

en virtud del cual obtuvieron su independencia antiguas naciones asiáticas y africanas, dominadas por el imperialismo europeo. ¿Puede imaginarse una nación enajenada del autogobierno? Nótese que es un derecho que se discute hoy día de manera equívoca, pero creciente, como demanda por la autonomía política, aunque en el caso de los pueblos indígenas, en efecto, el tema ha sido planteado como el derecho a la *administración local*.

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

Como parte importante de la vigencia efectiva del derecho consuetudinario indígena, que debería ser reconocido expresamente por el Estado como norma supletoria, en algunos casos, o como norma directa y efectiva, en otros, se encuentra, también, el derecho del indígena a la *protección jurídica* en igualdad de condiciones. Ello supone, por lo menos, dos niveles diversos en los que la igualdad formal/material se manifiesta. Por un lado, la aplicación de "la costumbre", las *mores* o normas tradicionales para dirigir un conflicto o castigar un delito. Por el otro, el uso del idioma

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

nativo en la sustanciación del juicio, a fin de que los derechos del encausado puedan ser respetados plenamente. En un caso, se trata de reconocer una desigualdad material apoyada en una diferencia cultural: la definición indígena de lo que es delictual y del procedimiento apropiado. En el otro caso, es una desigualdad formal, que supone la vigencia del derecho nacional.

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

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

Finalmente, en esta última parte es necesario consignar que hay tres situaciones fácticas de cómo la cuestión indígena se presenta en América Latina y que dan origen a una distinción cla-

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

ve para el reconocimiento operativo de los derechos que se mencionan líneas arriba:

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

Hay una *segunda situación*, donde la población indígena tiene a estar concentrada en zonas específicas, llámense "refugios", "reservas" o "reducciones", tales como los casos de Chile, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay y Costa Rica³². La condición de México estaría más próxima a la primera aunque, como se ha dicho, su población indígena tiene porcentajes parecidos a los de esta segunda.

Finalmente, hay una *tercera categoría*, cuyas poblaciones indígenas están formadas casi exclusivamente por grupos pequeños de cazadores y recolectores nómadas, en situación tribal en otros casos, como Brasil y Venezuela³³. Las líneas divisorias entre esta

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

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

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

clasificación no son muy claras, si se recuerda que hay sociedades que tienen también grupos que corresponderían a ésta última, como Perú, Ecuador o Paraguay o bien, Brasil, que por su reciente legislación podría ubicarse en la segunda categoría, etc.

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

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

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

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

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

En *segundo lugar*, porque las políticas de integración social y nacional, formuladas y articuladas necesariamente a los proyectos de desarrollo, en este final globalizado de siglo, no tendrán éxito sin la participación de toda la población nacional, como ejecutores

y como beneficiarios del progreso y la modernización. La conciencia de este déficit ha movido crecientemente a modificaciones sustantivas en la manera de enfrentar la cuestión étnica. En otras palabras, no es posible la modernización de la sociedad si en su interior persisten o se estimulan enclaves de pobreza, atraso y exclusión. La pobreza y la marginalidad imponen, tarde o temprano, límites al desarrollo nacional y la población indígena ocupa el centro de esa situación límite.

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

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

Todos estos factores, y seguramente otros más que se han venido mencionando a lo largo de este documento, explican los cambios que han empezado a ocurrir en el ambiente legal y político de

nuestra región. Una revisión rápida de estos cambios recuerdan que hoy día, las Constituciones de Argentina, México, Nicaragua, Colombia, Paraguay, Guatemala, Brasil, Panamá, Perú, Bolivia y Ecuador hacen algún tipo de reconocimiento al carácter multiétnico (y no necesariamente multinacional) de sus sociedades. Estos países y otros, como Venezuela, El Salvador, Honduras, Chile, Belice, Surinam, etc., han promulgado una legislación destinada a reconocer y proteger ciertos derechos.

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

i) La respuesta probablemente más avanzada hasta ahora es la colombiana, que en su nueva Constitución (1991) reconoce la existencia de pueblos con cultura y derechos propios, adecúa los derechos de esa población indígena a su organización política, reconoce su autonomía y le concede un espacio en el interior de su vasta geografía, por cierto, irremediablemente marginal al mercado y a la sociedad nacional. ¿Reconocimiento del derecho al territorio? La Constitución remite a una legislación especial el tratamiento de su población indígena que, vale la pena recordar, constituye apenas el 0.9% del total. La Constitución de Colombia, resultado de la primera Asamblea Constituyente multipartidaria, pluralista, en la historia de este país, constituyó un cuerpo jurídico novedoso y moderno. En la Asamblea hubo una importante representación indígena, que se mantiene.

