterar la realidad peruana en este campo, por cuanto se integran en políticas de mayor alcance.

Pasa también por una redefinición de lo indígena y de la identidad indígena de estos pueblos. A pesar de la dimensión y riqueza que implica para el país contar con tal conjunto de pueblos indígenas, sigue llamando

la atención la poca comprensión respecto al carácter y potencial de los indígenas, así como el desconocimiento de su existencia como ciudadanos y de sus derechos.

Un planteamiento hecho con bastante insistencia por las propias organizaciones indígenas ha sido el de recuperar la identidad histórica de estos pueblos a partir de la autoidentificación indígena como criterio fundamental, tal como lo propone el Convenio 169 de la OIT. Se requiere que el reconocimiento que constitucionalmente se hace del país como multiétnico y pluricultural deje el plano meramente formal.

En tal virtud, se deben tomar medidas concretas destinadas para la defensa de las culturas indígenas amazónicas a la cultura occidental dominante.

El Perú cuenta con algunas normas constitucionales muy claras que pueden servir de soporte a la adopción de un régimen especial de educación indígena, acorde con la cultura de los pueblos y comunidades. Sin embargo, hasta ahora se limita la *educación en su propia lengua* de los pueblos indígenas amazónicos a la educación primaria. El Estado no llega a garantizar eficazmente la igualdad de oportunidades para todos ni respetan en la práctica el derecho a la diferencia consagrado en la propia Constitución. De un lado, se sostiene que es inherente a la persona el derecho a la educación y la cultura, y en la práctica, las comunidades nativas sólo tienen derecho a la enseñanza primaria en su lengua materna. Un avance significativo se nota en el artículo 48 de la Constitución, ya que desde el punto de vista lingüístico ya no se postula la superioridad de una lengua sobre otras, y menos se discrimina a los pueblos indígenas por el hecho de ser demográficamente menos numerosos. Lo cierto es que los pueblos indígenas amazónicos hacen parte de sesenta y cinco grupos etnolingüísticos que corresponden a doce familias lingüísticas.

De otro lado, la Ley de Educación también señala algunas normas en cuyo texto se determina cómo, sin eludir la búsqueda de sus objetivos de afirmación nacional, la educación debe tomar en consideración la particularidad de las distintas culturas, dar preferencia a los sectores marginados y a las zonas de frontera, las áreas rurales, las concentraciones en que predominan las lenguas aborígenes y otras situaciones análogas. La Ley de Comunidades Nativas compromete también al Estado en «la educación integral y la capacitación permanente de los miembros de las comunidades nativas, tanto en el campo de la organización y administración comunal, como en el aspecto técnico, agropecuario y forestal» y a «dar preferencia a los profesionales y técnicos nativos para el desempeño de cargos públicos en el ámbito de las comunidades». Fue creada en el

año de 1973, adscrita al Ministerio de Educación, la Dirección General de Educación Bilingüe, a la que se le señalaron algunos lineamientos novedosos y que prometían un cambio importante en el modelo educativo con indígenas.

Hasta qué punto se hayan puesto en práctica estas normas legales es un asunto no investigado cabalmente. Algunos estudiosos parciales parecen señalar que hasta hoy, y sólo en muy contados lugares, se han realizado algunas excepciones muy limitadas y la mayoría no continuadas. Las organizaciones indígenas y algunas entidades privadas han realizado también sus propias experiencias, pero no se conoce una evaluación global y actualizada de las mismas. El Perú, al adoptar en el año de 1994 el Convenio 169 de la OIT, asumió (arts. 26 a 31) serias responsabilidades en el desarrollo de un trabajo especial en el campo educativo con las comunidades indígenas, que sea definido con ellas y que se ajuste a sus características culturales, a su historia y a sus reales necesidades. No obstante, aún no se han formulado ni adoptado cambios ni en las normas nacionales ni en los programas que acrediten una real voluntad de dar cumplimiento real al citado compromiso internacional. Al contrario, la abolición de la Dirección General de Educación Bilingüe y su reducción a una oficina de inferior categoría viene a convertirse en un signo preocupante sobre el pensamiento del Estado en esta materia tan importante.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida realizada en 1994 por Cuánto, con el patrocinio de UNICEF, muestra que aquellos peruanos que no hablan el castellano —unos cuatro millones de personas, equivalentes al 18 por 100 de la población nacional— poseen rasgos culturales propios que frecuentemente se convierten en desventajas para tener acceso a oportunidades de empleo o de generación de ingresos que se les presenten. Generalmente se trata de personas analfabetas o que tienen un nivel educativo mínimo; su acceso a los servicios de educación y salud es limitado debido no sólo a las dificultades geográficas de las zonas donde viven, sino además a las barreras que les imponen los aspectos lingüísticos y culturales. Si se observa el sistema educativo se puede constatar que los derechos culturales de los indígenas son constantemente vulnerados. La población escolar monolingüe no castellana no recibe educación bilingüe, se mantiene una «castellanización violenta» que atenta contra el equilibrio afectivo y cognitivo del sujeto indígena. Sin embargo, el reto al futuro será cambiar los planes de estudio indígenas instaurando una verdadera educación intercultural y bilingüe. No se trata de una educación bilingüe de transición que a partir de la utilización de la lengua indígena materna lleve al muchacho a castellanizarse

más rápido y luego a perder su lengua de origen. Se trata de ejercitar la «interculturalidad» en el terreno de la educación.

Ante esta situación se necesita educar a todo nivel a los funcionarios públicos, a todos los sectores de la sociedad civil y a los propios indígenas para que no sigan esta percepción de subordinación de culturas. En este contexto es conveniente manifestar la preocupación del Programa Especial de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo con relación a la decisión del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano de realizar actividades de alfabetización a indígenas, sobre todo mujeres, a través de efectivos militares, sin mayor formación pedagógica ni manejo elemental de los principios de la educación bilingüe e intercultural. Por ello sería aconsejable que el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) revise esta decisión. Esta labor debe quedar en manos de aquellos que manejen los principios básicos de la educación bilingüe y/o hacen parte de dichos pueblos.

En otro contexto, un planteamiento realizado con bastante frecuencia e insistencia por las organizaciones indígenas y comunidades es el de recuperar la identidad histórica de estos pueblos a partir de la auto-identificación indígena como criterio fundamental, tal como lo propone el Convenio número 169 de la OIT. Se requiere que el reconocimiento que constitucionalmente se hace del Perú como país multiétnico y pluricultural deje el plano meramente formal.

El sistema político actual presenta serios obstáculos para la incorporación plena de la población a la categoría de ciudadanos, en particular de los indígenas amazónicos. La discriminación excluye a los indígenas de las esferas de participación política. El desarrollo de la democracia, el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, la generalización del régimen de los partidos políticos y el fortalecimiento de las formas de representación corporativa muchas veces se contraponen y dejan fuera de juego a las instituciones tradicionales indígenas de representación y organización social, los sistemas propios de distribución del poder y del prestigio, y las prácticas de ejercicio de la autoridad y de control social forzando a los pueblos y comunidades a alterarlas, subordinándolas a intermediaciones desventajosas en la relación con el conjunto de la sociedad y con las agencias del Estado.

Al Programa Especial de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo le parece necesario que se generen espacios que posibiliten que los pueblos indígenas elijan los procesos por los cuales participen en diseños de medidas legislativas y administrativas, tal vez mediante la representación política directa de indígenas en el Congreso de la República o tal como

ya ocurre en los diferentes gobiernos locales, en donde hay indígenas que son alcaldes y regidores.

Se propone también que el Estado se obligue a solicitar el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas para poder adoptar o implementar alguna legislación; que los indígenas puedan elegir a sus representantes de acuerdo a sus propias normas internas; que se deje establecido que la participación en la política estatal no interfiere en la organización política interna de cada uno de los pueblos indígenas, siendo destacada la importancia de favorecer el liderazgo de las mujeres indígenas, que con frecuencia son las que mejor defienden la tierra y los derechos de los pueblos indígenas.

Otro problema que afecta al ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas es el referido a la identidad y el de la indocumentación que sufren y que limita seriamente el hecho de que puedan ejercer sus derechos como ciudadanos. De acuerdo a las informaciones proporcionadas por el INEI, sólo el 39 por 100 de las comunidades tienen registro civil y el 60,9 por 100 no cuentan con él. Éste es un problema que podría encontrar rápida solución, si se lo propone el Estado, movilizándolo los mecanismos que actualmente existen, tales como el PAR y el propio Registro Nacional de Identificación y el Estado Civil (RENIEC).

El Perú ha ratificado desde febrero de 1994 el Convenio número 169 de la OIT, relativo a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, hasta ahora no adecua la normatividad a las disposiciones de este instrumento internacional. La legislación se orienta a liberalizar los recursos naturales, afectando directamente a los territorios tradicionalmente habitados por indígenas.

Entonces se requiere promover una visión global de los derechos fundamentales de los indígenas amazónicos, de modo que ellos mismos desarrollen la capacidad de su propia autonomía. La diversidad en la conformación de la identidad cultural de los pueblos indígenas es el punto de partida. La discriminación sólo puede ser enfrentada desde propuestas integrales que involucre al Estado y a la sociedad en su conjunto.

Finalmente, para los indígenas amazónicos de hoy se plantea el dilema de ayer en la historia mundial, el desafío de cómo encarar la modernidad y el cambio que ella acarrea. Cómo posibilitar un desarrollo culturalmente equilibrado y ambientalmente sustentable. Cómo conciliar desarrollo sin perder la identidad.

La racionalidad occidental y el pragmatismo de las economías de mercado han minimizado la importancia a ser diferentes. Ser diferente e

igual al mismo tiempo es un pilar fundamental de la paz en la vida social y hace posible la comunicación y la estructuración de procesos de identidad. Cuando una nación borra y margina lo diferente dentro de sí no sólo está negando lo diferente, sino también lo propio, lo suyo en eso que considera diferente, y con tal actitud niega la posibilidad de desarrollar procesos de articulación social. Los pueblos indígenas tienen el derecho a ser diferentes al conjunto de la sociedad nacional y también el derecho al desarrollo con identidad.

El hecho de ser diferentes no puede implicar el no hacerlos beneficiarios del conjunto de aspectos de bienestar que crean las sociedades capitalistas occidentales. El derecho al desarrollo que reclaman los pueblos indígenas amazónicos es el derecho a acceder a los beneficios de éste, sin tener que sacrificar la identidad y la cultura, sin tener que despojarse de sus propios conocimientos y formas de vida.

Reconocer una identidad diferente de un pueblo como miembro de una nación significa aceptar el deber de que éste tiene que ser protegido por los Estados nacionales y comporta una serie de responsabilidades de los mismos que se inicia con el reconocimiento jurídico y real de unos derechos, y debe continuar con un proceso de transformación y cambios que impliquen el reconocimiento de las diferencias y la posibilidad real de existir.

Se trata de un dilema para ambas partes, porque las transformaciones tienen que ser efectuadas con el concurso de la sociedad nacional, y es un dilema también para quienes se plantean la participación, los derechos humanos a la diferencia, a la diversidad y el desarrollo de la democracia. Es un deber de los miembros de las comunidades indígenas reconocer sus formas y estructuras de identidad social y política propias, y plantearle transformaciones en ese sentido a los Estados, pero también es deber de todos nosotros como Nación hacer que el Estado amplíe y abra su mirada a sus estructuras sociales, regionales y nacionales de una manera no etnocentrista a la participación de los indígenas. Y principalmente es un deber urgente del Estado abrir espacios de diálogo, de comunicación no convencionales, en donde se puedan expresar estas necesidades y construir las transformaciones a nivel nacional y local.

