





Cletus Gregor Barié

# Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama

2ª edición  
actualizada y aumentada



COMISIÓN NACIONAL PARA EL  
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

MÉXICO  
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



## **Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama**

© Cletus Gregor Barié

barie@web.de

**1a edición, México, 2000:** Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Nacional Indigenista de México

**2a edición actualizada y aumentada, Bolivia, 2003:** Instituto Indigenista Interamericano (México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) y Editorial Abya-Yala (Ecuador)

### **Revisión de estilo:**

María Teresa Giménez Jiménez

### **Diseño y Diagramación:**

Chanel Colque Carrillo y Juan Carlos Mamani Quispe

### **Impresión:**

Génesis, La Paz, Bolivia



Av. de las Fuentes 106  
Col. Jardines del Pedregal,  
Delegación Álvaro Obregón,  
C.P: 01900, México, D.F.  
Teléfonos: ++52 55 55958410, -4324, -3428  
ininin@data.net.mx

### **COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

**MÉXICO  
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA**

**Av. Revolución 1279, Col.  
Tlacopac, 01010, México, D. F.,  
MÉXICO**



Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla 17-12-719 - Quito - Ecuador  
Teléfonos: (593-2) 2506247,  
(593-2) 2506251  
Fax: (593-2) 2506267  
e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
Web: [www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)

La presente publicación recibió el apoyo del *Programa Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible* del Fideicomiso Noruego, administrado por el Banco Mundial. La responsabilidad de interpretación es del autor y el contenido no necesariamente refleja la opinión del auspiciador.



**Banco Mundial  
Fideicomiso Noruego**

**ISBN:** 99905-0-367-2

**Depósito Legal:** 4-1-866-03

Impreso en Bolivia/ Printed in Bolivia

*A Caty, mi boni*



# Índice

Prólogo a la segunda edición .....	11
Invenções .....	15
La omisión: el otro no es .....	15
El menosprecio: el otro no es completo .....	15
La expropiación: el otro es como yo digo .....	16
La percepción del otro es un aprendizaje .....	16
Introducción: ¿Qué sentido y alcance tiene este estudio? .....	19
¿Qué trascendencia tiene la cuestión nacional hoy? .....	19
¿Por qué estudiar a las minorías étnicas en América Latina? .....	22
¿Qué sentido tiene examinar leyes que nadie respeta? .....	24
¿Por qué remitirse a la historia para un análisis sobre la actualidad? .....	28
¿Por qué abarcar a <i>toda</i> América Latina en este estudio? .....	29
¿Cuál es la organización interna de este estudio? .....	30
¿A partir de qué lecturas se abordó esta investigación? .....	30
Capítulo I: Hacer y deshacer personas con cifras – la polémica por las estadísticas .....	37
Capítulo II: Derecho indígena, un concepto tridimensional .....	49
La costumbre legal: ¿derecho positivo o negativo? .....	49
Políticas del Estado: la ubicuidad del indigenismo .....	51
Los sistemas internacionales de derechos humanos: paseo por un laberinto documental .....	52
En el umbral del derecho colectivo: La organización de las Naciones Unidas .....	53
La OIT: el viaje de un convenio por el mundo .....	58
El sistema americano de Derechos Humanos: una declaración prometedora .....	64
Capítulo III: Breve recuento histórico sobre las legislaciones y los indios .....	81
Capítulo IV: Las tendencias constitucionales actuales en América Latina .....	87
Argentina .....	105
Belice .....	123
Bolivia .....	133
Brasil .....	159
Chile .....	209
Colombia .....	223
Costa Rica .....	271
Ecuador .....	283
El Salvador .....	321
Guatemala .....	331
Guayana Francesa .....	351
Guyana .....	359
Honduras .....	369

México .....	379
Nicaragua .....	409
Panamá .....	435
Paraguay .....	453
Perú .....	469
Surinam .....	513
Uruguay .....	519
Venezuela .....	525
Conclusiones .....	547
¿Qué son los “derechos indígenas”? .....	547
¿Qué cambió en los últimos 20 años? .....	548
¿Cuáles son las herramientas para evaluar un documento constitucional? .....	551
¿Cuáles son las Constituciones más avanzadas bajo la óptica de estos criterios? .....	553
¿Qué cambios se van anunciando en la “topografía indigenista”? .....	554
¿Cómo conciben las Constituciones más avanzadas el espacio donde viven los indígenas? .....	556
¿Qué conceptos filosóficos subyacen en la política del reconocimiento étnico? .....	556
¿Desde qué enfoque abordar un análisis constitucional? .....	559



# **Índice de cuadros**

1: Culturas indígenas y Estados nacionales en América Latina.....	21
2: Pueblos indígenas en el mundo .....	22
3: Antiguas culturas indígenas .....	25
4: El censo en México desde los censados .....	38
5: La disputa acerca de “los otros” .....	42
6: El cuento de los números: variaciones en el cálculo sobre la población indígena .....	43
7: Población indígena estimada, según Jordán Pando .....	44
8: Estimaciones recientes sobre la población indígena .....	45
9: Población indígena censada, década de 1990 .....	45
10: Estimaciones de población negra y mulata en América Latina y el Caribe .....	46
11: La influencia de la Declaración Universal en América -el caso de Bolivia .....	55
12: Organigrama de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y derechos indígenas .....	56
13: El Convenio 107 y 169 en América Latina .....	60
14: Coincidencia temática de tres proclamaciones internacionales sobre Derechos Humanos .....	66
15: Documentos relevantes para discutir los derechos indígenas .....	70
16: Las múltiples fuentes del derecho indígena de hoy .....	72
17: ¿Cuáles fueron los criterios para elaborar los cuadros sinópticos de las Constituciones? .....	100
18: La difusión del multiculturalismo en América Latina desde 1986 .....	344
19: La noción histórica de los pueblos indígenas en el constitucionalismo latinoamericano .....	346
20: Excavaciones conceptuales -los orígenes del artículo 89 de la Constitución peruana de 1993 .....	495
21: El fortalecimiento de los derechos indígenas en las últimas décadas .....	549
22: Evaluación de las Constituciones latinoamericanas en materia indígena .....	560
23: Puntos de entrada en Internet sobre pueblos indígenas .....	561
24: Tierra y territorio -cuadro comparativo de los textos internacionales en elaboración .....	562
25: Tierra y territorio -visión comparativa de 4 Constituciones latinoamericanas .....	566



# Prólogo a la segunda edición

La idea de este libro surgió en 1994 durante una prolongada estadía de estudios en México, influenciada por un ambiente de efervescencia y discusiones nacionales sobre el alcance y los límites de los derechos indígenas. Un primer acercamiento a la visión de los legisladores latinoamericanos sobre los indios -y la materia prima de la presente publicación- fue una tesis de licenciatura presentada en 1998 en el Colegio de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): *Los derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones latinoamericanas*. El enfoque de esta investigación era histórico, con énfasis especial en los casos nacionales de Perú y Brasil.

La transformación de la tesis en un estudio comparativo subregional se realizó en 1999, por sugerencia de Rodolfo Stavenhagen del Colegio de México y a través de un esfuerzo editorial del Instituto Indigenista Interamericano (III) y el Instituto Nacional Indigenista de México (INI, desde 2003 se denomina Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas): *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, se editó en 2000. El libro tuvo un tiraje limitado y se agotó rápidamente.

El desarrollo de la legislación en materia indígena y los cambios políticos en el hemisferio, hicieron necesario repensar el tema y profundizar algunos aspectos. El aumento de la participación indígena en los espacios de gestión política, los procesos reconstituyentes, las reformas políticas, la proliferación de la legislación secundaria, la creciente influencia del derecho internacional y de las agencias internacionales, todos estos elementos han contribuido a una visibilidad mayor de la presencia indígena en América Latina. Las fuentes bibliográficas se han multiplicado, y también es más fácil tener acceso a ellas a través del Internet.

