

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

El consultor Eguiguren intenta resolver la contradicción apelando a la noción de un *Estado pluralista*, que haga posible la unidad dentro de la diversidad, apoyado en un pluralismo ideológico, cultural e institucional, a fin de reconocer los derechos de los pueblos indígenas a mantener su identidad colectiva, en el interior de una estructura estatal organizada desde hace mucho tiempo de otra manera. Propone el reconocimiento del derecho colectivo, que sería el derecho de los ciudadanos a participar en una estructura estatal mediante su pertenencia a organizaciones que recogen sus intereses culturales, político o sociales<sup>46</sup>. Estas organizaciones serían formas intermediarias de coordinación entre el Estado y el individuo, pero no aseguran la autonomía de los intereses diversos.

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

---

46 Eguiguren, F. *Derechos de los Pueblos Indígenas*, págs. 8-9.

Hay una coincidencia apoyada en la idea de encontrar una solución de autonomía política-territorial en un Estado que acepte el principio de descentralización en sus estructuras administrativo-políticas. No importa si se trata de un Estado Unitario o Federal, Autonómico o Centralizado<sup>47</sup>. García Pelayo sugiere que la organización federal "es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de *naciones culturales* en el marco de una organización estatal o *nación política*, a través de la cual puede salvaguardarse su propia existencia nacional..."<sup>48</sup>. (El énfasis es nuestro).

El Consultor Carlos Ayala sugiere que las necesidades de identidad cultural y étnica de los pueblos indígenas "en teoría, podrían ser desarrolladas sin necesidad de dotarlas de una autonomía estatal organizacional", pero que se facilitaría con una modalidad regional de gobierno propio, y reconoce al mismo tiempo, que no basta una declaración o un reconocimiento formal, sino ulteriores apoyos administrativos, actuaciones políticas, respaldo financiero, etc., del gobierno central, para hacer efectivas aquellas demandas de identidad como complemento de la autodeterminación<sup>49</sup>.

En todo caso, desde el punto de vista de la teoría jurídica, y sin violentar los principios constitucionales, una solución político-territorial puede ser la creación de provincias indígenas en el

---

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

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

49 Ayala Corao, C. *El Estado constitucional...*, op. cit., págs. 12 y 13.

interior del Estado nacional, con autonomía política para la elección de sus propias autoridades administrativas, para organizar sus servicios públicos propios, cierta autonomía tributaria y jurisdiccional. Varias constituciones han optado por esta solución legal (*Ver supra*).

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

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

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

El reconocimiento del pueblo indígena (por ser portador de una cultura propia), no puede hacerse desconociendo el derecho al territorio y éste carece de significación si sobre el mismo no se pueden ejercer actos de gobierno propio. La compleja respuesta sólo puede enfrentarse si se atiende tanto a la naturaleza misma del derecho, protección de intereses de la comunidad para asegurar la convivencia pacífica, ordenada y satisfactoria (el bien común), como si se respetan las más profundas tradiciones nacionales, la realidad de la estructura económico-social, cultural y política<sup>50</sup>. De ahí que resulte necio proponer soluciones uniformes o respuestas simples a la complejidad de estos problemas.

El vasto e interrelacionado tema de los derechos indígenas y los derechos humanos fueron considerados en los trabajos de Consultoría y en las discusiones habidas en las reuniones de consulta. Fueron los consultores Volio, Kuppe y Clavero quienes, de manera más específica, se refirieron al tema. Los derechos humanos han sido formulados siempre en una dimensión internacional. Forman parte del derecho internacional pero su realización sólo puede producirse en el interior de una sociedad, donde los individuos son los titulares de un derecho a la vida, a la seguridad y a la dignidad. Esto remite a las relaciones entre el derecho internacional y el derecho nacional en la protección de los derechos humanos<sup>51</sup>.