En este proceso de afianzamiento de la democracia, de la búsqueda de alternativas de solución que posibiliten la superación de la exclusión social y cabal ejercicio de la ciudadanía, es que la Defensoría del Pueblo se ha comprometido a proteger especialmente los derechos constitucionales y fundamentales de los pueblos indígenas y comunidades nativas en la Amazonía, velar por los intereses de estos pueblos, garantizar la protección

efectiva de sus derechos fundamentales como personas y, por tanto, ejercer acciones que estén destinadas a tales fines.

Finalmente, al agradecer por su gentil atención, deseo expresar mi felicitación y reconocimiento a las instituciones y personas patrocinadoras de este importante certamen, que estoy seguro arribará a importantes propuestas que permitan la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA

Rosario Chacón Salamanca
Presidenta del Capítulo Boliviano

En el año 1995 se hizo en Bolivia el primer seminario sobre el Defensor del Pueblo y la problemática indígena en América Latina. Fue la primera vez que se reunieron organizaciones indígenas y defensores del pueblo para tratar específicamente la temática indígena vinculada a la actividad del Defensor. Se trataba de brindar a esas organizaciones una amplia información sobre la institución del Defensor, sus antecedentes y, sobre todo, tratar temas que en América Latina son muy importantes, como el acceso de los pueblos indígenas a la justicia, la seguridad sobre los recursos naturales, el reconocimiento de sus autoridades y procedimientos, el derecho a la interculturalidad, con su desarrollo autónomo y autogestionario, y sobre todo la persistencia del Derecho consuetudinario indígena y el Derecho nacional en la perspectiva de las libertades fundamentales. Incidimos mucho en el rol del Defensor del Pueblo en todo ello. También buscamos antecedentes de figuras similares al Defensor del Pueblo en los pueblos indígenas.

Aquí quisiera hacer una pequeña actuación sobre el imperio incaico, donde existió ya una figura similar a la del Defensor del Pueblo, que se llamaba «El que todo lo ve». También en las distintas culturas han debido existir funcionarios similares.

En Bolivia, del año 1991 a 1997 se han promulgado leyes sobre los derechos específicos de los pueblos indígenas. Se ha ratificado el Convenio número 169 de la OIT, en 1991, y se han promulgado leyes que fortalecen

la identidad de Bolivia como una nación multiétnica y multicultural, estableciendo los ordenamientos jurídicos para un futuro equitativo para los pueblos indígenas. Ha habido avances constitucionales muy importantes. La Constitución reconoce por primera vez desde la fundación de la República la condición multiétnica y pluricultural de mi país. También se reconocen en el artículo 171 los derechos de los pueblos indígenas, el reconocimiento a sus autoridades, a sus formas tradicionales.

La formación de poderes locales a través de la Ley de participación popular y la elección de representantes indígenas en la toma de decisiones y en los procesos de planificación participativa han significado una profunda reforma en el sistema imperante hasta hoy en Bolivia.

La reforma educativa también ha sido muy importante, al reconocer la diversidad étnico-cultural, lingüística y socioeconómica de los pueblos, ampliándose la cobertura y la equidad en la educación de hombres y mujeres.

También es muy importante la justicia alternativa o el reconocimiento a la justicia tradicional de los pueblos, especialmente por las formas de resolución de conflictos fuera del sistema jurídico como opción de la comunidad.

En resumen, Bolivia está viviendo un proceso de modernización, donde reformas jurídicas, políticas y económicas están generando un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil, como una parte del proceso de participación de los pueblos indígenas.

Quisiera hacer una propuesta concreta a este Congreso sobre la posibilidad de institucionalizar una reunión anual entre dirigentes indígenas y organizaciones de defensores del pueblo, partiendo de la realizada en Santa Cruz de la Sierra, y en cuya organización colabore la secretaría de la FIO. Es muy importante que los defensores del pueblo tengan una activa participación en el apoyo y en el acompañamiento a los pueblos indígenas de nuestro continente, para lograr sus reivindicaciones y una mayor participación política, económica y social en la vida de nuestros pueblos.

COSTUMBRE INDÍGENA JURÍDICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ-MÉXICO

Margarita Herrera Ortiz

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos
de México

MOTIVACIÓN

Corría el año de 1990, cuando fui invitada a escribir un artículo sobre algún defensor de Derechos Humanos de los indios, que hubiese sobresalido en la época de la colonia.

En honor de la verdad no tuve que pensarlo mucho, pues entre los libros de historia de México, siempre me había llamado poderosamente la atención la *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, de Fray Bernardino de Sahagún, seguramente mi predilección se debía a que en él encontraba respuesta a todo tipo de materias que hasta la fecha había consultado.

Cuando investigué sobre la vida y obra de Sahagún me quedé gratamente impresionada y definitivamente impactada por la manera en que este autor supo captar el ser, sentir, pensar, vivir y morir de nuestros antiguos mexicanos.

Descubrí que la innovadora técnica por él creada para obtener datos fidedignos, consistentes en la encuesta y mesa redonda, le había dado resultados óptimos, pero sobre todo supo lograr sus objetivos con un respeto impecable sin tratar de asimilar al indígena; heredándonos una imagen genuína, invaluable e inmortal de nuestro pasado.

Cuando el 28 de enero de 1992 al fin se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la anexión al artículo 4.º constitucional, en donde se reconoce el carácter multitécnico y pluricultural de nuestro país, en el que se ordena respetar las lenguas, usos, costumbres, formas de organización de los pueblos indígenas, me surgió entonces la pregunta de: ¿Cómo respetar lo que no se conoce?

Tanto se habló y se publicó la forma y contenido de dicha adición constitucional, que con extrañeza y estupor descubrí que la organización social de nuestro país en el siglo XX, casi en el umbral del siglo XXI, es similar a la ideada por los españoles en la Nueva España durante la época de la colonia, en la que tenían dos organizaciones sociopolíticas: la República de indios y la República de españoles, en donde se confrontaban dos razas, dos creencias, dos mundos, en un solo territorio, situación lógica y natural, dada la posición de conquistadores y conquistados, sólo que hoy, esta situación, se estaba dando entre dos tipos de mexicanos, dos modos de vida, dos organizaciones socioculturales nacidas de un mismo origen, de una misma semilla, de un solo pueblo, que habita un mismo territorio, pero que no comparte las mismas lenguas, usos, costumbres, formas de organización social, política y económica; con la desventaja hoy de que los españoles, a través de la «Recopilación de las Leyes de Indias», decretada por Felipe II, tenían un conocimiento cierto de las leyes que regían en la República de indios y nosotros hemos desconocido e ignorado lo referente a nuestros pueblos indígenas.

Reflexionando sobre lo anterior, me llegué a sentir extranjera de mi país y, recordando a Fray Bernardino de Sahagún, quien supo captar el ingenio, talento y sabiduría de nuestros ancestros y plasmarlo en toda su grandeza y brillantez, decidí intentar un encuentro con mi pasado, con mi raíz, con mi origen, aunque sólo desde el punto de vista jurídico, con esos hombres que en su ayer esplendoroso, del que aún encuentro huellas, supieron forjar seres humanos con sabiduría en sus rostros y fuerza en sus corazones.

LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE EL LIBRO. COSTUMBRE INDÍGENA JURÍDICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El primer ordenamiento constitucional que se da en el México independiente data de 1824 y desde ese año hasta 1991 se ignoró el carácter pluriétnico y multicultural de nuestro país.

Es hasta la adición a la Constitución vigente de 1917, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992, cuando los pueblos indígenas son reconocidos y se consolida el hecho de que sean respetados en sus formas de vida, ello quedó plasmado en la parte inicial o párrafo primero del artículo 4.º de nuestra Constitución Federal y del párrafo segundo del artículo 6, de la Constitución de nuestro Estado, que hace formal reconocimiento de nuestros pueblos indígenas, debido a que existe buen número de poblaciones indígenas en nuestro territorio, población indígena integrada por 704.891 habitantes repartidos en ocho zonas étnicas como lo son: Acahualtán, Chicontepec, Huayacocotla, Papantla, Otontepec, Xochiapa, Valle del Uxpanapa y Zongolica, división hecha por el Instituto Nacional Indigenista y conforme a la que hemos planeado y elaborado el presente trabajo.

El solo hecho de desconocimiento de los Derechos consuetudinarios de nuestros diversos grupos étnicos ya nos debaja en sí una pauta muy fuerte para establecer que existía por esa razón una violación sistemática de los Derechos Humanos, tal situación nos condujo a idear diversas estrategias para poder realizar algo nuevo, distinto, útil y confiable.

En un principio, la investigación estaba encaminada únicamente al Derecho penal, pensando que muchos de los indígenas que se encontraban internos en los Centros Penitenciarios del Estado habían llegado ahí por hechos realizados dentro de su comunidad, constituidos de una conducta correcta conforme a sus costumbres indígenas jurídicas y, visto con ojos ajenos como los nuestros, tal conducta era constitutiva de delito y como consecuencia se les había juzgado y condenado, situación que revelaba la injusticia del orden jurídico mexicano hacia los indígenas, pues trataba igual no sólo a los desiguales sino a los «distintos».

No obstante nuestro planteamiento inicial, cuando nos fuimos adentrando en las comunidades indígenas de todo el Estado pudimos constatar que nuestra apreciación inicial era demasiado limitante, pues si bien el

¹ Herrera Ortiz, Margarita, *Costumbre indígena jurídica en el Estado de Veracruz*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Veracruz (México), 1996, IX tomos.

Derecho penal es muy importante, también es cierto que comprende sólo una pequeña parte del universo indígena y nosotros queríamos captar la totalidad de la vida jurídica indígena en nuestro Estado.

Con este nuevo enfoque empezamos a estudiar la manera de estructurar una investigación cuya finalidad fuera la de captar los aspectos más relevantes de la vida jurídica en las ocho zonas étnicas de nuestro Estado y pensamos que el Derecho civil nos permitiría adentrarnos de manera más íntima en la comunidad para poder apreciar los aspectos más personales del ser humano, como hijos, matrimonio, divorcio, cuestiones sucesorias, patria potestad, mayoría de edad, lazos consanguíneos y muchos otros aspectos que rigen nuestro entorno familiar y social.

El Derecho penal nos enseña el tipo de vida que lleva una comunidad, sus costumbres, inclinaciones, fallas y la manera de cómo se ejerce el control social para mantener a la comunidad con paz y seguridad.

En el aspecto laboral, pensamos que la vida de todos los seres humanos tiene como principio rector de sus actividades el trabajo y es mediante las relaciones que alrededor de éste se realizan como se puede captar la vida socioeconómica y sociocultural de un pueblo.

Parte muy importante de nuestros pueblos indígenas es la relación que histórica y culturalmente ha jugado la tierra; por ello decidimos incluir este aspecto, que nos pareció básico y esencial para complementar todo el entorno jurídico, fue así como incluimos el Derecho agrario.

Por otro lado, era fundamental saber cómo estaban organizados, para tal efecto teníamos que indagar qué autoridad era la encargada de aplicar las normas que regían en cada comunidad, esta parte estaba destinada a descubrir la existencia de autoridades tradicionales, en el sentido eminentemente jurídico, es decir, aquellos que ejercieran el control social mediante la aplicación de sanciones coercitivas.