Esta segunda edición, trata entonces de mostrar los desarrollos más recientes en cada uno de los países que son objeto de análisis. En cada capítulo nacional se repiten las mismas secciones, con la pretensión de darle un tratamiento analítico igual a todos los 21 países que se encuentran al sur del río Bravo: mapas, estadísticas demográficas, el análisis y clasificación de las respectivas Constituciones, un listado de las leyes y reglamentos relacionados directa o indirectamente con el tema, un comentario interpretativo, extractos de citas y entrevistas, referencias bibliográficas y la remisión al Internet. Algunos países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Brasil se merecieron una dedicación más profunda por la importancia que le otorgan al tema indígena; a otros, como Honduras, El Salvador y las tres Guyanas (Guayana Francesa, Guyana y Surinam) se les dedicó un espacio más limitado, porque sencillamente era difícil obtener información confiable, incluso no siempre se obtuvo la legislación específica relevante.

En esta segunda edición ya no se indican las fuentes de los textos legales, porque actualmente es fácil obtener el texto oficial de cualquier Constitución latinoamericana, sea vía la base de datos de las Américas de la Universidad de Georgetown ([www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)), sea directamente vía los congresos respectivos y sus gacetas. Las Constituciones de Belice, Guyana y Surinam se reproducen en inglés, ya que no existe una traducción oficial al español.

Evidentemente, este estudio contiene todavía lagunas que no se han podido subsanar por la falta de fuentes bibliográficas. Con todo, cualquier interesado en el tema -indígenas, legisladores, activistas, estudiosos, abogados- podrá obtener una impresión global sobre la evolución

de la situación legal de los pueblos indígenas en Latinoamérica hasta el momento presente. Habrá también espacio para sugerencias y opiniones del lector. El Instituto Indigenista Interamericano colocará este estudio en su página de Internet ([www.indigenista.org](http://www.indigenista.org)) y cederá un espacio para comentarios. También está previsto editar esta publicación en versión CD, con el apoyo de la GTZ, Alemania.

A medida que la actualización de este trabajo ha ido avanzando, queda en evidencia que el gran caudal de literatura especializada, las particularidades nacionales y las diferentes tradiciones legales en el futuro hacen recomendable encomendar una investigación de esta envergadura a un equipo de trabajo. A esta altura de los avances y la proliferación de los derechos indígenas en Latinoamérica, para un investigador particular es dificultoso mantener una visión global. En el campo de los estudios comparativos constitucionales es costumbre limitarse a la examinación de unos pocos casos nacionales concretos.

Los derechos de los indígenas se han convertido en una materia con características muy particulares, para cuyo manejo se requiere de especialistas (indígenas y no indígenas) con una alta competencia legal y conocimientos sólidos de la antropología jurídica, del derecho nacional e internacional.

Como elemento nuevo de esta segunda edición, el autor ha recopilado alrededor de 30 entrevistas con diferentes personas, indígenas, especialistas o representantes de Gobiernos. Así el lector encontrará diferentes opiniones sobre la situación de los pueblos indígenas en países específicos. Cabe aclarar que cualquier persona vinculada con el tema podía exponer su punto de vista y las invitaciones a participar han sido bastante amplias. No todas las opiniones expresadas por los entrevistados coinciden con el enfoque del autor (que se encuentra más bien en el comentario específico), lo que forma parte de un concepto plural de la investigación.

A lo largo del estudio del tema, durante casi una década, el autor, ciertamente, ha evolucionado en su posición. Mientras que en un inicio el enfoque fue principalmente académico, centrado en el tema de la multiculturalidad, e influenciado por las lecturas de autores del ámbito académico mexicano, como Guillermo Bonfil Batalla, Héctor Díaz Polanco, Rodolfo Stavenhagen y Luis Villoro, posteriormente, debido al trabajo directo con pueblos Aymaras en el altiplano boliviano, la preocupación se centró en cuestiones más pragmáticas, como son el poder local, la descentralización, el engranaje del sistema de cargos con el Gobierno municipal y cuestiones de desarrollo étnico. Y últimamente, desde la experiencia de participación en un programa de Manejo de Conflictos en la Cooperación Alemana (PADEP-GTZ) en Bolivia, se abordaron cuestiones sobre el adecuado manejo de resolución de conflictos entre comunidades e instancias de Gobierno o empresas privadas. Este es un campo nuevo, que frente a la alta conflictividad latente en las zonas indígenas, podrá aportar elementos pragmáticos para la concertación y la solución satisfactoria de conflictos de intereses.

Quiero agradecer a Jorge E. Uquillas (Sociólogo Principal, Coordinador del Programa de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible para América Latina, Banco Mundial), quien consiguió el apoyo del Fideicomiso Noruego para realizar esta edición. Sus sugerencias han enriquecido el texto, además de que sin su acompañamiento en los avances y la insistencia de “no perderse en el perfeccionismo”, la investigación no hubiera concluido a tiempo. También fue decisivo el intercambio continuo con Guillermo Espinosa, director del Instituto Indigenista Interamericano, quien brindó además un apoyo institucional indispensable. Mi gratitud a Arnulfo Embriz Osorio, Armando López Carrillo y Norberto Zamora del ex-Instituto Nacional Indigenista de México y a José Juncosa y Anabel Castillo de la Editorial Abya-Yala. También aprecié los aportes de: Lic. Margarita Sosa, Dra. Elia Avendaño y Zósimo Hernández Ramírez de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, institución que sucede formalmente al INI.

Este libro, antes de ser publicado, se ha enriquecido con la retroalimentación y los comentarios de varias personas –aunque obviamente la responsabilidad del texto corresponde al autor. Desde hace más de seis años el intercambio con Bartolomé Clavero (Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla) ha sido constante –se ha vuelto una amistad cibernética–, sus aportes para este libro son relevantes. Le agradezco además la amabilidad de enviarme desde España materiales y documentos actuales. También fue muy fluido y fructífero el intercambio con Osvaldo Kreimer, asesor especial de la Secretaría General de Derechos Indígenas de la OEA. Los comentarios del antropólogo Xavier Albó (Bolivia) y René Kuppe (Universidad de Viena) han sido de inestimable valor, también aprecio los aportes de Edgar Koepsell (GTZ, Alemania), Javier Torres (UNAM, México), Rachel Sieder (Universidad de Londres), José Aylwin (Instituto de Estudios Indígenas, Chile), del sociólogo Mirko Cáceres (Bolivia), Edgardo Garbulsky (Argentina), Raquel Yrigoyen (Alertanet, Perú), Marta Elena Molares (Banco Mundial, Washington), Morita Carrasco (Argentina) y Ana Bolaños (Asesora legal del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos, Ecuador). Una ayuda indispensable ha sido la de Giovanni Jémio Méndez (abogado, Bolivia), quien supervisó algunos aspectos legales del texto, y las revisiones minuciosas de la abogada española Teresa Giménez Jiménez. Carla Avellán (Banco Mundial, Washington) ha coordinado con mucha eficacia los aspectos formales de la edición. Cristina Methfessel aportó ideas muy sugerentes para el diseño.

Gracias a los entrevistados quienes se tomaron el tiempo de responder a una verdadera lluvia de preguntas e inquietudes: Xavier Albó (antropólogo, Bolivia); Marina Ari (AymaraNet); Waskar T. Ari-Chachaki (AymaraNet); Francisco Ballón (Centro de Investigación y Promoción Amazónica, CIPA, Perú); Joenia Batista de Carvalho (pueblo wapichana, Brasil); Bartolomé Clavero (Universidad de Sevilla); Guillermo Espinosa (III, México); Isabela Figueroa (Rainforest Foundation, USA); Ellis Godsmán (garífuna, Belice); Jorge Alberto González Galván (UNAM, México); Raquel Irigoyen Fajardo (Editora Alertanet, Perú), Osvaldo Kreimer (asesor OEA, Washington); René Kuppe (Universidad de Viena), Luis Eduardo Maldonado Ruiz (dirigente indígena, Ecuador); Javier Medina (GTZ, Bolivia); José Mendivil (sociólogo, Perú); Carlos Molina, (Consejo de Ancianos de la Nación Comunitaria Moskitia); María Elena Muñoz Ceballos (Banco Interamericano de Desarrollo); Lee Swepston (Organización Internacional de Trabajo, Ginebra); Jorge E. Uquillas (Banco Mundial, Washington); Donna Lee Van Cott (Universidad de Tennessee, Knoxville); Joris J. van de Sandt (Universidad de Ámsterdam); Juan José Vieco Albarracín (Universidad Nacional de Colombia); Federico Villegas Beltrán (representante alterno, Misión Argentina ante la OEA); Marco Aparicio Wilhelmi (Universidad de Girona).