---

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

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

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

Estos criterios de interpretación son importantes en la aplicación de la ley común a los indígenas. Afirma que el derecho consuetudinario indígena tiene las mismas características que el derecho escrito occidental "para solucionar conflictos y producir armonía en el grupo" y considera particularmente grave el tema del derecho penal, basado en valores que la sociedad occidental estima, pero que no sucede así con las comunidades indígenas. La pregunta clave es si el derecho dominante es realmente la última etapa del desarrollo jurídico actual, pensando en que hay, también, un colonialismo jurídico<sup>52</sup>.

Finalmente, Bartolomé Clavero plantea los problemas constitucionales que supone el reconocimiento de los derechos indígenas como derechos colectivos, sin olvidar que ellos, los indígenas, también tienen derechos individuales. Entiende que el problema básico es de cultura y jurisdicción; si el primero apunta a

---

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

la pluralidad de derechos, el problema reside en quién puede ser competente para resolver los conflictos particulares, para amparar derechos individuales concretos. Afirma categóricamente que sólo las jurisdicciones pertenecientes a la propia cultura, han de ser las competentes.

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

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

Es importante señalar cómo el movimiento normativo sobre los derechos de los pueblos indígenas ha avanzado rápidamente;

---

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

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

más que en la legislación nacional, ha ganado profundidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Lo específico de los derechos indígenas ha seguido otra secuencia, aunque existen numerosas Convenciones o Pactos que se refieren a aspectos particulares que tienen que ver con los indígenas, tales como aquéllos que abordan los problemas de la cultura, la discriminación racial, la autodeterminación, etc.<sup>55</sup>.

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

En Junio de 1989, la Conferencia General de la OIT aprobó el Convenio 169, con 328 votos en favor, uno en contra y 49 abstenciones. Pensando en América Latina, votaron a favor Bolivia, Colombia, Cuba, México, Nicaragua y Panamá y se abstuvieron Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Se han realizado numerosos esfuerzos lograr la ratificación de este Convenio y, a la fecha, lo han hecho México (septiembre, 1990), Colombia (agosto, 1991), Bolivia (ley aprobada en 1992); Argentina (1992), Costa Rica (abril, 1993); Paraguay (agosto, 1993); Perú (marzo, 1994), Honduras (mayo, 1994) y Brasil (pendiente de publicación). Se encuentra aprobado en su Se-

---

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

gunda Lectura por el Congreso guatemalteco; ha sido conocido ya por la Asamblea, en Nicaragua, y por el Parlamento chileno. El resto de países latinoamericanos no lo han considerado en su agenda, incluyendo notablemente, como ausencia, la de Ecuador.

El Convenio 169 constituye, esencialmente, un documento básico y suficientemente exhaustivo para convertirse en un espacio de negociación, ya que su contenido refleja el estado en que se encuentra el debate internacional acerca del reconocimiento de los derechos indígenas. Se trata de un documento inspirado en el respeto a las culturas, las formas de vida y la organización tradicionales de los pueblos indígenas y que establece los mecanismos adecuados para darle cumplimiento nacional. El Convenio puede ser analizado desde diversas perspectivas<sup>56</sup>, una de las cuales, que aquí hacemos, tiene relación con los cinco derechos, cuya síntesis hemos presentado en la 3ª. parte de este documento.

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

---

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



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

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

Aún más compleja es la recomendación de asegurar la posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas y la restitución de las que les han sido ilegalmente usurpadas, pues esto roza directamente con la actual estructura de la propiedad agraria, constituida en su inmensa mayoría sobre la base del saqueo, el robo y la violencia contra los propietarios indígenas. Sobre este tema, la bibliografía es tan amplia como la calidad del despojo, pero se trata de un *status quo* ampliamente legalizado y soporte del orden político legitimado<sup>57</sup>.

---

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

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

iv) El derecho consuetudinario se encuentra reconocido de diversas maneras. Una es la administración de justicia que aplica el Estado nacional a un ciudadano indígena: otra, la que se realiza en el interior de una comunidad. En general, el Art. 8° reconoce el derecho de conservar costumbres e instituciones propias relativas a la normatividad colectiva, con la salvedad de asegurar el respeto y la compatibilidad con los derechos definidos por el sistema jurídico nacional o los derechos humanos internacionalmente reconocidos<sup>58</sup>.