ii) La Constitución del Paraguay, de 1992, establece en un largo capítulo especial, un reconocimiento explícito de su población indígena (más o menos, 100.000 personas, que equivalen al 2.3% del total) y de sus derechos, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad idéntica en su respectivo hábitat, así como el derecho a aplicar libremente su sistema de organización política, social, económica, cultural, etc., por tratarse de grupos de cultura anterior a la formación del Estado. Reconoce la propiedad comunitaria, en extensión y calidad suficientes para el desarrollo de sus formas peculiares de vida. No debe olvidarse que en Paraguay toda la población habla Guaraní,

que permanece con el castellano como el idioma co-oficial, menos los indígenas que utilizan algunas formas dialectales. Estas innovaciones constitucionales corresponden al despertar democrático de la sociedad paraguaya.

iii) La Constitución de México fue reformada en su Art. 4. para reconocer la composición pluricultural de la Nación y se garantiza el derecho de su población indígena a la protección y el desarrollo de sus lenguas, cultura, recursos, etc., incluyendo el respeto a las costumbres jurídicas en los juicios agrarios. Es importante el reconocimiento de la personalidad jurídica de la población ejidal y comunal y su derecho a la tierra, con la posterior reforma al Art. 27 Constitucional. Deja en manos de una ley el desarrollo de éstos y otros derechos³⁴. La preocupación del Estado mexicano por lo indígena ha sido importante, pero no lo suficiente para evitar el estallido de descontento indígena, en Chiapas, el 1º de enero de 1994, pletórico de reivindicaciones de la naturaleza que se viene estudiando. El reclamo a la autodeterminación y a la protección y respeto de sus derechos como pueblo indígena, constituyen el eje de una cuestión que todavía no ha sido resuelta, en el marco de una negociación que trasciende los problemas indígenas *strictu sensu*.

iv) La constitución peruana de 1993, dio un significativo avance, pues, el Estado no sólo reconoce y protege la diversidad étnica y cultural sino ratifica las lenguas indígenas Quichua y Aymará como oficiales, y reconoce la existencia legal de las Comunidades Campesinas y Nativas, con personería jurídica y jurisdicción en algunas materias. En algunas leyes particulares recientes, sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, establece dere-

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

chos hasta ahora no reconocidos en el país³⁵. El tema del territorio sólo ha sido resuelto en favor de algunos grupos tribales de la Amazonia peruana.

v) La experiencia nicaragüense es diversa, paradójica y avanzada. Primero, en 1986, la Constitución sólo señalaba el derecho a preservar y desarrollar la identidad cultural de los indígenas, y reconoce las formas comunales de propiedad, etc. En el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica se reconoció el derecho de las comunidades indígenas (miskitos, sumus y ramas)³⁶ a la autonomía y al territorio, por intermedio de una legislación especial. En ésta, se estimula "preservar y desarrollar su identidad cultural, lenguas, religiones y costumbres, etc." y se establece la obligación del Estado de garantizar tales derechos. En las controversiales reformas constitucionales de principios de 1995, se ratificaron aquellas decisiones y se elevaron al rango constitucional. La experiencia del funcionamiento autónomo en la administración de los asuntos locales, está siendo examinada hoy día a la luz de sus resultados favorables o no para la población nativa. Es una prueba del derecho a la autodeterminación.

vi) En Venezuela, una Comisión bicameral para la Revisión de la Constitución de 1961 presentó en 1992, un artículo que reconoce el derecho de las etnias, comunidades y pueblos indígenas a la

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

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

conservación de su cultura e identidad, así como el deber del Estado de proteger el hábitat natural, el derecho a la alfabetización en su lengua, y otros tantos derechos similares³⁷. Cabe recordar que la población indígena en Venezuela no llega a 200.000 personas, es decir, un poco menos del 1% del total. Adelante se señalan otras importantes peculiaridades.

vii) La Constitución guatemalteca (1985) contiene una Sección especial, donde reconoce ampliamente el carácter multiétnico de la nación y consagra el reconocimiento del derecho a la identidad cultural, a sus costumbres, tradiciones, formas de organización social, idiomas, así como protección a las tierras y a las cooperativas agrícolas indígenas. Señala que las comunidades mantendrán el sistema tradicional sobre las tierras que históricamente les pertenecen. Todo ello para ser promocionado por el Estado, que debe dictar las leyes especiales necesarias.

viii) La Constitución del Brasil (1988), redactada en un momento de euforia democrática, dedica un Capítulo especial de reconocimiento a la organización social de los indígenas, derechos originarios sobre la tierra que tradicionalmente ocuparon, así como otros con un evidente sentido protector. En junio de 1994, la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de sociedades Indígenas, que reglamenta y desarrolla los principios que establece la Constitución. Debe recordarse el carácter marginal de lo indígena en este país, donde son unas 300.000 personas, que habitan en la foresta del interior de manera primitiva y que hacen un 0.20% del total de la población del Brasil.

ix) En Bolivia, el debate sobre los pueblos indígenas ha ocupado permanentemente un lugar importante en la agenda política. La Constitución de 1967 intentó ser reformada en distintas ocasiones, hasta que finalmente se introdujeron cambios substantivos en