Gracias a Inge y Paul por su apoyo y compañía; a la señora Nidya Montero que siempre ha sabido motivarme con su radiante optimismo. Thilo y Elke que me acompañaron afectuosamente *in situ*, lo mismo mis sobrinitas Katerine y Aydin, y Dominik & Anna desde tierras lejanas. También les debo mis agradecimientos a mis amigos Jorge Luis Vacaflor, Rosendo Copa, Francisco Auca, Miriam Campos, Claudia & Diego, Fabián & Ilsen, Elías, Adolfo & Rosqui, Ádel, Roberto & Brenda, David A. “Comanche” y Víctor Hugo. Dedico este libro a Caty, mi linda esposa, por su apoyo en la elaboración del manuscrito y, sobre todo, por ser la mejor compañera de este mundo y de todos los mundos posibles.

cgb  
barie@web.de  
La Paz, 7 de agosto de 2003



# Invenciones

A veces me imagino que en una de las tres carabelas que en agosto de 1492 zarparon del Puerto de Palos hacia la India se escondía un polizone, un pasajero maligno. Supongamos que fuese una figura de la mitología griega: por ejemplo, Cronos, hijo de la Tierra (Gea) y el Cielo (Úrano), devorador de su propia prole y personificación del poder absoluto.

En tanto que Colón (siguiendo su equivocado esquema geográfico) emprende la imposible tarea de encontrar a un Gran Khan, Cronos -siempre siguiendo esta ficción personal- desembarca con un plan claramente preconcebido: la refundación de su terrible imperio. Aunque la manera de someter, excluir, dividir y difamar se enriquece en el transcurso de más de 500 años (para dar lugar a un estilo propio), la negación del otro -que es el fundamento de su dominación- no ha variado mucho desde los tiempos helénicos.

Él es el *Yo el Supremo*, el *Patriarca otoñal* que conoce todos los *Recursos de su Método*. En su fantasía existe la invención del otro, pero no como una posibilidad, una otredad relativa o un desafío, sino como una amenaza mortal que necesita ser devorada. ¿De dónde surge ese miedo? ¿Tal vez de la conciencia de ser incompleto?

El engullimiento de sus hijos (Hestia, Deméter, Hera, Plutón y Poseidón) fue el primer intento de perpetuar su omnipotencia. Como resultado efímero, Cronos se sentía satisfecho y engordado. Se borraban sus límites y aparentemente gozaba la eternidad y singularidad de su imperio. Pero, otra vez, padecía este temor profundo: ¿siempre seré el todo?, ¿No existirá también el otro? Y si existe: ¿Siempre podré incorporarlo?

La palabra escrita, el texto legal, en manos de Cronos, se volvió un mecanismo de opresión. A lo largo del presente trabajo se visualizarán tres discursos básicos de negación del otro, que operan invisiblemente en muchas fuentes jurídicas: la omisión, el menosprecio y la expropiación discursiva.

## La omisión: el otro no es

Cronos insta en América el uso de la negación del deseo ajeno. Los habitantes originarios de estas tierras, por ejemplo, al ser declarados carentes de la

facultad de pensar (*logos*) o de la religión católica, tranquilamente podían ser considerados siervos naturales. Las Bulas Alejandrinas, en este sentido, expresaron una doctrina geopolítica de exclusión (defendida también por pensadores como Juan Ginés de Sepúlveda), que se reprodujeron en el ámbito legal a través del Requerimiento. Esta absurda proclama invocaba la autoridad del jefe supremo de la humanidad: el Papa.

La omisión del otro siempre tiende a culminar en su desaparición. Los ejemplos de esta estrategia abundan en América Latina, y no solamente para el caso de las poblaciones indoamericanas. Los representantes de la autoridad justifican, generalmente, el sacrificio de un determinado grupo de personas en nombre de alguna finalidad superior: la cristianización, el progreso, la modernización. La suspensión de los derechos comunes para estas personas diferentes, a las que ya no se considera ciudadanos plenos, resulta ser una forma de ejercicio del poder. Veremos más adelante el ejemplo de los indígenas peruanos, quienes a lo largo del siglo XIX quedaron legalmente excluidos del derecho al sufragio, además de perder sus espacios históricos.

## El menosprecio: el otro no es completo

Si el primer recurso de Cronos es la omisión del otro como posible límite de un ser único, eterno y todopoderoso, la segunda estrategia significa el sometimiento de lo distinto dentro de una totalidad.

Las múltiples manifestaciones de este discurso despreciativo se resumen en un presupuesto básico: el señalamiento de los "vacíos" y las carencias del otro. Bartolomé de las Casas prefiere, por ejemplo, considerar inferiores a los indígenas antes que negarles su capacidad de pensar. La idea de un catolicismo universal requiere de personas miserables - pero cristianizables:

*Todas estas universas e infinitas gente a todo genero crio Dios los mas simples sin maldades ni dobleses; obedientissimas: fidelissimas a sus señores naturales: e a los cristianos a quien sirven: mas humildes, mas pacientes, mas pacificas e quietas...cierto estas gentes eran las mas bienaventuradas del mundo, si solamente conocieran a Dios (Casas, 1997: 33-34).*

Este retrato lascasiano de la ingenuidad y la falta de fe cristiana de los indios tiene mucho en común con estereotipos posteriores de los criollos “perezosos” y los campesinos sin civilización. Es la barbarie de los gauchos pampeanos, violentos y supersticiosos, o la insuficiencia del mexicano en comparación con los norteamericanos:

*Nuestra soledad tiene las mismas raíces que el sentimiento religioso. Es una orfandad... una ardiente búsqueda: una fuga y un regreso, tentativa por restablecer los lazos que nos unían a la creación. Nada más alejado de este sentimiento que la soledad del norteamericano. En este país el hombre no se siente arrancado del centro de la creación (Paz, 1992: 19).*

A lo largo de este trabajo encontraremos legislaciones de distintos países latinoamericanos que parten de una evaluación negativa de sus minorías nacionales. Muchas Constituciones de la primera época republicana declararon abiertamente la disolución de las comunidades indígenas como finalidad última de la acción política: “Compete privativamente a la Unión legislar sobre la incorporación de los habitantes silvícolas a la comunidad nacional”, establecía, por ejemplo, la Carta Magna brasileña de 1934 (art. 5).

La acción de menospreciar a una persona o a una colectividad —expresada en México con el verbo ningunear— también se refleja en algunos trabajos históricos, en los que el continente americano no se presenta como sujeto activo en la construcción de su historia: “La América española que no es sino una provincia de Europa, aunque ambigua y frágil, no inventa la Independencia, la recibe” (Chaunu et al., 1973: 30).

### **La expropiación: el otro es como yo digo**

La expropiación del diferente, por vía de una proyección, constituye el discurso más peligroso de Cronos, ya que en un primer momento aparece como un reconocimiento. Esta estrategia —que otros han llamado de solidaridad a través de la fusión con la víctima (Schutte, 1993: 160)— no implica ni la negación del otro ni su desvalorización, sino la usurpación de su voluntad. Simón Bolívar cae involuntariamente en esta trampa al describir los sufrimientos de los indios en la colonia —para luego sugerir el alivio de los mismos a través de la rea-

lización de su proyecto político: “Los salvajes que habitan [en la zona de Nueva Granada y Venezuela] serían civilizados..., su gobierno podría imitar al inglés” (Bolívar, 1986: 33).