El problema que nos faltaba resolver era la manera de realizar una investigación que nos diera resultados fidedignos y pensamos emplear el método que Fray Bernardino de Sahagún había ideado, consistente en la encuesta y mesa redonda, por lo que decidimos confeccionar un cuestionario, éste debería tener un contenido muy especial, por lo que se nos ocurrió, como la mejor opción, tomar como punto de partida las disposiciones que nuestras leyes vigentes contienen en el Estado de Veracruz en materia civil y penal y el contenido de la legislación federal en materia laboral y agraria, ya que, si lo que queríamos saber era la costumbre indígena en su aspecto jurídico, la única referencia cierta con la que contábamos eran nuestras leyes vigentes y, partiendo de ahí, por deducción, podíamos lograr nuestro objetivo.

Tomada la decisión anterior, procedimos a traducir las disposiciones legales a preguntas y redactarlas de tal manera que, además de claras, pudieran darnos margen a que nuestros informantes contestaran las situaciones que dentro de su comunidad vivían y que fueran diferentes a lo establecido por la ley vigente. La elaboración de este material se fue depurando poco a poco, mediante las pruebas que íbamos haciendo, y si hemos de ser sinceros, perdimos la cuenta de todos los ajustes que le hicimos, hasta que a juicio de nuestros informantes y por los resultados que obteníamos constatamos que las preguntas eran contestadas con claridad y permitían conocer las variantes que había en sus comunidades.

Posteriormente pasamos a otra fase, ya con el cuestionario depurado, procediendo a la aplicación de los mismos, para lo cual teníamos que explicar a los informantes cuál era la finalidad que perseguíamos, pero sobre todo teníamos que hacer varios viajes para estar en íntimo contacto con la comunidad y lograr que sus habitantes quisieran, de manera libre y espontánea, someterse a la encuesta; la sola aplicación del cuestionario civil nos llevaba toda una mañana y a veces el día completo, pues cada cuestionario y cada pregunta tenían que ser leídos y, en algunas ocasiones, los encuestados hacían muchas preguntas y comentarios muy interesantes; este trabajo siempre fue realizado por un sola persona, pero auxiliada por un equipo de cinco o seis colaboradores que previamente habían sido debidamente instruidos y sensibilizados para tal efecto mediante pláticas, conferencias y prácticas de campo, realizadas en los lugares donde íbamos a operar; además de mesas redondas que nos permitían expresar nuestras opiniones y llegar a puntos coincidentes, cabe mencionar que para reunir a nuestros informantes obtuvimos la cooperación de sociedades, asociaciones religiosas, políticas y culturales de muy diversa índole, pues necesitábamos allegarnos gente que tuviera pleno conocimiento de los diversos aspectos de la vida de su comunidad y que fueran parte integrante de las mismas.

Se hablan en el Estado doce lenguas indígenas diferentes con muy diversas variantes, la mayoría de nuestros informantes fueron bilingües (español y alguna lengua indígena). Cuando se dio el caso de informantes que sólo hablaban lengua indígena, la solución fue espontánea, pues algún asistente bilingüe se ofrecía de manera voluntaria a traducir, esto nos aportó mayor comunicación y dio más confianza, provocando respuestas más veraces.

Algo digno de comentarse es que cuando se lea el número de informantes, en algunas ocasiones no va a coincidir con el número de cuestionarios, pues a veces un solo cuestionario era contestado por cuatro

o cinco personas que pertenecían a una misma comunidad. Otro rasgo importante fue que la mayoría de nuestros informantes eran bilingües o multilingües, pues hablan español y hasta tres lenguas indígenas.

Para trabajar los cuestionarios una vez tuvimos que formar nuevamente equipos, en donde se dieron nuevos lineamientos para asegurar que todo fuera ordenado, coherente y sobre todo obtener resultados fidedignos y honestos, al mismo tiempo que nos permitieran graficar algunos resultados y hacer más completa e ilustrada nuestra investigación.

Los datos recabados y ordenados que comprenden el estudio que hoy ponemos ante sus ojos y criterio carecen de conclusiones, ello se debe a que dada su amplitud y características cada quien que se interese podrá realizar sus propias conclusiones sin estar motivado por lo que nosotros hubiéramos externado y si así lo desea lo puede tomar como punto de partida para nuevas o similares investigaciones.

Desde que tuvimos la idea de una investigación de este tipo habíamos madurado algunas cuestiones teóricas que nos sirvieran como sustento previo, es por ello que lo que ahora presentamos lo dividimos en dos partes.

La primera comprende una pequeña parte histórica; el sistema teórico y la exposición de nuestros criterios; de allí que le hayamos dado el nombre general de «Costumbre Indígena Jurídica en el Estado de Veracruz».

La segunda parte comprende los resultados obtenidos en la aplicación de los cuestionarios y que para dar mayor y mejor información al lector, le agregamos algunos puntos, tales como ubicación, clima, flora y fauna, ectétera. Datos que en muchas ocasiones servirán para comprender y apreciar mejor la obra.

Cada región o zona indígena estará comprendida dentro de un pequeño libro que, no obstante formar parte de un todo, podrá leerse con autonomía e independencia. Es pertinente aclarar que fuera de la primera parte, todo lo demás fue ordenado alfabéticamente, es decir, de Acayucan a Zongolica, y que en cada región mencionamos los municipios que la integran; sin embargo, dentro de cada municipio nos abstuvimos de diferenciar entre congregaciones y rancherías, mencionando a ambas con el término genérico de comunidades.

En lo referente a la región étnica de Zongolica, si bien es cierto que contiene los lineamientos generales, presenta algunas particularidades, como lo son por ejemplo el nombre, pues le llamamos «Derecho Consuetudinario Indígena en el Estado de Veracruz, Zongolica». Otra particularidad fue la manera de presentar el contenido teórico; todo ello

se debió a que fue una investigación hecha para la Universidad veracruzana como producto de año sabático. Institución a la que ahora agradecemos el hecho de que permita una condición, lográndose con ello presentar en forma uniforme la totalidad de la investigación.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y POBLACIONES INDÍGENAS EN BOLIVIA

Sonia Elizabeth Lino

Abogada del Ministerio de Justicia.

Asistente Proyecto Defensor del Pueblo de Bolivia

País: Bolivia.
Capital: Sucre (370.000 habitantes).
Sede de Gobierno: La Paz (1.100.000 habitantes).
División política: Nueve departamentos (7.000.000 habitantes aproximadamente).
Ubicación: Sudamérica.

Bolivia nació a la vida independiente el 6 de agosto de 1825. Es un país unitario y su gobierno es democrático y representativo. Gobierna el país un presidente elegido cada cinco años y un Congreso Bicameral que ejerce la función legislativa. El otro Poder Público, el Poder Judicial, ejerce la administración de justicia.

Bolivia ha tenido 18 reformas constitucionales en su vida republicana, la más reciente data de 1994 e incluye instituciones hasta ahora desconocidas en nuestro país, como el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional.

La Constitución habla por primera vez de los pueblos originarios, reconociendo en su primer artículo su condición de República pluricultural y multiétnica, que implica la igualdad de derechos para todos los estantes y habitantes del país.

Hasta 1952, año de la revolución nacional, pese a la existencia de una Constitución que establecía el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano boliviano desde 1825, los pueblos indígenas estaban marginados y vivían en un estado de semiesclavitud. La revolución nacional impuso la nacionalización de la minería, la reforma agraria y el voto universal, reconoció los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, donde son aproximadamente un 60 por 100 de la población total.

Sin embargo no fue suficiente, los continuos golpes militares y la endémica inestabilidad política del país postergó una y otra vez los postulados de la revolución nacional.

Bolivia vive desde octubre de 1982 una etapa democrática, con gobiernos constitucionales, lo que ha permitido avanzar en el campo social y devolver a los pueblos indígenas del territorio todos los derechos y obligaciones como al resto de los ciudadanos de Bolivia, así lo expresa la Constitución Política del Estado en sus artículos 1 y 171.

Artículo 1:

«Bolivia libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa. Es multiétnica y pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.»

El artículo 171 de la Constitución Política del Estado es más explícito en cuanto al reconocimiento, respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas; su texto expresa:

I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.»

El párrafo III reconoce el Derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y deja abierto el paso para la compatibilización de las mismas con las atribuciones de los Poderes del Estado a través de leyes.

Asimismo, reconoce y respeta las tierras comunitarias de origen, un derecho colectivo sobre las tierras poseídas por los pueblos indígenas, el respeto también se extiende hacia el aprovechamiento de los recursos existentes en dichas tierras.

La preocupación internacional ha generado mucho interés por la problemática de los pueblos indígenas, su interés por fortalecer a través de convenios el respeto por los pueblos originarios también repercutieron en nuestro país. La ratificación de nuestro país a los convenios internacionales sobre protección de los derechos de los pueblos indígenas fue un medio auxiliar para la determinación de normas legales y decisiones políticas.

Los pueblos indígenas del país han ido desarrollando una conciencia sobre su propia cultura y se han propuesto reivindicaciones que dieron lugar a las organizaciones de base étnica que trajo como consecuencia un acontecimiento histórico en la vida de Bolivia, con el que se pretendió exigir y buscar el reconocimiento de los derechos como ciudadanos de los pueblos indígenas a través de la marcha por el territorio y la dignidad que se realizó en 1990. A raíz de este movimiento se firmaron Decretos de reconocimiento de los territorios indígenas para dar paso a posteriores iniciativas jurídicas, una de ellas la Ley 1257, que ratifica y promulga en Bolivia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este documento tuvo otro predecesor, que fue el Convenio sobre Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y Semitribales en los Países Independientes, del cual la versión revisada es el Convenio 169 de la OIT.

La marcha por el territorio y la dignidad es el punto de inicio de una relación permanente de negociación y de reivindicación con el Estado boliviano, relación algunas veces con buenos resultados y otras en las cuales no se cumplieron acuerdos, pero fue el paso inicial para las reformas jurídicas en las cuales se hicieran partícipes a los pueblos indígenas.

En marzo de 1995 se llevó a cabo en la ciudad de Cochabamba-Bolivia un Seminario Internacional de Derechos Humanos. Derechos de los Pueblos Indígenas, en el cual participaron representantes de organismos a todo nivel, donde expusieron temas referidos a la situación actual de los pueblos, y las propuestas que se plantearon fueron:

a) La creación de mecanismos que hagan efectivos el cumplimiento de las normas existentes.

b) La aplicación de los artículos constitucionales de acuerdo a la realidad indígena.

c) La participación de organizaciones indígenas en la planificación y elaboración de programas para el desarrollo nacional y regional.

d) El reconocimiento y garantía por medios legales, políticos y materiales de los sistemas jurídicos propios de los pueblos originarios, para la solución de conflictos.

e) La participación de las organizaciones indígenas en la elaboración y propuesta referidas a la juricidad tradicional de los pueblos originarios.

f) El establecimiento claro de los ámbitos de competencia, las normas para dirimir conflictos de competencia, sus instancias y procedimientos de apelación.

g) El establecimiento de normas precisas para asegurar el valor legal a las soluciones producidas en la jurisdicción indígena.

Sobre estos temas, si bien las reformas judiciales que se han comenzado a realizar en el país no son suficientes, pues aún existen violaciones a los derechos de los indígenas, se avanza y existen proyectos que están en etapa de análisis en los cuales se crean mecanismos para hacer efectiva la participación indígena en la vida nacional.