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

1994³⁸. Se reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de la nación. Se reconocen y protegen los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. Reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y habla de "autoridades naturales" de aquéllas, aceptando supletoriamente el uso del derecho consuetudinario.

x) A pesar de la importancia de la población indígena en Ecuador, la Constitución (1983) sólo habla de que junto al castellano, que es el idioma oficial, el Quichua y las demás lenguas aborígenes "forman parte de la cultura Nacional", y que la educación en zonas indígenas pueden utilizar sus lenguas propias y el castellano "como lengua de relación intercultural." Diversos proyectos de modificación de la ley no han prosperado hasta ahora para que el Estado reconozca la existencia de poblaciones indígenas portadoras de una cultura diferente.

xi) La Constitución de 1972 de Panamá, revisada en 1983 y sustituida totalmente en 1994, hace señalamientos sobre el reconocimiento de la identidad étnica de las comunidades indígenas, organiza los territorios indígenas en comarcas, sujetas una legislación especial³⁹; declara de especial atención las lenguas aborígenes y acepta la alfabetización bilingüe.

xii) La nueva Constitución argentina (1994) resuelve el problema, que para el país es un tema menor, e indica que corresponde-

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

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

rá al Congreso "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos", así como garantiza, de manera general, el respeto a su identidad, a la educación bilingüe, reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas, la posesión de propiedad comunitaria tradicionalmente ocupada por ellos, asegurando la participación en la gestión referida a los intereses comunes. En el país hay un poco más de 300.000 indígenas, equivalentes al 1% de la población.

xiii) Finalmente, Chile, donde no hay ningún reconocimiento constitucional, pero a cambio promulgó en 1993 una Ley Indígena completa y muy avanzada, que reconoce la diversidad de culturas existentes, el derecho de los pueblos indígenas a vivir según sus costumbres y tradiciones, otorga personalidad jurídica a las comunidades existentes, protege las tierras que tradicionalmente han ocupado como reservas y se afilia a la idea de la educación intercultural bilingüe. La ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y un fondo especial para el desarrollo de esa población.

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

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

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

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

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

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

En la Reunión de La Paz, las reivindicaciones indígenas que constituyen una agenda múltiple de diversa jerarquía, podrían concretarse en una exigencia "por reformar al Estado", muy lejos

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

de la propuesta actual de volverlo funcional al mercado que formulan los neoliberales, y más próximo al rechazo ancestral de un Estado que no los representa. Por *reforma del Estado* las organizaciones indígenas entienden una redefinición del actual poder político centralizado, mestizo y racista, en un poder público que reconozca al pueblo indígena como una entidad con rasgos 'nacionalitarios'⁴¹ diversos y que saque de ese reconocimiento las consecuencias obligadas de reconocer un territorio propio, una opción al gobierno autónomo y el conjunto de derechos que acompañan estos reconocimientos.

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

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

-
- 41 La expresión *nacionalitaria* no es castiza; es un galicismo que los teóricos franceses utilizan para referirse a los rasgos o caracteres de la nación, tales como el destino histórico compartido; no una lengua única, sino una dominante, no una homogeneidad étnica sino una capaz de alzarse sobre las otras y construir una dominación estable y un mercado unificador, etc. Cheneaux J. y otros, *Sobre la Cuestión Nacional*, Anagrama, Barcelona, 1977, y Haupt, G., Lowy, M. y Weil, C., *Les Marxistes et la question national*, Maspéro, París, 1974.
- 42 En la Reunión de la Paz hubo expresiones verbales, cuyo registro no es lo más importante, en la que se llegó a plantear la reforma del Estado como su destrucción y su sustitución por un Estado Indígena. El Informe del Consultor sobre la reunión de la Paz termina con un llamado de atención acerca de este tipo de maximalismo que ni siquiera fue expresado por cuadros indígenas sino por intelectuales mestizos.

preparado por iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos⁴³.

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

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

En los párrafos siguientes, resumimos algunos de esos argumentos, que tocan aspectos sustantivos desde el punto de vista constitucional, legal y político. Estos aspectos, pueden contribuir

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

buir a la comprensión multifacética de los planteamientos que se hacen en torno a los cinco derechos, tantas veces mencionados en este texto.

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

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

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

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

Durante algún tiempo, se formuló por parte de las ciencias sociales latinoamericanas la propuesta de un colonialismo interno, en virtud del cual existirían relaciones de subordinación y explotación de carácter colonial, entre un centro y una periferia, donde estarían los indígenas, todo ello en el interior de una sociedad nacional. La noción fue abandonada y sustituida parcialmente por las categorías de marginalidad y exclusión. Una buena parte del razonamiento de las organizaciones indígenas insiste en la persistencia de una condición colonial. No obstante lo discutible de todo ello, el tema es la pertinencia del reconocimiento de la categoría pueblo, que ha sido resuelta hasta ahora por su uso en plural.

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

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

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