*El monoculturalismo, algo todavía tan característico del constitucionalismo no sólo por América, puede ser de por sí genocida. En esta situación, hoy por hoy ¿qué justicia cabe que se ofrezca de parte constitucional al genocidio habido en América?...La multiculturalidad o es constituyente o no es más que coartada de una situación además potencialmente todavía genocida. No nos escandalicemos cándidamente luego cuando nos hallemos ante genocidios consumados.*

*Bartolomé Clavero (2002: 167).*

Más cercano aún al tema destaca la política indigenista a partir del siglo XX, la acción gubernamental proteccionista y la restricción de los derechos civiles de las comunidades étnicas bajo el pretexto de asistencia y apoyo: el Código Civil brasileño de 1916 equiparaba a los indígenas con los menores de edad (entre 16 y 21 años), al determinar que estos “silvícolas” eran “incapaces relativamente a cierto actos o en la manera de ejercerlos” (art. 6) y que estaban sujetos a un régimen tutelar. De modo similar, el

derecho español había aplicado a los indios la categoría paternalista de “rústicos” y “miserables”:

*Al igual que los miserables castellanos, los indios van a estar liberados de la presunción del conocimiento de la ley...Gozaban, pues, de la misma protección que los europeos, como la mujer casada, que generalmente no podía actuar en el mundo del derecho por sí misma o el menor que requería de un representante para los mismos efectos. Así también el indio del común —otro es el trato a los nobles— requería de un representante para su actuación jurídica, que es el protector de naturales (Dougnaç Rodríguez, 1994: 316).*

### **La percepción del otro es un aprendizaje**

De los discursos del Cronos latinoamericano podemos inferir que las otredades no existen de forma natural en el imaginario social e individual, sino que están sujetas a un proceso de aprendizaje —una lección que al menos algunos legisladores latinoamericanos han empezado a tomar en consideración. Las tres estrategias para ignorar a lo distinto indican una distorsión social, una dificultad cultural de compartir con comunidades distintas el mismo espacio geohistórico.

El error no parece ser casual: por la similitud fonética entre *Cronos* (el hijo de Gea y Úrano) y *Ironos* (griego: el tiempo) se llegó a considerar al Titán una personificación del dios del tiempo. Una confusión sabia: con la muerte del dios que negaba los límites y aspiraba a la eternidad surge la temporalidad, el límite y el otro.



El Cronos americano (sea como usurpador totalizante o como encarnación de los límites temporales) no es más que una metáfora, una figura imaginada, para describir un estilo despreciativo de acercarse a lo desconocido -un modo de actuar que quizás ni siquiera pertenece exclusivamente al mundo occiden-

tal, sino que parece ser una inclinación inherente a todos los seres humanos, junto con otras características más constructivas, como la vocación hacia la cultura, el diálogo, la conciliación, la creación artística y técnica y la solidaridad.

# **Bibliografía**

**Bolívar, Simón**

**1986**

"Carta de Jamaica", en *Ideas en torno de Latinoamérica*, Volumen I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, pp. 19-36.

**Casas, Bartolomé de las**

**1997**

*Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, México, Fontamara.

**Chaunu, Pierre, et al.**

**1973**

*Interpretación de la independencia de América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

**Clavero, Bartolomé**

**2002**

*Genocidio y justicia. La Destrucción de Las Indias, ayer y hoy*, Madrid, Marcial Pons.

**Dougnac Rodríguez, Antonio**

**1994**

*Manual de Historia del Derecho Indiano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

**Paz, Octavio**

**1992**

*El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica.

**Schutte, Ofelia**

**1993**

*Cultural identity and social liberation in Latin American thought*, Albany (estado de Nueva York), State University of New York.

# Introducción

## ¿Qué sentido y alcance tiene este estudio?

El proyecto de la modernidad -en el sentido de apuesta en el progreso económico, la educación y la democracia- pocas veces se ha manifestado tan contradictorio como en los comienzos del siglo XXI. La circulación libre de información vía satélite va acompañada de su utilización masiva por parte de las grandes empresas de comunicación, la caída del Muro en Berlín y la creciente globalización de la economía coincide con la consolidación de naciones minúsculas en Europa; mientras en algunos centros de investigación del mundo se está avanzando sobre la manipulación y reproducción de la estructura genética del hombre, en otras regiones se expande el cólera.

El resurgimiento de ciertos fenómenos como las guerras étnicas, las grandes migraciones, el racismo y el fanatismo religioso dan cuenta de las dicotomías y del potencial de violencia que implica la modernidad. Frente a la incapacidad de (lo que se suele identificar como) *la cultura occidental* de ofrecer un sentido, una utopía realizable al mundo, aparece la búsqueda por un nuevo paradigma. Sin embargo, ¿será reversible la experiencia de la modernidad?, ¿significará la posmodernidad su superación?, ¿pueden las leyes escritas -como representación del pensamiento moderno- ayudar a resolver los conflictos?

El presente trabajo surgió en el contexto de la reflexión sobre los efectos paradójicos de la modernidad en el continente americano. Un levantamiento indígena en el sur de México en 1994 sintetizó la persistencia -si no es la agudización- de estas polarizaciones internas: Tratado de Libre Comercio-*versus* autonomías regionales, economía abierta *versus* artesanía local. ¿Nos encontramos frente a proyectos incompatibles?, ¿Habría que excluir o aniquilar uno de los dos para imponer el otro?

A partir de estas inquietudes un tanto difusas nos hemos propuesto conocer la percepción que los legisladores latinoamericanos tienen y han tenido de las minorías nacionales. Sin embargo, responder a este planteo aparentemente sencillo ha resultado más difícil de lo que pareciera: las fuentes analizables no son fácilmente accesibles (a veces sólo vía Internet), hay pocas obras introductorias, y -esto es mucho más grave- el mercado editorial en América Latina

se encuentra en un estado deplorable de disgregación y desvinculación.

*¿Qué derechos tienen actualmente los pueblos indígenas en las Constituciones latinoamericanas?*

Trataremos a continuación dar cuenta del alcance y sentido de esta formulación, a través de varios interrogantes que resulta necesario plantearse y cuyas respuestas se perfilarán a lo largo de este libro.

### ¿Qué trascendencia tiene la cuestión nacional hoy?

Al seleccionar y resumir los acontecimientos más trascendentes del siglo pasado -los *highlights* periodísticos-, los editores de las crónicas y los almanques que se publicaron en aquellos años no pudieron eludir el tema de los nacionalismos. La enciclopedia *Compton* expresa una evaluación bastante extendida sobre este fenómeno:

*Puesto que la nación es la estructura política más difundida en el mundo moderno, el nacionalismo es la fuerza política más pujante. Este último resultó durante toda esta centuria mucho más poderoso que las ligaduras religiosas o ideologías, como por ejemplo el comunismo o el socialismo* (varios autores, 1994, traducción del inglés)

Ya en los años veinte el Partido Nacionalsocialista Alemán había declarado la desigualdad humana como programa político:

*Solamente los miembros del pueblo pueden ser ciudadanos. Miembro del pueblo quiere decir de sangre alemana sin excepciones para ninguna confesión. Ningún judío, por lo anterior, puede ser miembro del pueblo* (en varios autores, 1991: 298, traducción del alemán).

Aproximadamente seis millones de personas murieron en los campos de concentración, 30 millones -más de la mitad de las cuales eran rusos- perecieron en los campos de batalla, 21 millones fueron desarraigados de sus hogares. La terrible realización del principio del-“superhombre” desacreditó a los movimientos nacionalistas y totalitarios en Europa. Francis Fukuyama, el “profeta del fin de la historia”, anunció incluso la decadencia definitiva de todos



los adversarios del liberalismo triunfante -el fascismo, el marxismo y el fundamentalismo religioso, principalmente:

*La II. Guerra Mundial destruyó el fascismo como ideología viviente... El ultranacionalismo expansionista, que prometía un conflicto sin fin que conduciría a una derrota militar desastrosa, había perdido por completo su atractivo (Fukuyama, 1990: 4).*

Sin embargo, los conflictos nacionales han persistido en Europa, y no únicamente a causa de la descomposición del bloque socialista. El mapa político de Europa, una vez más, se ha modificado aceleradamente. Mientras han surgido nuevos países soberanos, la Unión Europea realizó la unificación monetaria por los acuerdos de Maastrich.