Todas las reformas judiciales están encaminadas al propósito de inserción de los pueblos indígenas tenemos, por ejemplo:

1. *La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria* (promulgada el 18 de octubre de 1996), que a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene por objetivo regular el régimen de distribución de tierras, garantizar el derecho propietario sobre ellas y primordialmente cumplir con lo establecido en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, reconociendo en su artículo 1.º (garantías constitucionales), parágrafo II, el reconocimiento a las propiedades agrarias comunales, el derecho de participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

Otros objetivos de esta Ley son los de establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria, órgano encargado de ejecutar la dotación de tierras, y la reglamentación a la Judicatura Agraria, encargada de la administración de justicia agraria para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarios, tiene competencia y jurisdicción territorial en todo el territorio de Bolivia. El procedimiento en los procesos agrarios se rige esencialmente (entre otros) por el principio de la oralidad, que también es un cambio en el tema de los derechos indígenas, por la característica de sus lenguas esencialmente orales.

2. *La Ley de Reforma Educativa* (promulgada el 7 de julio de 1994) asume la heterogeneidad sociocultural del país y encierra un nuevo con-

tenido doctrinal al establecer la enseñanza bilingüe, atendiendo, de esta manera, a las necesidades locales, regionales y nacionales con un desarrollo integral, asumiendo además la participación de la comunidad regional, tendiendo al fortalecimiento de la identidad nacional, manifiesta textualmente que la función educativa debe exaltar los valores históricos y culturales de la enorme diversidad riquísima multicultural y multirregional.

La estructura del Sistema Educativo Nacional, entre otras, se rige por la participación popular que determina los niveles de organización de la comunidad para su participación en la educación, respondiendo de esta manera a las demandas de sus organizaciones territoriales de base para lograr eficiencia en los servicios educativos, ampliando de esta manera la cobertura a la igualdad de oportunidades para todos los bolivianos.

Los mecanismos de la participación popular en la educación se viabilizan a través de un Consejo Nacional de Educación que está conformado por representantes de organismos gubernamentales relacionados con la educación y representantes de los pueblos originarios; de esta manera se reúne a todos los sectores de la sociedad.

3. *La Ley de Participación Popular* (promulgada el 20 de abril de 1994) tiene como objetivo el reconocimiento, promoción y consolidación de la participación de los sectores ciudadanos, articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida jurídica, política y económica del país, tratando de asegurar la justa distribución y administración de los recursos públicos. Para el efecto, reconoce la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base urbanas y rurales delimitando su jurisdicción territorial del gobierno municipal, incrementando sus recursos destinados a la infraestructura física de la educación, salud, deporte, caminos vecinales, macroriego, que fueron transferidas a las competencias de los gobiernos municipales.

Las organizaciones territoriales de base se definen como la organización de comunidades campesinas, pueblos indígenas y otras organizaciones según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. Reconociendo, por ende, a las autoridades designadas por los pueblos indígenas como representantes de sus sectores para de esta manera acceder a los derechos y deberes de la Ley de Participación Popular.

Se entiende por organizaciones territoriales de base a la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado con el propósito de guardar una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del gobierno municipal.

Esta Ley posibilita a los pueblos indígenas para realizar contratos y canalizar financiamientos públicos para beneficio de su colectividad, otorgándoles así el ejercicio de funciones administrativas en los procesos de desarrollo de sus comunidades.

4. *La Ley del Medio Ambiente* (promulgada el 27 de abril de 1992) tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida poblacional, garantiza el derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, como derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en el caso de tierras particulares, incentivando el desarrollo sostenible de las regiones donde se encuentran.

Sobre esta Ley existe una controversia sobre los posibles derechos a las riquezas del subsuelo, que el Estado considera exclusivamente de dominio originario del Estado. Los indígenas reclaman, con justa razón, la participación de los beneficios que estos recursos puedan otorgar, además solicitan percibir indemnización (como lo establece el Derecho internacional) por los daños que pudieran ocurrir como resultado del aprovechamiento por parte de personas particulares ajenas a las comunidades, daños como, por ejemplo, la contaminación de aguas u otros que producen desastres ecológicos.

Todo lo descrito hasta ahora está relacionado a reformas judiciales en el marco de los derechos indígenas, existen otras reformas o nuevos ordenamientos jurídicos que benefician al país entero que no se detallan pero que, sin embargo, son de alcance general, como el caso de la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley de Capitalización, que dará por primera vez en la historia del país la cuota de participación del proceso de capitalización a los ciudadanos mayores de sesenta y cinco años sin otro requisito que la edad.

Por otro lado, se sigue avanzando en la elaboración de nuevas normas, o modernizando el sistema judicial en todas las áreas que beneficia a toda la República, tal el caso de algunos proyectos, que son:

El *Proyecto de Ley del Defensor del Pueblo*, es una institución que fue incorporada en la Constitución Política de Bolivia como consecuencia de las necesidades sociales de revindicar los derechos humanos. Hoy se constituye en una norma objetiva que ha tomado las características de instrumento legal por el cual se garantiza, se hace efectiva la garantía del pleno goce de los derechos humanos.

El *Proyecto Ley de Reforma al Código de Procedimiento Penal*, actualmente se encuentra en tratamiento legislativo, es una respuesta estructural

a las impostergables necesidades de dotar a la administración de justicia de mecanismos eficaces, rápidos, transparentes y fundamentalmente respetuosos de los derechos humanos y garantías constitucionales. Sus alcances son: oralidad plena, control de la retardación de justicia, modificación total de la etapa de la instrucción, aumento de los derechos de las víctimas, incorporación de los ciudadanos a la etapa de juzgar, mediante tribunales mixtos para los casos más graves, mayor desarrollo de las garantías procesales, reconocimiento a los métodos de resolución de conflictos por los pueblos indígenas.

El *Proyecto de Ley de la Conservación de la Diversidad Biológica*, con objeto de preservar la biodiversidad, con participación de la población que establece algunos aspectos como el respaldo a las acciones de resguardo de la diversidad cultural y la revalorización de los conocimientos tradicionales como componentes que contribuyen a la conservación de la diversidad biológica.

El *Proyecto de Justicia Tradicional*, que tiene el propósito de implementar las reformas constitucionales en lo referente a la institucionalización de los mecanismos y procedimientos de la justicia tradicional.

Un país como Bolivia, con treinta y seis diferentes grupos étnicos, enfrenta un desafío consigo mismo para entrar al próximo siglo. El carácter multicultural y multiétnico de Bolivia es en realidad un elemento complejo desde el punto de vista del Derecho. No se pueden ignorar centenares de años de cultura y aplicación de conceptos básicos de justicia tradicional de nuestros pueblos. Ha llegado la hora de escuchar, dialogar y seguramente aprender de estos hombres y mujeres, sojuzgados por siglos, pero que hoy por hoy deben insertarse en una patria compleja, multiétnica, multicultural, plurilingüe, para lograr la consolidación del Estado, creando instituciones democráticas, representativas y participativas, alcanzando para toda la población en su diversidad oportunidades bajo el principio de equidad y fortaleciendo de esta manera el potencial de un Estado sobre todo unitario.

DERECHOS INDÍGENAS

Carlos Andrade Geywitz

Vicepresidente del Capítulo Chileno del Ombudsman

Los conquistadores españoles se instalaron preferentemente en el Valle Central de Chile y el río Bío fue la frontera. Al sur los «araucanos», la mayor de las etnias que habitaban parte del territorio de la Capitanía General del Reino de Chile. La penetración en tierras indígenas, desde el descubrimiento y conquista, durante el largo período colonial como en los primeros decenios de la Independencia fue lenta. Dura, larga y cruel fue la «Guerra de Arauco»: las sublevaciones, levantamientos y Parlamentos de Paz fueron frecuentes.

A medida que se va incorporando al territorio nacional las tierras indígenas, se van creando problemas agudos respecto a la constitución de la propiedad de las tierras que habían sido indígenas, pues van siendo adquiridas por particulares, muchas veces en forma abusiva y lesiva para los araucanos.

A partir de 1893 las leyes en Chile comenzaron a ser numeradas. La número 1 fue publicada en el *Diario Oficial* el 11 de enero de 1893. Prorrogaba por diez años la prohibición de adquirir los terrenos de los indígenas.

Hemos tenido una frondosa legislación sobre los indígenas: Juzgados de Indios, legislación especial para ellos, etc.

Se formó una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), para estudiar una nueva legislación y la aplicación del Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas.

El 8 de octubre de 1991, el Presidente Patricio Aylwin A. envía al Congreso Nacional un proyecto de ley relativo a la protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas y un segundo mensaje, de igual fecha, sobre un proyecto de Reforma Constitucional relativa a los pueblos indígenas.

Era el producto de una amplia discusión democrática en las Comunidades Indígenas del país en torno al contenido de esos proyectos. Cientos de reuniones de las Comunidades; se eligieron Delegados a los 15 Congresos Provinciales y, finalmente, se realizó un Congreso de los Pueblos Indígenas en que se discutieron las ideas contenidas en el proyecto de ley. 100.000 indígenas participaron directa o indirectamente en su formulación y estudio.

La Ley número 19.255, publicada en el *Diario Oficial* del 5 de octubre de 1993, es el producto terminal de un dilatado estudio de las Comisiones de la Cámara de Diputados primero y del Senado después. Derogó la Ley número 17.729, publicada en el *Diario Oficial* del 26 de septiembre de 1972, y sus modificaciones posteriores.

El Título I de la Ley número 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, trata de los indígenas, sus culturas y sus comunidades.

Dispone el artículo 1.º: «El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde los tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuense, las comunidades atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámano de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familia y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.»

El párrafo 2.º trata de la calidad de indígena y el párrafo 3.º de las culturas indígenas. Su artículo 7.º dispone que «el Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la moral, a las buenas costumbres y al orden público».

«El Estado tiene el deber de promover las culturas indígenas, las que forman parte del patrimonio de la nación chilena.»

«Se considerará falta la discriminación manifiesta e intencionada en contra de los indígenas, en razón de su origen y cultura. El que incurriere en esa conducta será sancionado con multa de uno a cinco ingresos mínimos mensuales» (art. 8.º).

Define la Ley que se entenderá como «Comunidad Indígena toda agrupación de personas perteneciente a una misma etnia indígena...».

El Título II de la Ley número 19.253 desarrolla el «Reconocimiento, Protección y Desarrollo de las Tierras Indígenas» y señala cuáles son.

La propiedad de la tierra es, por tradición ancestral, fundamental dentro de la cultura indígena; de allí la importancia de establecer normas claras sobre ellas.

El Título III se refiere al «Desarrollo Indígena». En su artículo 23 se crea «un Fondo de Desarrollo Indígena cuyo objeto será financiar programas oficiales dirigidos al desarrollo de las personas, comunidades indígenas, el que será administrado por la Corporación». Se dispone que «la Ley de Presupuestos de cada año dispondrá anualmente de una suma destinada exclusivamente al Fondo de Desarrollo Indígena».

El Título IV trata «De la Cultura y Educación Indígena».

El artículo 28 establece: «El reconocimiento, respeto y protección de la cultura e idiomas indígenas contemplará: el uso y conservación de los idiomas indígenas junto al español en las áreas de alta densidad indígena, el establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente; el fomento a la difusión en las radioemisoras y canales de televisión en las regiones de alta presencia indígena de programas en idioma indígena; la promoción de cátedras de historia, cultura indígena en la enseñanza superior; la promoción de las expresiones artísticas y culturales y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultura e histórico-indígena; estableciéndose que la Corporación en coordinación con el Ministerio de Educación promoverá planes y programas de fomento de las culturas indígenas.»

El artículo 32 dispone que «la Corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global».

El Título V trata sobre la capacitación y se refiere a la «participación indígena y a las asociaciones indígenas».