El Convenio es sensible a las diferencias culturales, económicas y sociales, que puedan tener resultados adversos en la calificación de un delito o la imposición de una pena y, en general, al riesgo de mantener situaciones de injusticia secular para los indíge-

---

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

nas, en el marco de una estructura jurídica distinta y hasta adversa. Se señala de diversas formas la preferencia por el derecho consuetudinario indígena, no sólo en situaciones excepciones sino en casos genéricos de indefensión de hecho, guiadas por lo que Durkheim llamó el derecho restitutivo. La parte relativa a las modalidades de uso del derecho indígena y de la legislación nacional hacen del Convenio un instrumento realmente útil en provecho de una nueva juridicidad.

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

En una perspectiva general hay que reconocer que los indígenas, como todo ciudadano, tiene a su disposición (¿gozan?) una panoplia de derechos individuales y la legislación nacional latinoamericana, en ese sentido, está plena de garantías de participación formalmente establecidas. Uno de los documentos de Consultoría hace un extenso análisis de cómo, en cada país, esta situación está asegurada<sup>59</sup>. Pero el derecho en cuestión no es de carácter individual, sino que apunta al derecho del pueblo indígena a participar o ser consultado mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de las instituciones representativas indígenas. Esto se refiere, de manera aún más precisa, al derecho de

---

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

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

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

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

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

---

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

En el caso de Colombia, que ratificó el Convenio, un documento reciente sobre su aplicación, no solamente reconoce que "conforme la Constitución de 1991, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos ... prevalecen en el orden interno" sino que señala la importancia que el Convenio está jugando ya en los esfuerzos del Estado y de los indígenas para asegurar la plena vigencia de los derechos de este sector de la población nacional. El documento constituye una valiosa fuente argumental en favor del Convenio<sup>61</sup>.

### 7. Conclusiones generales

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

El Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, aprobado por la II Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, julio, 1992, también es un valioso antecedente, así como los trabajos que el Fondo viene realizando. El Fondo se ha pro-

---

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

puesto "proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, operaciones de asistencia técnica, programas y proyectos de interés, para los pueblos indígenas, con la participación de los gobiernos de la región". La realización de proyectos por parte del Fondo, en provecho de intereses particulares de los pueblos indígenas, sumará nuevas experiencias a tomar en cuenta en estos temas<sup>62</sup>.

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

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

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

Esta Consultoría llama la atención acerca de la importancia de los procesos de globalización que operan a escala mundial y que, entre otros efectos, reproduce una dinámica modernizadora que ahonda aún más las diferencias entre países y en el interior

---

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

de los mismos. *Deben modificarse los enfoques sobre los derechos de los pueblos indígenas* a la luz de las nuevas dinámicas de integración y exclusión, participación y marginalidad. Una nueva civilización se abre base con la tecnología más avanzada a la cabeza del cambio. Una radical modernización se impone como desafío, planteando alternativas de incorporarse a la misma o reproducir aún más el atraso.

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

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

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

El fenómeno más importante de la actualidad es de índole cultural y no necesariamente económica. Se trata de establecer con mayor precisión los desafíos en la forja de una identidad nacional entre los diversos componentes, diferentes entre sí, que constitu-

yen la realidad de la cual partimos. Se habla de desafíos porque el país profundo tiene que reconciliarse con el país oficial si se continúa hablando con convicción cierta de democracia, desarrollo humano y modernidad.

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

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

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

Que termine la tenebrosa miseria de una mayoría, donde están justamente los indígenas. El país oficial se resiste a reconocer los cambios que se multiplican en el mundo exterior y aquellos



pocos que obligadamente nos llegan. Se resiste a admitir la necesidad de acelerarlos. Se prefieren los viejos discursos del pasado, revisados con una adjetivación al uso de políticos y periodistas, pero sin contenidos precisos. Debe terminar el abismo que separa y debilita la constitución de una sociedad nacional, de un Estado nacional para todos.

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