¿Cuál ha sido la importancia de la cuestión nacional en América Latina? Esta problemática se vincula dentro de circunstancias particulares, algunas de las que sería interesante recordar:

**1. Las revoluciones dirigidas.** Los populismos de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, principalmente en Brasil (el *Estado Novo* de Getulio Vargas), México (Lázaro Cárdenas), Ecuador (Velasco Ibarra) y Argentina (Juan Domingo Perón), fueron uno de los pocos intentos logrados de modificación substancial del orden económico y social establecido. Estas “revoluciones desde arriba” (cfr. Rouquié, 1994: 278 sigs.), si bien muchas veces se limitaron al desmantelamiento simbólico de las oligarquías y a pesar de su discurso inspirado por el fascismo italiano (especialmente en el caso de Perón), lograron una modesta modernización industrial y una política de integración nacional.

**2. El nacionalismo que ciega.** El *clisé* de la fraternidad

latinoamericana, por otra parte, no resiste la realidad de una región en constante conflicto bélico:

*Se estima que en Latinoamérica, desde finales de la segunda Guerra Mundial hasta comienzos de la década de 1980, ha habido*

*11 conflictos internacionales y 38 conflictos armados internos. Catorce de ellos ocurrieron en Centroamérica, 13 en el Caribe y 22 en Sudamérica. Según estimaciones prudentes, la cuota de muertes causadas directamente por estos conflictos se acerca al medio millón, y la cifra de refugiados en dicho lapso excedió los cuatro millones de personas (Cunill Grau, 1995: 49).*

Aunque estas confrontaciones muchas veces tienen un trasfondo económico, es destacable el potencial de movilización del discurso nacionalista, como lo ha demostrado, por ejemplo, la guerra de las Malvinas de 1982. La dictadura de Leopoldo F. Galtieri recibió entonces el apoyo ferviente de casi todos los movimientos inzquierdistas argentinos -una actitud amnésica, a la vista de los casi treinta mil desaparecidos de sus militantes durante este régimen.

**3. El indio no quiere morir.** “Ahora ya no se habla del indio sino del explotado y explotadores”, afirmó el filósofo mexicano Leopoldo Zea durante una conferencia internacional en los años setenta (1979: 13). Los autores de un manual de historia de América Latina muy divulgado en los Estados Unidos también describen el mestizaje y la desaparición de las identidades étnicas como un proceso inevitable:

*El gobierno mexicano, más que cualquier otro de América Latina, ha intentado preservar sus tradiciones indígenas...El resultado más probable es que esas naciones surjan como culturas predominantemente europeas con remanentes dispersos de influencia indígena o africana (Skidmore et al., 1996: 443).*

Sin embargo, el concepto de mestizaje -cuyas raíces remiten al proyecto “civilizatorio” de Simón Bolívar y D. Faustino Sarmiento- se encuentra en crisis: las reformas constitucionales del continente que incluyen la definición del Estado multiétnico y la mención peyorativa del indigenismo estatal en los documentos de los grupos indígenas son indicios del ocaso de la supuesta hibridez, del *melting pot* sureño. Los mismos indígenas de Chiapas recordaron en 1994:

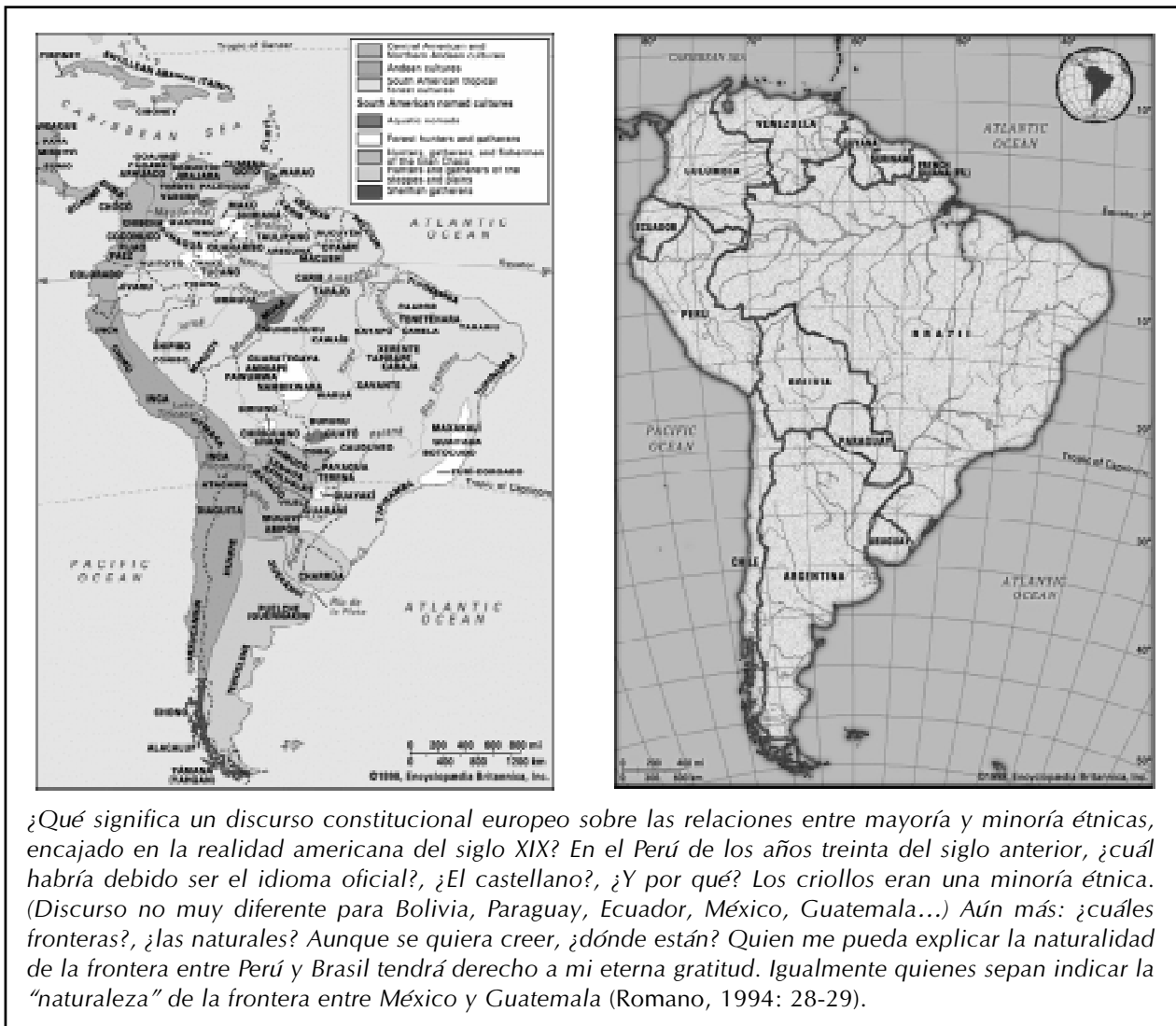
*La globalización no ha logrado eliminar la diversidad cultural, pero podría conseguirlo. Desde el punto de vista cultural, la globalización puede interpretarse fundamentalmente de dos maneras opuestas: o bien como un proceso hacia una sociedad global que esté constituida por una única cultura; o bien como la construcción de una sociedad planetaria en la que participen las diversas culturas del mundo, en un proceso en el que cada una enriquezca a la sociedad global y al mismo tiempo se beneficie del intercambio y de la cooperación con las otras.*

León Olivé (1999: 16).



## Cuadro 1

### Culturas indígenas y Estados nacionales en América Latina



**Fuentes:** García-Pelayo y Gross, 1990: 1666; Mapas: Encyclopaedia Britannica Multimedia 98. El mapa quizá más detallado de las etnias y lenguas indígenas en América Latina se encuentra en Jordán Pando, 1990. Por su tamaño sobredimensional, lamentablemente, no hemos podido incluirlo.

La república mexicana se ha construido en los últimos 200 años a partir de la ficción de ser una 'nación mestiza', negando la existencia de nuestros pueblos y construyendo un Estado mestizocrático ficticio (varios autores, 1995).