El Título VI trata «De la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena». El párrafo 1.º desarrolla la naturaleza, objetivos y domicilio.

El artículo 38 dispone: «Créase la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación. Podrá usar la sigla CONADI. Tendrá su domicilio y sede principal en la ciudad de Temuco.

Existirán dos Subdirecciones Nacionales; una en la ciudad de Temuco, para la VIII, IX y X Regiones, y otra en la ciudad de Iquique, para la I y II Regiones.

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo conómico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional.»

Establece el artículo 47 que la dirección superior de la Corporación estará a cargo de un Consejo Nacional, presidido por el Director Nacional, nombrado por el Presidente de la República, que lo presidirá; por los Subsecretarios de la Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, Educación y Bienes Nacionales; tres Consejeros designados por el Presidente de la República y ocho representantes indígenas: cuatro Mapuches, un Aimará, un Atacameño, un Rapa Nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional.

Se establece en el artículo 54 de la Ley, contenido en el Título VII, que «la costumbre hecha valer en un juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución política de la República». Contiene en su párrafo 2.º normas sobre la conciliación y el procedimiento judicial en los conflictos de tierras.

El Título VIII trata de las «disposiciones complementarias para los Mapuches, Huiliches; para los Aimarás, Atacameños y demás comunidades indígenas del Norte del país».

El párrafo 3.º trata de las «disposiciones particulares complementarias referidas a la etnia Rapa Nui o Pascuense». Señala que son «Rapa Nui o Pascuenses los miembros de la comunidad originaria de la Isla de Pascua y los provenientes de ella y se reconoce que esta comunidad posee sistemas de vida y organización histórica, idioma, formas de trabajo y manifestaciones culturales autóctonas».

En 1888 la Isla de Pascua es incorporada a Chile. El Comandante Policarpo Toro Hurtado, con el apoyo del Presidente Balmaceda y el historiador don Benjamín Vícula Mackenna, desarrolló una dilatada labor de convencimiento para incorporar la isla al territorio nacional.

Firmó con los jefes de la isla el Acta de Cesión, que dice:

«Los abajo firmantes, Jefes de la Isla de Pascua, declaramos ceder para siempre y sin reservas al Gobierno de la República de Chile, la soberanía plena y entera de la citada Isla, reservándonos, al mismo tiempo, nuestros títulos de Jefes de que estamos investidos y que gozamos actualmente.»

La Isla de Pascua, situada a 3.700 kilómetros, en línea recta, del puerto de Caldera, es un triángulo volcánico de 130 kilómetros de superficie. Fue descubierta por el navegante holandés Jacobo Roggenween el 5 de abril de 1772, día de Pascua de Resurrección. En 1772 ancló en sus costas el navío español «San Lorenzo», cuyo Capitán, Felipe González, toma posesión en nombre del Rey y la llamó San Carlos.

La historia de los primeros contactos del pueblo Rapa Nui con los blancos fue dramática. La mayoría de sus habitantes fueron llevados al Perú como esclavos a trabajar en las guaneras. Pocos sobrevivieron. Al extremo que su población se redujo casi a 190 habitantes. Hoy la pueblan más de 3.000, no todos pascuenses.

El ya citado párrafo 3.º contiene el artículo 67, que crea «la Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua con amplias y variadas atribuciones».

El Senado de Chile, en marzo de 1997 está tratando un proyecto de ley que modifica la Ley número 19.253, respecto a la constitución de dominio en la Isla de Pascua para los miembros de la Comunidad Rapa Nui.

Las tierras disponibles son escasas debido a la poca extensión de la isla. Debe agregarse que gran parte de ella se la reserva el Fisco en

resguardo del patrimonio arqueológico y también para los trabajos necesarios de reforestación. Recordeos que la Isla de Pascua fue declarada Patrimonio de la Humanidad por su riqueza arqueológica, un museo al aire libre.

Las tierras están inscritas a nombre del Gobierno de Chile que con el Fisco las mantienen, excepto aquellas que de acuerdo a la Ley Indígena serán entregadas a los miembros de la etnia Rapa Nui.

Los sucesivos Gobiernos chilenos se han preocupado de la Isla de Pascua y sus habitantes. La lejanía del resto del territorio nacional; la proximidad de la Polinesia francesa, parte de cuyos habitantes son de la misma etnia hacen que los pascuenses se sientan muy inclinados a vincularse con Tahití, además de la agresiva política francesa en esa parte del mundo.

El actual Presidente de la República, el 10 de julio de 1994 leyó en Pascua una Declaración que dice:

«Isla de Pascua es un territorio chileno ubicado en la Oceanía, cuyo pueblo reconoce su comunidad de origen en la cultura polinésica.

El Estado de Chile obtuvo su soberanía de los Jefes Rapa Nui por Acta suscrita el 9 de septiembre de 1888 entre el Capitán de Corbeta de la Armada de Chile D. Policarpo Toro Hurtado y el grupo encabezado por el Arique Atamu Teckenna.

Como una manera destinada a proteger a sus habitantes el Estado se opuso al requerimiento presentado en 1915 por el ciudadano francés Enrique Merlet ante el Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso por el cual pretendía inscribir el dominio de la Isla a su nombre.

Para evitar actos como el indicado el Estado de Chile inscribió, a nombre del Fisco, el año 1933, las tierras de la Isla.

El Estado de Chile reconoce que la tierra tiene un valor insignificante, trascendente para la Comunidad Rapa Nui, pues es ella quien le otorga el sustento y el fundamento principal de su existencia y su cultura.

El acto de inscripción de la Isla de Pascua a nombre del Fisco respondió al criterio señalado y compromete al Estado de Chile en la protección de las tierras que la conforman en favor de sus habitantes originarios, postulando el derecho ancestral de la etnia sobre ellas.

El Estado de Chile actuando a través de los servicios y mecanismos públicos competentes ha entregado y continúa entregando, de forma pro-

gresiva, tierras fiscales a los miembros de la etnia Rapa Nui, sean en dominio, concesión u otras formas de uso, acordes con su tradición y de conformidad con la normativa vigente o la que pudiera imperar sobre la materia.»

DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Mireille Roccatti Velázquez

Presidenta de la Comisión Nacional
de Derechos Humanos de México

I. PRESENTACIÓN

El siglo que está próximo a finalizar está sellado por acontecimientos de gran relevancia a nivel internacional; destaca entre ellos el gran movimiento humanista que resurge después de la segunda conflagración mundial, cimentado en la idea de que antes y por encima de los fines estatales, gubernamentales o institucionales está el ser humano, su dignidad y los derechos fundamentales que aseguran el libre desarrollo de su potencialidades físicas y espirituales.

El humanismo, en el sentido en que ha llegado hasta nuestros días, no consiente diferencias de un ser humano a otro, ni entre grupos sociales existentes dentro de un país determinado, salvo las que por naturaleza nos hacen distintos en color, costumbres o prácticas regionales. El ser humano, más allá de cualquier ideología, es, como lo explicó Kant, un fin en sí mismo, apto para allegarse sus medios de subsistencia, pero con el deber de no lesionar el derecho de los demás integrantes del núcleo social, de ahí el objeto y razón de ser del Estado, obligado también a someter su actuación al imperio permanente de la Ley.

La corriente humanista ha traído beneficios incalculables para la paz y el desarrollo de la gran mayoría de los Estados que conforman la Comunidad Internacional. El respeto a la dignidad humana, la práctica incesante

de los derechos esenciales del hombre, son la *conditio sine qua non* para el perfeccionamiento del ser más importante que habita en la tierra, el ser humano.

Por razones de dicha índole existen en diferentes partes del mundo grupos sociales que aún no tienen acceso a los beneficios que devienen del desarrollo económico y social que han alcanzado los países dentro de los cuales subsisten, me refiero a los pueblos indígenas, en especial a los que existen en México.

Concepto

El concepto del término indígena o indio es complejo, incluye aspectos de comunicación, aislamiento, baja tecnología, explotación económica y otros. Alfonso Caso sostuvo el criterio psicológico-cultural de que «es indio quien tiene conciencia de serlo, quien se siente adherido a su comunidad».

Muchos conceptos se han escrito sobre comunidades indígenas o etnias. Luis Díaz Müller coincide con el criterio anterior al señalar que «es un grupo social que se reconoce a sí mismo, asentado históricamente en un territorio y que comparte una lengua y valores culturales comunes, rigiendo autónomamente su vida en comunidad». «Un etnia es una unidad micropolítica al interior de un Estado.»

El criterio fundamental que prevalece en la actualidad, dada la complejidad que representaría elaborar y adoptar un concepto universal para la pluralidad y abundancia de pueblos indígenas, etnias o grupos étnicos, es el de la conciencia de identidad; así lo establece también el penúltimo párrafo del artículo 1.º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: «La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.»

Todo grupo étnico, indígena o no, tiene aspectos distintivos: lengua, usos, costumbres, formas de organización social, una representación y una forma de tenencia de la tierra.

Otro criterio considerado de importancia es el que aparece en un documento preparado por un Comité de Expertos, indígenas y no indígenas, auspiciado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos; a propósito del proceso de preparación en el seno de la Organización de Estados Americanos de un instrumento regional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas expresa que «un pueblo es una colectividad cohe-

sionada por un conjunto de factores a ocupar un territorio definido, hablar una lengua común, compartir una cultura, historia y unas aspiraciones; factores que lo diferenciarían de otros pueblos y que han hecho posible que desarrollen instituciones sociales particulares y formas de organización relativamente autónomas».

II. ANTECEDENTES

Desde el siglo xvi, los pueblos indígenas no habían figurado como sujetos del Derecho internacional; la conquista y la colonización que soportaron los sumergió en el olvido, la pobreza, la discriminación, la explotación y otras prácticas abyectas que por siglos han padecido. Prejuiciosamente, quizá con la intención de justificar la marginación que dichos pueblos han resistido con estoicismo, se ha dicho con insistencia que la miseria, el atraso tecnológico y los bajos niveles de vida de los pueblos indígenas se deben a causas internas de los propios pueblos, tales como la falta de organización, la ignorancia, el desinterés o alguna causa innata de incapacidad que les impide el progreso personal o de grupo.

a) Internacionales

Los derechos de los pueblos indígenas han sido estudiados con interés cada vez más creciente en las últimas cinco décadas. Fue la Organización Internacional del Trabajo la que en 1957 adopta, a través de la Conferencia General, el «Convenio 107, sobre poblaciones indígenas y tribales».

En 1965, la Organización de las Naciones Unidas realizó la «Convención Internacional Racial»; en 1966 se adoptan también por Naciones Unidas los Pactos Internacionales sobre «Derechos Civiles y Políticos», y de «Derechos Económicos, Sociales y Culturales»; en 1982 se forma en la ONU el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

En 1989, la Organización Internacional del Trabajo revisa el Convenio 107 a través del «Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales 1989», mejor conocido como Convenio 169, aprobado en su septuagésima sexta conferencia, celebrada el 27 de junio de ese mismo año, estando en vigor desde 1991. Las dos primeras ratificaciones a dicho convenio fueron hechas por Noruega y México.

La importancia de este último Convenio, por su influencia en el pensamiento jurídico mexicano, nos induce a comentar los principios que le sirven de sustento:

1. Reiterativamente establece el respeto a las culturas, formas de vida y de organizaciones e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.

2. Para mejor entender y atender las necesidades de los destinatarios que se beneficien con ese Convenio se les debe permitir, o en su caso solicitar y hasta promover, su participación efectiva en las decisiones que les afecten o puedan afectar.