El despertar de los movimientos étnicos en Latinoamérica, expresado en la Declaración de la Selva Lacandona (1994), también contradice el tópico tan común de una voz irrecuperable del indígena, del indio "bueno" pero muerto:

*Somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad, los desposeídos, somos millones y llamamos a*

*todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre (en García León, 1994: 33).*

Los pueblos indios contemporáneos, según veremos, están lejos de desaparecer y el número total de sus integrantes, se ha estabilizado desde hace años.

4. **Estados inventados.** Finalmente, los historiadores han intensificado en los últimos años su preocupación por la formación de los Estados latinoamericanos, como continuidad de reflexiones anteriores de intelectuales importantes, como el peruano J.C. Mariátegui, el sociólogo brasileño Gilberto Freyre, el



etnomusicólogo Fernando Ortiz, el chileno Benjamín Subercaseaux, los mexicanos Samuel Ramos y Octavio Paz entre los años treinta y cincuenta del siglo pasado. Ruggiero Romano (1994) analiza el traslado poco elaborado del concepto europeo del Estado del siglo XIX (con sus supuestos básicos como unidad, proyecto nacional, fronteras naturales, idioma y religión homogéneos, tolerancia y democracia) a la realidad americana del siglo XIX.

Este modelo -que pretendía ser una construcción universal- no pudo cuajarse fuera de su contexto. Las fronteras naturales, la propiedad privada y la igualdad ciudadana no existían en “América Centromeridional”; el idioma oficial, por ejemplo, resultó ser una imposición. La disyunción entre nación real y oficial, entre Estado y sociedad explicaría la larga supervivencia de las oligarquías y las dictaduras. El autor concluye que el discurso europeo constitucional nunca se realizó plenamente en América Latina, ya que la clase dirigente no logró transformarse en un “instrumento de mediación entre el poder y la sociedad civil”. Por otra parte, existe una gran cantidad de estudios -por ejemplo, de Sergio Bagú, Agustín Cueva, Darcy Ribeiro, Ricaurte Soler y Marcos Kaplan- que han profundizado en esta temática, señalando el carácter “irreal” del republicanismo latinoamericano y su tendencia excluyente.

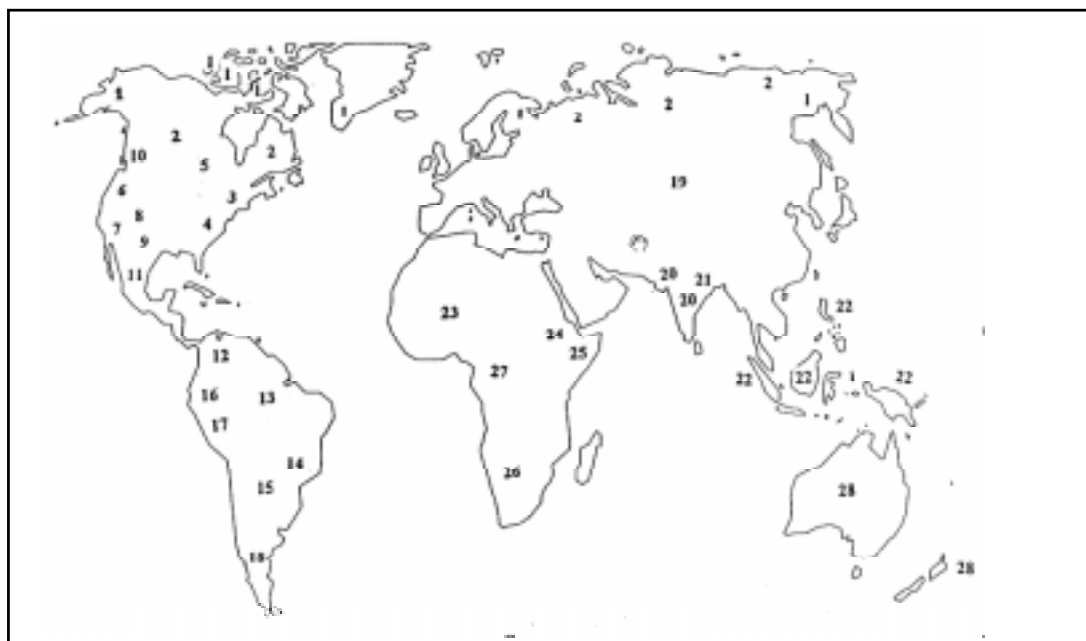
“La nación es el tema de nuestro tiempo” (Díaz Müller, 1992: 15). América Latina no se substrahe de esta situación. Los cinco elementos mencionados – el primer gran movimiento de modernización en América Latina (bajo signo populista), la capacidad de convocatoria de los nacionalismos (incluso para apoyar enfrentamientos bélicos), la crisis de la noción del mestizaje y el surgimiento de demandas diferenciadas de grupos étnicos, así como algunos nuevos enfoques históricos acerca de la formación suspendida y estancada del Estado-nación– demuestran la necesidad de reconsiderar el alcance de este fenómeno.

### ¿Por qué estudiar a las minorías étnicas en América Latina?

“Pueblos sin historia” designaba Friedrich Engels a las minorías étnicas en el mundo y profetizó su inevitable desaparición. Hoy, muchos expertos en la región latinoamericana niegan la existencia de la cuestión étnica: “No hay en este continente problemas de minorías, en el sentido ‘europeo’ del término. El problema indígena tiene características peculiares que es de suponer se irán superando con el tiempo”, señala Lerner al respecto (1991: 817). Otros autores, como el jurista Quiroga Lavié interpretan el sentimiento patriótico como signo de la firmeza de los lazos unificadores:

*En relación con la formación del espíritu nacional en los países latinoamericanos -que viene a determinar el régimen de la ciudadanía y nacionalidad-*