3. El establecimiento de instrumentos y mecanismos jurídicos adecuados y procedimientos para el cumplimiento del Convenio conforme las particulares circunstancias de cada país.

Este Convenio consta de un preámbulo y diez partes, de las cuales ocho son de contenido y dos de disposiciones finales y generales; refuerza en el ámbito internacional un avance significativo en el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

b) Mexicanos

Históricamente, en México la legislación no hace referencia al derecho indígena; fue la legislación española la que entró incipientemente en la materia merced a «las Leyes de Indias», ordenamiento que establece un criterio para distinguir al indígena, aclara que es aquel natural hijo de padres naturales, es decir, se concibe al indígena a partir del nacimiento en un lugar determinado.

La Constitución de Cádiz omite toda referencia en materia étnica; lo mismo aconteció con las Constituciones mexicanas de 1836 y 1857; la única que hace mención de los indígenas o indios es la de 1824, exactamente en el artículo 50, que establecía las facultades excesivas del Congreso General; la fracción XI disponía: «Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los distintos Estados de la federación y tribus de los indios.»

Existe un alto grado de probabilidad que este precepto constitucional se deba a la imitación de otro similar en la Constitución norteamericana, en el cual se basó el legislador mexicano; el contenido semántico de la palabra «indios» no corresponde al esquema sociológico que tenemos del indígena en este país, podrá haber semejanza pero no identidad.

En la original Constitución mexicana de 1917 tampoco se hace referencia al etnicismo, entre otros motivos por su contenido social, mediante el cual se trató de integrar a los pueblos indígenas al desarrollo nacional, imponiéndoles un modelo económico y un proyecto nacional, en ocasiones incompatible con sus peculiares tradiciones o creencias idiosincráticas.

El artículo 1.º de la Carta Magna establece que *todo* individuo gozará de las garantías que ella otorga, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece.

En este principio se fundamenta la tesis integracionista, cuya pretensión es la integración de los grupos étnicos a la nación, sin considerar que el auténtico espíritu de justicia y equidad debe basarse en el reconocimiento y el respeto del derecho a la diferencia cultural.

En México diversos ordenamientos jurídicos e instituciones públicas han intentado la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas; figuran entre ellos la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, cuyo objeto era resolver uno de los problemas más lacerantes de las comunidades indígenas, el problema de la tenencia de la tierra; la Ley Agraria de 1915 dio continuidad a la anterior. Se estableció la Procuraduría de Pueblos, institución que data del año de 1921, cuyo cometido era patrocinar a dichas comunidades en el latente problema agrario; en 1925 se estableció la Casa del Estudiante Indígena y en 1936 el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.

La atención que el Estado mexicano ha procurado para la regulación de servicios de asistencia, previsión y equidad social de carácter agrario y laboral, además de las disposiciones de protección en favor del indígena, se ha brindado desde 1948 conforme a la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista. Las actividades del Instituto son apoyadas por organismos que operan al interior del propio Instituto, tales como el Fondo Nacional de la Danza Mexicana y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, que datan de la década de los setenta; han participado también el Instituto Mexicano del Seguro Social, la CONASUPO y COPLAMAR.

En el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de junio de 1986 se expidió el decreto que reglamenta el artículo 7.º de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, a efecto de promover la participación de las comunidades en las acciones que de alguna forma resulten de su interés.

Estos antecedentes legislativos que de manera especial trataron de proteger a las comunidades indígenas no fueron suficientemente idóneas para lograr la congruencia óptima entre la norma constitucional, la legislación y sus instituciones, y sobre todo con la fenomenología jurídico-social de la vida nacional.

III. DECRETO QUE ADICIONA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4.º DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Los tabúes y prejuicios que habían obstaculizado el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de México quedaron superados por el Decreto del 28 de enero de 1992, el cual adicionó el párrafo primero al artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta adición quedó establecido, en congruencia con la realidad nacional, que la composición de nuestro país es pluriétnica y, por ende, pluricultural; se supera también la tesis integracionista por considerar que tenía un defecto de origen: la tendencia asimilacionista y paternalista.

El párrafo adicionado, sin apartarse de los principios que sustentan al Convenio 169 de la OIT, recoge de la realidad nacional el anhelo de los pueblos indígenas, consistente en el logro de un estándar de vida verdaderamente digno, sin menoscabo de la identidad cultural que les caracteriza.

A partir del actual artículo 4.º, en relación con la fracción VII del artículo 27, ambos de la Constitución general, se reglamentarán los mecanismos e instrumentos jurídicos específicos que puedan garantizar los derechos de estos grupos, sin perder de vista los principios de autodeterminación y reconocimiento jurídico de su existencia:

«La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establece la ley.»

IV. EL RIESGO DE LA MANIPULACIÓN IDEOLÓGICA DEL TÉRMINO INDÍGENA (INDIO)

El actual artículo 4.º de la Ley Fundamental marca la pauta para comprender los aspectos que integran la nueva concepción indigenista; sin embargo, conviene hacer una reflexión para que la materia que nos ocupa no sea usada para otros fines, sino exclusivamente para fortalecer en todos los mexicanos la conciencia de que la nuestra es una nación pluricultural y en ella debemos convivir, evitando que las diferencias obs-

taculicen el acceso a la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad mexicana.

Para ese efecto es menester que la reforma constitucional y su próxima reglamentación garanticen realmente los derechos de los pueblos indígenas y el respeto a su integridad; que reconozcan el derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias e instituciones, su bienestar y la continuidad posesoria de la tierra que ocupan de alguna manera; que controlen, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, que se les respeten sus costumbres o el Derecho consuetudinario que no contradigan a la Constitución.

El término étnico es a todas luces polisemántico; la emotividad que irradia puede ser intencionalmente, y quizá inconscientemente, mal usada; su relatividad es susceptible de manipulación ideológica al extremo que puede degenerar en lo que actualmente se denomina etnopopulismo.

Reconocer constitucionalmente la existencia de los grupos indígenas no es ninguna concesión, es un imperativo inaplazable que mucho tiene que ver con la paz social. No debe ser concesión y mucho menos «declarativa» u ornamental. En realidad, la celebración del Quinto Aniversario de la Colonización obligó de cierta manera a nuestro país a reconocerse pluriétnico, de no hacerlo hubiese llegado a 1992 sosteniendo su anquilosado e inoperante esquema del Estado homogéneo y monolítico.

La única manera de no convertir la causa etnicista en un discurso demagógico populista es descender de la constitucionalidad a la legalidad, esto es, a la juridización de los indígenas, y estudiar ahora los alcances y la forma eficaz de llevar a la práctica las normas jurídicas al medio indígena; el desarrollo de la causa indigenista no concluye con la adopción de los nuevos textos legales o la participación en su elaboración, sino que con éstos se inicia el proceso de pasar de la norma a la práctica, con plena conciencia de que el Estado debe realizar acciones concretas que posibiliten la aplicación de los principios que justifican la consabida reglamentación.

Algunos juristas argumentan que la problemática que enfrentan los pueblos indígenas no es simplemente de aplicación de la ley; afirman que la discriminación, la opresión, la marginación y explotación de la que son víctimas las comunidades referidas se exterminarían si se aplicara cabalmente la Constitución; consideran que lo ideal es hacer efectivos los derechos humanos ya existentes y de esa forma todos podamos gozar de la igualdad que consagra la ley; concluyen: «El problema no es la ley, sino su justa aplicación.»

V. REGLAMENTACIÓN DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4.º CONSTITUCIONAL

Una parte sustantiva de la nueva política indigenista se relaciona con la naturaleza de las leyes que en esa materia expidan los órganos competentes a nivel nacional y en cada entidad federativa. En esta nueva tarea deben encararse frontalmente las causas principales de la pobreza, la discriminación, los bajos niveles de vida de los pueblos indígenas y, simultáneamente, propiciar el establecimiento de un nuevo modelo económico que admita la pluralidad cultural y la democracia, condiciones necesarias para el desarrollo de las potencialidades de los pueblos indígenas.

Uno de los aspectos importantes en materia de reglamentación del primer párrafo del artículo 4.º de la Ley Suprema es el agrario. Para ese efecto debe incluirse en dicha reglamentación lo dispuesto por la fracción VII del artículo 27 constitucional, que establece concretamente: «La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.»

Esto es importante por los beneficios que ha de traer a los pueblos indígenas, pero también porque la legislación en esta materia estaría en exacta concordancia con lo dispuesto en el Convenio 169, del cual ya hemos hecho referencia.

La cuestión agraria debe contemplar, en la reglamentación, todo lo referente a la propiedad y posesión de la tierra, a los recursos naturales: utilización, administración y conservación. Resolver ese problema es también una prioridad.

Es evidente que esos pueblos no han hecho valer derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de los mexicanos, ya sea por carecer de los medios para acceder a la jurisdicción estatal o porque en ocasiones sus propias costumbres e idiosincrasia les imponen restricciones de tipo ideológico.

Deberán difundirse y promoverse los derechos sociales, económicos y culturales a toda la población, sin menoscabo de su identidad socio-cultural, ya que una de las causas de los problemas que siguen lacerando a muchos compatriotas es la gran diferencia económica en la que hasta hoy han vivido.

Recordemos, además, que las luchas indígenas son vigentes; en ellas se reclama respeto a los derechos constitucionales: tierra, democracia electoral y sobre todo distribución equitativa del gasto público, el cual se requiere para apoyar programas de vivienda, educación, salud, medios

y vías de transporte y comunicación. Con plena conciencia, estos grupos étnicos también reclaman y reivindican derechos por garantizar: respeto, espacio real para sus actividades culturales, la conservación de su idioma, de formas de organización, tradiciones y religión, de manera que el propio indígena, bien dotado jurídicamente, sea el interlocutor de su propio desarrollo.

No debe omitirse en la reglamentación una disposición que asegure el derecho de conservar sus costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico mexicano, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Al respecto, en materia penal, los juzgadores deberán tener en cuenta las costumbres, así como sus características económicas, sociales y culturales, haciendo una adecuada individualización de la pena, y aplicar de preferencia sustitutivos de la pena de privación de la libertad.

La procuración e impartición de justicia son dos de los aspectos que, con razón, preocupan a los indígenas; exigen que sus prácticas y costumbres sean tomadas en cuenta desde el inicio de la averiguación previa y por supuesto durante el proceso correspondiente, sin apartarse de los principios fundamentales de equidad y justicia. En todo caso en el que intervenga un indígena deberá proporcionársele un traductor.

El nuestro es un país pluriétnico, pluricultural y plurilingüe; en este último aspecto será muy conveniente que el legislador considere que en el rubro educacional se incluyan disposiciones legales para que la autoridad u órgano competente proteja y promueva la enseñanza de las distintas lenguas y culturas mediante programas de apoyo a los proyectos lingüísticos que presenten los grupos étnicos.

El criterio fundamental que se debe adoptar para reglamentar los derechos indígenas es el que sugiere que «las Constituciones de los Estados y las leyes y ordenamientos de la Federación, de las Entidades y Municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social en las comunidades indígenas que correspondan a su competencia en todo aquello que no contravenga a la Constitución».

Bajo la nueva concepción se habrán de implementar todas las acciones que hagan realidad las aspiraciones de un país en vías de desarrollo, orgulloso de su riqueza humana históricamente pluricultural.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA REALIDAD SOCIAL

Victoria Morales Cortés

Presidenta de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de Tlaxcala (México)

Señoras y señores integrantes de la Federación Iberoamericana del Ombudsman:

La conformación de una mejor estrategia para consolidar la Cultura de los Derechos Humanos exige de los Ombudsman un esfuerzo permanente en la creación de medidas alternativas para fortalecer nuestra lucha en beneficio de los Derechos Humanos de todos.