**Cuadro 2**  
**Pueblos indígenas en el mundo**



## Pueblos indígenas en el mundo

<p><b>1. Regiones Árticas</b> Aleut Chipewyan Inuit Saami</p> <p><b>2. Regiones Sub-Árticas</b> Cree Dene Naskapi Ojibwa</p> <p><b>AMÉRICA DEL NORTE</b></p> <p><b>3. Bosques del Este</b> Algonquin Haudenosaunce (Six Nations) Huron Micmac Potawatomi Shawnee</p> <p><b>4. Sudeste</b> Cherokee Chickasaw Creek Seminole</p> <p><b>5. Grandes Llanuras</b> Arapaho Cheyenne Pawnee Sioux</p> <p><b>6. Meseta del Noroeste</b> Nez Perce Wasco Yakima</p> <p><b>7. California</b> Cahuilla Pomo</p> <p><b>8. Gran Cuenca</b> Shoshone Ute</p> <p><b>9. Sud-oeste</b> Apache Dine (Hopi) Navajo Zuni</p> <p><b>10. Costa pacífica del noroeste</b> Bella Coola Chinook Haida</p>	<p>Kwakiutl Salish Tlinqit</p> <p><b>11. América Central</b> Bribri Cakchiquel Chol Chuj Cora Guaymi Huichol Ixil Kekchi Kuna Lacandon Lenca Maya (descendants) Miskito Nahua Pipile Quiche Rama Seri Sumu Tarahumara Yaqui Yucatec</p> <p><b>12. Gran Caribe</b> Akawaio Bari (Motilonés) Choquie Guajiro Karina Kogi Otomac Paez Yarawato Yukpa</p> <p><b>AMÉRICA DEL SUR</b></p> <p><b>13. Amazonía</b> Aguaruna Amarakaeri Amuesha Arara Arawak Ashaninka Asurini Gaviao Kayapo Kreen-Akarore Matsigenka Mundurucu Nambikwara Parakana Quichua (Oriental)</p>	<p>Sanema Secoya Shipibo Shurar (Jivaro) Tukano Ufaina Waimiri-Auroari Worani (Auca) Wayana Xavante Yagua Yanomami</p> <p><b>14. Mato Grosso</b> Borborá Botocudo Ge (Central) Guato Kaduveo Kaingang Karaja Kayapo (Southern) Tupi</p> <p><b>15. Gran Chaco</b> Ache Ayoreo Chamacoco Chiriguano Guana Mataco Mbaya Toba-Maskoy</p> <p><b>16. Tierras Bajas Andinas</b> Occidentales Cayapas Colorados</p> <p><b>17. Altiplano Andino</b> Aymara Huancas Kolla Mojo Otavalo Quechua Salasaca Uros</p> <p><b>18. Patagonia-Pampas</b> Aracuanian Mapuche Ranquel Tehuelche</p> <p><b>ASIA</b></p> <p><b>19. Asia del Norte y Central</b> Ainu</p>	<p>Hui Manchu Miao Mongolian Taiwan Aborigines Tibetan Uighur Yi Zhuang</p> <p><b>20. Asia del Sur</b> Bhils Chenchus Dallfás Dandami Gadabas Garos Gond Hos Irula Kurumbas Juangs Kadras Kameng Khassís Khonds Kolis Lohit Mundas Naga Oraons Pathan Santal Savaras Sholegas Toda Kotas Vedda</p> <p><b>21. Chittagong Hill</b> Tract Peoples Chakma Marma Tripura</p> <p><b>22. Asia del Sud-Este</b> Chin Hmong Kachin Karen Kedang Lisu Semai Shan</p> <p><b>ÁFRICA</b></p> <p><b>23. Sahara, Sahel</b> Fulani Tuareg</p>	<p><b>24. Sudán</b> Dinka Hamar Kawahla Lotuko Mondari Nuba Nuer Rashaida Shilluk Zande</p> <p><b>25. El Cuerno y África del Este</b> Barabaig Eritrean Maasai Oromo Somali Tigrayan</p> <p><b>26. Desierto Kalahari</b> San</p> <p><b>27. Bosque Ituri</b> Efe Lese Mbuti</p> <p><b>28. Australia y el Pacífico</b> Aboriginals Arapesh Asmat Bangsa Bontoc Chamorro Dani Dayak Hanunoo Hawaiian Iban Ifugao Kalinga Kanak Kayan Kedang Mae-Enga Maori Mundugumur Penan Rapa Nui Tahitian Torres Strait Islanders Tsembaga</p>
---	---	---	---	---

Fuente: Ethel (Wara) Alderete (comp.): The Health of Indigenous Peoples, World Health Organization (WHO), 1999.



podemos decir que existe una acendrada valoración de dicho espíritu en cada uno de sus pueblos... (Quiroga Lavié, 1994: 10).

Sin embargo, a pesar del genocidio causado por la explotación colonial, de una tradición jurídica individualista del siglo XIX, un indigenismo integracionista de la postguerra y la globalización económica (sumado a los malos augurios de marxistas y liberales), estos pueblos "sin futuro" sobrevivieron hasta nuestros días: 300 millones de nativos (miembros de 5.500 etnias) están esparcidos por más de 70 países. Alrededor del diez por ciento de la población latinoamericana pertenece a sus comunidades; y el número total de sus integrantes (cerca de 50 millones) se ha estabilizado desde hace años (cfr. Burger, 1992: 8-9; Heintze, 1995: 7; Matos Mar, 1993: 158; Stavenhagen, 1992: 66-68): "A pesar del peligro de extinción inminente que amenaza a numerosas etnias minoritarias del continente, la tendencia al crecimiento del conjunto de los pueblos indios es cada vez mayor" (sin autor, 1990: 11).

El peso de los pueblos indígenas en América Latina no sólo se expresa en porcentajes poblacionales, sino también a escala cualitativa. Estos grupos ocupan muchas de las zonas de biodiversidad más importantes de nuestro globo y, en términos generales, han sido los únicos capaces de proteger este hábitat. Su distribución geográfica, por otro lado, representa uno de los desafíos más grandes para las fronteras nacionales de los Estados latinoamericanos, mismas que son resultado del principio jurídico de *uti possidetis* de la Independencia: Esta doctrina establece el principio de sucesión jurídica al que se adhirieron los flamantes Estados independientes con relación a la colonia. Los límites geográficos de las Indias occidentales, de esta manera, fueron la base de la definición territorial de los países latinoamericanos.

Para el caso de Argentina, el historiador Nicolas Shumway escribió un estudio titulado *La invención de la Argentina*. En una entrevista este investigador norteamericano sostiene:

*No creo que en modo alguno se pueda hablar de naciones naturales... Ni las fronteras ni la comunidad lingüística ni el pasado común explican a una nación por sí solos: porque la nación es una invención retórica que es preciso renovar constantemente* (en Eloy Martínez, 1993).

El desplazamiento físico de estos pueblos hacia zonas marginales y su presencia en las grandes ciudades, ciertamente, han modificado su forma de vivir, su

auto-imagen y su percepción del mundo "exterior". ¿Inician estos nuevos fenómenos sociales la disolución del problema étnico en el marco referencial mayor de los problemas nacionales o globales? El gran peso político que cobraron algunos movimientos indígenas durante las últimas dos décadas en países como Ecuador, Colombia, Brasil y México, así como su amplia elaboración de una reflexión propia, contradicen esta tesis de la supuesta disolución del conflicto étnico y de un proceso de mestizaje inevitable. El "despertar" de la conciencia indígena es una temática muy frecuente en las investigaciones sobre movimientos étnicos. La mayoría de los autores ubica este renacimiento en los primeros años de la década de los ochenta. Empero, parece que por el momento no existe estudio que abarque a toda la región y a las múltiples organizaciones y diferentes casos nacionales (cfr. Bengoa, 2000; Iturralde Guerrero, 1997: 83-89; Montoya, 1996; Morin, 1988; Sánchez, 1996).

### ¿Qué sentido tiene examinar leyes que nadie respeta?

El cinismo con el que las clases dirigentes violan el orden legal establecido es, probablemente, uno de los problemas más graves que afronta actualmente América Latina. Durante el interminable régimen autoritario de Alfredo Stroessner en Paraguay (1954-1989), la Constitución política proclamaba, por ejemplo, que "la dictadura está fuera de la ley" (art. 40: 9). Al tiempo que el Estatuto de las Comunidades Indígenas de esta época (1981) prohibía explícitamente "el uso de la fuerza y la coerción como medios de promover la integración de las comunidades" (art. 4), el Gobierno paraguayo estuvo continuamente acusado, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de graves abusos contra los indígenas. Los sucesivos Gobiernos de déspotas de la familia Duvalier en Haití (1971-1986), en otro plano, nunca intentaron derogar el artículo 7 de la Carta Magna que establecía que "el culto de la personalidad está formalmente interdicto". En Guatemala surge en 1986 una de las primeras Constituciones latinoamericanas con reconocimientos culturales específicos, que incluyen el derecho a la identidad cultural (art. 58) y la educación bilingüe (art. 76). Los primeros seis años de vigencia de esta moderna Carta Magna, sin embargo, se caracterizaron por matanzas en poblaciones indígenas perpetradas por grupos paramilitares.

La "cultura del atropello a la ley", es un problema típicamente (aunque no exclusivamente) latinoamericano, con fuerte arraigo histórico. El conocido proverbio "La ley se acata, pero no se cumple" -poste-





### Cuadro 3 Antiguas culturas indígenas



Fuente: Encyclopaedia Britannica Multimedia 98.

riormente “mexicanizado”: “Para los amigos la ley y para los enemigos el peso de la ley”- expresaba ya en la época colonial el rechazo de los burócratas a reglamentos que, en muchos casos, eran ajenos a la realidad americana.