En nuestro país, dentro de las propuestas de reforma al apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHT) hizo extensiva la exposición que refiere un aspecto trascendental de la propuesta presentada a nuestra consideración por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH): la referente al *Informe de Actividades* de nuestras respectivas comisiones.

Establece el documento de la CNDH que «una vez al año, el titular del organismo establecido por el Congreso de la Unión presentará ante las instancias correspondientes de las Cámaras de Diputados y Senadores un informe sobre las labores realizadas durante el período. Dicho informe será también presentado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En las entidades federativas se procederá de manera análoga».

A continuación procedemos a exponer la tesis, motivos y argumentos de nuestra sugerencia que ampara el presente párrafo señalado por la propuesta de reforma al apartado B) del artículo 102 constitucional.

INDEPENDENCIA, FACTOR DE SOLVENCIA MORAL

Como lo señaló Marten Oosting, en Querétaro, Qro., México, durante el mes de abril de 1996 en su exposición dentro del marco del Primer Congreso de la Federación Iberoamericana, «es bastante general la característica de que el Ombudsman realiza su trabajo sin tener la facultad de adoptar decisiones de derechos vinculantes, como tiene el juez. A primera vista, esto parece ser una grave deficiencia, una imperfección. Sin embargo, si le fuere permitido al Ombudsman decidir con obligatoriedad de derecho, él sería uno de tantos jueces. Toma su propiedad, entre otras cosas, precisamente del hecho de que no es ningún juez. El Ombudsman suele ser más flexible, y tiene más libertad de acción que el juez, quien como se sabe está sujeto a su Derecho procesal».

La independencia y el margen de maniobra que se tiene por parte de las Comisiones nacionales y estatales en su actividad ha dotado a los Ombudsman mexicanos de una autoridad moral que sólo nos puede dar la sociedad y a la cual estamos obligados a responder. Nuestra adhesión al Estado de Derecho combate a todo aquello que se oponga a la legalidad, son aspectos que nos han dado solvencia política en el trato con todos los sectores sociales. Independientemente de los añejos y anquilosados intereses que se han afectado por la actividad que realizamos en pro de los Derechos Humanos, la sociedad ha insertado sus esperanzas de resarcimiento de abuso por parte del aparato gubernamental.

INFORME, RECUENTO DE AGRAVIOS A LA SOCIEDAD

En nuestra tradición política nacional, la obligación de rendir cuentas claras al pueblo por parte del Estado mexicano es, asimismo, una oportunidad para que el funcionario en turno, procedido y al mismo tiempo envuelto en un marco de triunfalismo, se convierta en un protagonista notable de su entorno político.

Cualquiera de nosotros en mi país hemos sido testigos del aura de celebración, más que de carácter de obligatoriedad, que adquiere la exposición de un informe. ¿Por qué? Porque en esta cultura de informes se magnifican logros, se presentan alegres panoramas, y se minimizan rezagos.

Empero, en el caso de los Ombudsman nacional y estatales, difícilmente nuestro informe puede reunir este tipo de perfiles. Nosotros en nuestras cifras, en nuestras reseñas, en nuestras comparencias, los logros, panoramas y rezagos no son sino el recuento de los agravios a la sociedad. A mayor avance cuantitativo de los datos, números y estadísticas, mayores descubrimientos de violación a Derechos Humanos.

Así, en tanto para la mayoría de las instancias que forman el aparato de Estado un informe es una ocasión para solazarse en las cifras y hechos no probados y por ende no desmentidos, para nosotros es un momento crítico donde tenemos la invaluable oportunidad de denunciar ante todos los sectores sociales y los medios de información masiva esta realidad que existe en materia de Derechos Humanos. El informe, pues, nos da la oportunidad de consolidar esta probidad moral de la cual hablamos líneas atrás.

COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD

El mensaje que los Ombudsman debemos dar a la sociedad, a cada uno de los sectores que la integran, sobre todo a los mayoritarios, a través de este informe, empero pareciese que no llega íntegramente. ¿Causas, motivos, barreras? Podemos señalar varias: situaremos algunas reflexiones de los estudiosos de la comunicación masiva.

Para Raúl Rivadeneira Prada, «el hombre moderno se halla frente a una realidad en la cual y para comprender la misma es irrenunciable la información. El conocimiento permanente de los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales, etc., genera una insaciable sed informativa, característica del hombre actual».

Se crea una relación indispensable entre medios de información y la sociedad, pero también se da lugar a una contradicción, ya que cada vez más numerosos y complejos acontecimientos se extienden ante el individuo, «exigiéndole actitudes», ya que la persona «recibe una abrumadora cantidad de información de diversa índole, a cada instante», sumiéndolo, con tanta información, en la desinformación, colocando al sujeto en una situación de «observador» de procesos en los cuales él no parece intervenir.

En esta difusión de ideas, o debemos decir confusión, se inserta la Cultura de los Derechos Humanos y su relación con la sociedad y los medios de información. Si nuestro mensaje no llega, no habremos cumplido en una parte trascendental de nuestro quehacer de Ombudsman.

Hoy los medios de información, o como se señala comúnmente, medios de comunicación masiva, definen en mucho la realidad o las realidades que vivimos. Dice Lorenzo Gomis, notable exponente de las teorías de la comunicación, que «en nuestra sociedad las tareas se han vuelto demasiado grandes para los individuos y las desempeñan esas grandes organizaciones que llamamos medios de información social o medios de comunicación de masas».

No comprender esta definición sería una irresponsabilidad: los hechos no se nos revelan, sino que los apreciamos, es decir, son el producto de una interpretación selectiva de la realidad. Esta selectividad la hacen, de acuerdo a sus intereses y a sus fines, los medios de comunicación. En concreto, el hecho por sí sólo no existe, requiere de ser «noticia» para trascender, para tener influencia y peso en la sociedad.

En mi país el caso de la matanza de Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, o la crisis bélica de la ex Yugoslavia en este continente no habrían sido noticia si los medios de información no los hubieran convertido en eso. Los hechos existen sólo si los medios los difunden. No más.

Insertos en esta dinámica, nuestros informes deben ser noticia, hechos noticias por los medios. A mayores noticias, más conciencia social sobre Derechos Humanos.

Para ello, dos puntos básicos que se entrelazan mutuamente, aunque uno se situará en la propuesta de reforma al apartado B) del artículo 102 constitucional, y el otro en el marco de los acuerdos a que puede llegar la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos

REFORMA CONSTITUCIONAL

En el párrafo señalado por la CNDH en su propuesta, donde se lee que «una vez al año, el titular del organismo establecido por el Congreso de la Unión presentará, ante las instancias correspondientes de las Cámaras de Diputados y Senadores un informe sobre las labores realizadas durante el período. Dicho informe será también presentado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En las entidades federativas se procederá de manera análoga».

Aquí proponemos que «en el ámbito de su competencia, tanto la Comisión Nacional como las estatales podrán solicitar a las instancias correspondientes, como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de

Hacienda, la sesión de los tiempos de programación que los concesionarios de los medios masivos de comunicación como la radio y la televisión pagan como tributo fiscal al Estado mexicano en especie, contemplada esta disposición en la Ley Federal de Radio y Televisión. Dichos tiempos son considerables y podrán utilizarse para la difusión de los informes de los Ombudsmán nacional y estatales en sus respectivas zonas de trabajo, haciendo extensiva esta disposición a la prensa nacional».

ACUERDO AL INTERIOR DE LA FEDERACIÓN

La otra propuesta es que, para crear un clima de predisposición de los medios de comunicación masiva para informar sobre algo que la sociedad exige como son los Informes sobre Derechos Humanos, las Comisiones estatales acuerden la rendición de sus informes en un solo mes, el cual podrá ser denominado «Mes del Ombudsmán» o «Mes de los Derechos Humanos».

Al detalle, cada una de las Comisiones estatales podrán tomar un día de ese mes (que podría ser de los del último cuatrimestre, cuando la atención de la sociedad en los medios es muy positiva), y así las 32 Comisiones crearíamos un clima óptimo de expectación sobre nuestros documentos informados en conjunto. La sociedad y los medios masivos de información dedicarán, sin duda, mayor atención. Como ejemplo, basta ver la disposición que hay de las personas a los eventos deportivos, como los Juegos Olímpicos de Atlanta, los cuales, por la profusa cobertura periódica, han involucrado a todo el mundo, sin que este mismo mundo tenga algo que ver con ellos de manera directa. Los Derechos Humanos sí tienen que ver directamente en cada una de las personas a las cuales llegue el mensaje.

Es necesario precisar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sería la única instancia que tendría la alternativa de mantenerse al margen de esta última propuesta, y definir la más conveniente a su perfil.

VALOR INFORMATIVO, VALOR MORAL

Conjugadas estas dos propuestas, se tendría mayor impacto informativo, y por ende, mayor influencia en la sociedad que estaría pendiente de las resoluciones de un mes donde se informaría de los agravios a la sociedad misma, exhibiéndose a todo tipo de funcionarios que no comprenden aún el sentido de los Derechos Humanos como elemento indis-

pensable del Estado de Derecho. Con los tiempos cedidos por la Secretaría de Gobernación esta información en su conjunto tendrá mayores dividendos.

Y ello, lo más importante, sin costo alguno. Hasta aquí no hemos hablado de ampliación de presupuestos para comunicación social, los cuales, vale señalarlo, ni los tenemos. El cargo de Ombudsman es para crear conciencia social de los Derechos Humanos, y no para crear carreras políticas apoyadas en los medios de información.

Las ventajas de estas dos propuestas requieren únicamente de la voluntad política de los aquí presentes, del Poder Ejecutivo, y de la labor denodada de los Presidentes de las Comisiones nacionales y estatales para hacer de nuestros informes no sólo un elemento que enliste violaciones a Derechos Humanos, sino que los medios de comunicación social sopesen indiscutiblemente el valor informativo del trabajo de la Cultura de los Derechos Humanos, que en los hechos se traducirá el valor moral para la sociedad mexicana.

Es importante exponer que al interior de la Federación Iberoamericana del Ombudsman una actitud de este tipo podría traernos dividendos muy favorables si existe un respaldo colectivo entre los Defensores del Pueblo.

LOS DERECHOS INDÍGENAS Y LAS IMPLICACIONES DEL OTRO —PERSPECTIVAS EUROPEAS—

Antonio Mora Lladó

Jefe del Gabinete del Adjunto Primero
del Defensor del Pueblo de España

*«Por haberles puesto nosotros en tan gran
desorden...»*

Bartolomé de las Casas

Cuando se habla de los derechos de los indígenas, como de los derechos de las minorías en general, se tiende a olvidar que los implicados no lo son sólo sus sujetos. Es el indígena quien tiene la palabra cuando se trata de sus derechos, evidentemente, pero hay un *otro* que no es un mero convidado de piedra en el asunto (ese otro que durante siglos ha tratado al indígena como otro —el *extraño*, *bárbaro* o *salvaje* al que no se le da la palabra, no tiene historia y no se le reconocen derechos—). Es desde ese aspecto que nos atrevemos aquí a hablar de los derechos indígenas: no para entrar a plantearlos ni a analizarlos en sí mismos, sino para ver algunos de sus ecos, de sus correspondencias y de sus reversos occidentales desde una situación y un punto de vista estrictamente europeos. La idea es que el tomarse en serio los derechos indígenas comporta para el europeo, para el occidental, un reconocimiento del otro que a su vez es el redescubrimiento (ya que todo empezó con algo que se llamó descubrimiento) de una realidad propia.

1. *Contexto*. Unos cinco siglos después de serles arrebatados (como fue tímidamente recordado hace cinco años), se vuelve a hablar de una forma creciente del reconocimiento de los derechos de los indígenas en distintos países del mundo. Muy especialmente a lo largo de las últimas décadas la cuestión ha tomado nuevos ímpetus a través de determinados movimientos indígenas, pero también por lo que ha ido empujando una sensibilidad distinta en el mismo seno de Occidente, de la que puede señalarse el auge del discurso sobre el multiculturalismo y la etnicidad, además de un bastante generalizado descentramiento de viejos esquemas y tabúes y de una drástica (auto)crítica del eurocentrismo. Aunque en seguida hay que advertir que todo eso no forma parte de una situación compacta y unívoca, sino más bien todo lo contrario. Primero por el fenómeno mismo, que es sustancialmente centrífugo. Pero además porque todas esas tendencias van acompañadas de otras tantas que llevan la dirección exactamente contraria (y que pese a las apariencias no son menos disgregadoras), precipitándose ahí, en esa *contra*, el aumento de reacciones xenófobas y racistas, fundamentalismos de todo tipo (cada religión parece desarrollar el suyo) y un neoliberalismo campante que en este terreno aprovecha el menor indicio de desmán o de exageración de algunos movimientos emancipadores para su sistemática descalificación global (especialmente perceptible en lo que en una sociedad especialmente multicultural como los Estados Unidos ha dado en llamarse «políticamente correcto»).

Los derechos indígenas tienen su lógica propia (su historia específica de atropellos), pero no se pueden plantear completamente al margen de este complejo contexto general que afecta directamente a las definiciones de mayoría-minoría, de reconocimiento, de diversidad cultural, etc.

En el cambio de lenguajes se pueden detectar cambios de mayor calado. La OIT podía referirse en 1957 a la «Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes» (Convenio 167), pero hoy no hay quien sostenga en este debate términos como «poblaciones» e «integración», de manera que el Convenio 169 (de 1989) se refiere sin más a «Pueblos Indígenas y Tribales».

Es en ese contexto más general que en 1982 se creó en las Naciones Unidas el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, una de cuyas tareas centrales ha sido la redacción, desde 1985, del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos Universales de los Indígenas.

2. *Minorías*. La pretensión de universalidad de los derechos no permite poner mucho énfasis en las proporciones numéricas de los grupos

que se consideran sujetos de tales derechos, pues por definición abarcan a todo el mundo. Y a menudo la referencia de los datos cuantitativos, más que servir para definir intrínsecamente a las minorías, ponen al descubierto los aspectos más claramente aberrantes de determinadas situaciones de desigualdad. Éstos son los casos extremos de la mujer en todo el mundo o de las culturas autóctonas en países antiguamente colonizados. En el primer caso, la cantidad se refiere, evidentemente, a la mitad de la población, mientras que en el segundo —pensemos en distintas situaciones de *apartheid*— puede llegar a tratarse de la mayoría. Y sin embargo, son minorías a la hora de concretarse la efectividad y defensa de sus derechos. En las sociedades autodenominadas avanzadas, la mujer sigue formando parte de una minoría, lo mismo que es minoritario el autóctono o el indígena en muchos de los llamados países en desarrollo.

3. *Reconocimiento*. En sí mismo, el reconocimiento no contiene ningún presupuesto ético-bondadoso: el propio racismo *reconoce* a un determinado grupo social a partir de unas características que destaca de él. Con este término hay que prescindir del voluntarismo tanto como de la actitud condescendiente.

Reconocer un derecho, en términos de poder establecido —o que pretende establecerse—, presupone una actitud en la que se implican dos partes, la que reconoce y la que es reconocida. Nada permanece igual tras una auténtica situación de reconocimiento: el «reconocido» queda situado de una forma determinada (de inferioridad, en el caso racista, recordémoslo), pero igualmente el «reconocedor» se ha resituado al caracterizar al otro. En esta dialéctica de mutua implicación se determina la minoría de la mayoría, su realidad y sus matices.

Planteado el reconocimiento, su universalidad, su inevitabilidad, lo que queda por precisar en cada caso es la forma que se le dé, su alcance, su dimensión política. Entonces sí hay —o no hay— voluntarismo, condescendencia y, en cualquier caso, responsabilidad.

4. *Alteridad*. ¿Quién es indígena? La pregunta no es inocente, y menos si se plantea al revés: ¿quién no lo es? La clave afecta directamente al reconocimiento: ¿quién es indígena en relación a qué y a quién? Se trata, pues, del ya viejo planteamiento de los antropólogos: la búsqueda y el estudio de otras culturas —la cultura del otro—. Lo que obliga a plantear la alteridad es quién es otro en relación a quién y a qué. Siempre se mira y se reconoce desde una identidad presupuesta, la de *uno* hacia el *otro*. Establecido así —y sólo así parece poder establecerse— no hay simetría posible, pues el otro siempre es visto y entendido a partir de

los criterios del que mira (y, por tanto, hace la historia, legisla y domina). Indígena lo es siempre el otro.

Sin embargo, salvo empecinamiento de permanecer en los criterios propios (la unicidad del uno: algo muy arraigado en la conciencia europea occidental), existe la posibilidad de plantearse esa paradoja de quien pregunta por el indígena: quién lo es, quién no. Dar un paso desde esa paradoja lleva a la afirmación de Rimbaud: «yo es otro». Es decir, y de nuevo sin entrar en presupuestos éticos (pues le son previos), el otro soy yo, el que violenta la interpretación y sabe reconocerlo.

Pero este círculo no se cierra nunca. Producido el encuentro («encuentro de culturas») es un eufemismo aplicado reiteradamente en este contexto —otros prefieren hablar de «choque»—, hay un intercambio permanente entre ambos lados. La intercambiabilidad de ser otro, sin lugar para el uno. Pero para ello hay que dejar de ser uno y empezar a saberse reconocer a sí mismo (a la propia cultura) como otro.

5. *Hombres pluriculturales*. El indígena, ciertamente, es un hombre pluricultural. En la medida que sea, *pertenece* a más de una cultura. Es, en rigor, un hombre colonizado (literalmente trabajado). Y es plurilingüe incluso en el caso de que sólo conozca la lengua que colonizó a sus antepasados (porque en ese caso de que haya perdido la lengua indígena, no deja de pertenecer a ella, en su misma pérdida). Pero pluricultural y plurilingüe —términos, de hecho, equivalentes— no es una condición rara del hombre. Todo lo contrario. Ocurre como con el Estado nación (en cuya misma lógica se mueve), un diseño ideal con pretensiones hegemónicas, pero cuya plasmación es más bien excepcional. Es tan raro el Estado nación como el hombre monocultural.

Son los hombres *atravesados* por varias culturas y lenguas que suelen mostrar una mayor capacidad para contestar y, en la medida de lo posible, replantear radicalmente la supuesta generalidad del monoculturalismo (occidental). A través de esos hombres Occidente puede ser capaz de reconocer hoy toda una serie de culturas (de hombres, por tanto) que *vuelven* a su interior. Un caso de esos hombres es el de Jacques Derrida, quien en su reciente libro *El monolingüismo del otro* (París, 1996) ha analizado los complejos caminos de idas y venidas, apropiaciones y pérdidas, propiciadas por su condición de algerino, judío y francés. Es a través de ese camino que Derrida ha constatado la imposibilidad de encontrar un centro regulador (de cultura, de lengua, de identidad personal), pues tal centro ahí donde existe ya es siempre otro, exterior, constitutivamente descentrado: es el otro colonizador que se ha presentado y ejercido como único modo de vida posible desde hace siglos.

La pluriculturalidad indígena como mecanismo por el que se descubre la pluriculturalidad de uno mismo (europeo, occidental; personal y colectivo) es el tema del último libro de otro hombre lúcidamente pluricultural, el catalán-español-mexicano Roger Bartra, en *El salvaje en el espejo* (Barcelona, 1996). Para él, el conquistador (y así hasta ahora) vio en el indígena dónde proyectar unas condiciones de bárbaro o salvaje que sólo estaban en él mismo. Al otro no sólo se le transferían los fantasmas de la cultura colonizadora, sino que con esta operación quedaba vedada la posibilidad de reconocerlo en su propia realidad. «El otro ha ocultado al otro», concluye Bartra.

Desde presupuestos bien distintos, Derrida y Bartra coinciden en apuntar hacia el descentramiento de la mirada etnocéntrica: el otro no es el descubierto, sino el que descubre (e impone); ese otro es una proyección del uno (de nuevo, el dominador).

6. *Indígenas en tránsito*. Pero no sólo es a través de las aportaciones intelectuales como las descritas que el hombre occidental de hoy se *acuerda* en su propio terreno de los indígenas, encarándose así a sus derechos. De hecho, la misma presencia de antiguos indígenas en su territorio de antiguos colonizadores es un constante y más que debatido recordatorio cotidiano.

Cuenta Derrida que a los estudiantes de origen algerino las autoridades francesas les llamaba oficialmente «indígenas» (como también se hablaba de los «judíos indígenas»). Muchos de estos «indígenas» (magrebíes en general) viven hoy en territorio de la antigua cultura colonizadora, como ciudadanos de pleno derecho —salvo que prospere la reciente propuesta de una determinada fuerza política francesa de expulsarlos masivamente—. La «gran migración» de la que habla H. M. Enzensberger no es más que un enorme grupo de indígenas en movimiento: sólo que —a diferencia, por ejemplo, de los miles de magrebíes ya instalados en territorio europeo— no disfrutaban de plenos derechos ciudadanos, de manera que llaman individualmente a la puerta de la cultura ex colonizadora y, en la mayoría de los casos, son devueltos uno a uno a su origen (sin tener que esperar a lo que sería la «gran expulsión» que aquella fuerza política dice querer practicar con los ya asentados). Principios tan enarbolados como la universalidad, la igualdad o la libertad ponen a prueba hoy sus verdaderos contenidos en su posible (o imposible) aplicabilidad a esos «indígenas errantes» de todo —y por todo— el mundo.

7. Hay otros aspectos en los que los indígenas vuelven y se revuelven en la conciencia del occidental, paralizando tan a menudo ese viejo reconocimiento siempre pendiente de hacer efectivos sus derechos. En algunos

casos, su mera enumeración hace palidecer el orgullo con que se proclama la universalidad de los derechos humanos, pues buena parte de los derechos que reclaman los indígenas son tan poco específicamente indígenas (si se puede expresar así) como el derecho a la vida o a la integridad física. Pero en otros aspectos, las implicaciones afectan a todo tipo de zonas sensibles del actual orden mundial (occidental): la problemática correlación (a menudo quiebra) de pueblo, nación y Estado; el frecuente desajuste entre fronteras políticas y grupos étnicos; o la misma orientación comunitaria (empezando con la propiedad de la tierra y su fruto) que contiene la reivindicación del indígena.

El reconocimiento de los derechos indígenas, desde una perspectiva europea y occidental, implica dar respuesta a una situación de la que inevitablemente debe considerarse responsable histórica y políticamente. Pero de una manera más profunda debe reconocer que este tener que dar respuesta tiene su reverso, su núcleo en el interior mismo de Occidente. El europeo, el occidental, vive actualmente de las formas más variadas y en carne propia el «tan gran desorden» en que — como dijo el padre De las Casas— comprometió a tantos pueblos a lo largo de los siglos, hasta hoy mismo.