Por otra parte, algunos historiadores del derecho sostienen incluso que la impunidad y la violación de los derechos humanos en esta región no van en contra de la ley, sino que éstos últimos son instrumentos precisamente diseñados para el ejercicio del poder de determinados grupos de interés:

*Las Leyes de Indias contenían ya toda la filosofía de esa jurisdicción colonial que fue heredada por las repúblicas, y que ha venido adaptándose continuamente, para regular las formas de propiedad y de trabajo, y reglamentar las maneras de organización y asociación de personas. La historia del derecho americano, desde fray Bartolomé de las Casas hasta Andrés Bello, es testimonio de esta vertiente **jurídica**, de dominación (Jordán Pando, 1990: 21; subrayado del autor).*

¿Por qué entonces volverse “abogado del diablo”, defensor de una legalidad que nadie respeta o que



resulta ser un instrumento de opresión? Aunque esta duda pertenece al ámbito de la Filosofía del Derecho y de la Teoría Política -además de sobrepasar ampliamente el espacio de una introducción-, esbozaré algunas ideas al respecto:

**1. ¿Ley absoluta o transacción consensuada?** La reprobación de prácticas legales injustas puede desembocar en dos conclusiones: el rechazo a cualquier tipo de acuerdo (sea tácito o expreso) dentro de una sociedad. Los adeptos de esta posición aspiran generalmente a una justicia originaria, un estado de naturaleza donde está “el hombre libre, con el corazón en paz y el cuero en buena salud”, tal como lo describió J.-J. Rousseau (1712-1778) (citado en Matteucci, 1997: 345). Dentro de este esquema también caben los regímenes teocráticos, fundamentados en una ley divina y estática. Los teóricos del *contractualismo*, en cambio, parten de un proceso irreversible de las sociedades modernas hacia un pacto social. Esta posición -que se formó como una corriente del pensamiento europeo entre el inicio del siglo XVII y el fin del siglo XVIII- generalmente no tiende a cuestionar la idea de un orden legal como tal, sino que se preocupa por las formas de legitimar o modificar este orden. La presente investigación defiende, precisamente, la necesidad de establecer reglas consensuadas en los países latinoamericanos (que no necesariamente tienen que estar escritas, como en el caso del derecho consuetudinario, pero sí respetadas). Para decirlo en el lenguaje metafórico del prefacio: *La ausencia de la regla es el dominio Cronos* -aunque la existencia de leyes establecidas tampoco es garantía automática de su eficacia.

**2. ¿Por qué fallan las leyes?** Una vez determinado (aunque sea provisionalmente) que el problema no consiste en la existencia abstracta de ordenamientos, sino en los casos concretos de Constituciones y leyes que no se acatan, cabe la pregunta si esta falta de eficacia legal remite a una defectuosa o malintencionada redacción de las leyes o a una inoperante administración de la justicia. Pongamos un ejemplo: una comunidad de indígenas es atacada y expulsada violentamente de sus tierras por grupos armados -tal como les sucedió en 1996 a los guaraní-kaiowa en Mato Grosso do Sul (Brasil)-, y los agresores (que incluyen a un alcalde y los ganaderos de lugar) quedan impunes (cfr. varios autores, 1997: 63). ¿Este incidente

pudo producirse a pesar de una legislación indigenista moderna o con su condescendencia?, ¿Es la ley la que promueve (o al menos permite) el atropello?, ¿O será el Poder Judicial el deformador de un marco normativo retóricamente perfecto? Por lo pronto, muchas investigaciones se han enfocado en la administración de la justicia, indicando, generalmente, un grave rezago en este rubro en cuanto a la falta de independencia de la judicatura, la inadecuada formación académica, la sobrecarga burocrática de los jueces, un derecho penal anticuado (y de herencia inquisitiva) y una situación “catastrófica” en los reclusorios (Madlener, 1996: 13-19). En los últimos años también han aparecido estudios que relacionan los textos legales directamente con su grado de efectividad. Las leyes principales, según este punto de vista, contribuyen, -a través de mecanismos muy sutiles- activamente a un ordenamiento legal injusto y discriminatorio (cfr. García Villegas, 1993; Silva-Herzog Márquez, 1997). Sea como fuese, las dos hipótesis sobre el origen de la inoperancia de la ley no son, de ninguna manera, excluyentes, pero con relación a las organizaciones indígenas, como veremos enseguida, desde hace algunas décadas predomina la impugnación de las bases fundamentales del Estado.

**3. El reclamo por la reforma del Estado.** Al revisar un amplio cuerpo de documentos redactados por organizaciones indígenas de la década de los ochenta, Stavenhagen llamaba la atención sobre la falta de demandas legales: “...un dato significativo es que en casi la mitad de las 137 declaraciones revisadas, no se hace alusión alguna a cuestiones legislativas ni a la administración de justicia” (Stavenhagen et al., 1988: 167). A pesar de que no existe estudio abarcador que continúe el esfuerzo investigador de este autor, no es aventurado afirmar que los movimientos indígenas de América Latina, a fines del siglo XX, han abandonado sus críticas localistas (con las características apelaciones limitadas a las autoridades superiores para lograr algún objetivo específico) y se han vuelto impugnadores del actual contrato social: “Un fantasma recorre Indoamérica: el fantasma de la autonomía”, resume Díaz Polanco esta nueva conciencia jurídica:

*La meta autonómica surge ya como la principal bandera de lucha de los pueblos indios en todo el continente...la demanda de*



democracia política se eleva hasta la propuesta de modificaciones de fondo en la organización de los estados que hagan posible la formación de autogobiernos indios en los marcos nacionales (Díaz Polanco, 1991: 200).

Una breve ojeada a los documentos más importantes que se han publicado en los últimos años reconfirma esta tendencia: en la Declaración de Quito (1990), fruto del Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indios, por ejemplo, abundan las críticas a la legalidad establecida:

*...en los actuales Estados Nacionales de nuestro continente, las Constituciones y leyes fundamentales son expresiones jurídico-políticas que niegan nuestros derechos socioeconómicos, culturales y políticos. De ahí que en nuestra estrategia general de lucha, consideremos prioritario exigir las modificaciones de fondo, que permitan el ejercicio pleno de la autodeterminación a través de gobiernos propios de los pueblos indios y del control de nuestros territorios (en Díaz Polanco, comp., 1995, 390).*

*La característica principal de la emergencia indígena es la existencia de un nuevo discurso identitario, esto es, una "cultura indígena reinventada". Se trata de una "lectura urbana" de la tradición indígena, realizada por los propios indígenas, en función de los intereses y objetivos indígenas. Es por ello que se trata de un discurso arraigado profundamente en la tradición, pero con capacidad de salir de ella y dialogar con la modernidad.*

*José Bengoa (2000: 128-129).*

Tres años después, un conjunto de antropólogos exhorta en la Declaración de Barbados III:

*...a los poderes legislativo, judicial y a los partidos políticos, a fin de que sus leyes, resoluciones y actividades se enmarquen dentro del respeto al pluralismo étnico y los derechos imprescriptibles a la vida, la tierra, a la libertad y a la democracia (en sin autor, 1994: 40).*

Por otra parte, los indígenas chiapanecos, que en enero de 1994 irrumpen violentamente en el escenario político mexicano se muestran muy familiarizados con el ámbito jurídico, al justificar en la Declaración de la Selva Lacandona el levantamiento armado con el artículo 39 constitucional que garantiza al pueblo "en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

En 1995 el Gobierno guatemalteco se

compromete en un histórico Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas frente al grupo guerrillero Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y a la sociedad en general (mayoritariamente indígena) a promover cambios legislativos que apuntan a la proscripción constitucional del racismo, la oficialización de las lenguas y las creencias religiosas autóctonas y el establecimiento de un régimen autonómico. Por otra parte, en uno de los documentos más polémicos de la actualidad mexicana, los Acuerdos de San Andrés de 1996, los representantes gubernamentales coinciden con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en que:

*...las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado en el marco de la reforma del Estado, para que sus reivindicaciones encuentren respaldo en el estado de derecho (EZLN, 1996: 38).*

Finalmente, en el último proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 1997), -en cuya elaboración, partici-

pararon los 35 Estados miembros- se les reconoce a los pueblos indígenas sus "derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros" y se anuncia la adopción de "las medidas legislativas y de otro carácter, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración" (art. II). Los pueblos originarios de América, como sugieren estos pocos ejemplos, en los últimos 10 años han ido definiendo sus reclamos exigiendo la inclusión de algunos derechos específicos en las leyes fundamentales del Estado. En el transcurso de este trabajo será necesario indicar las posibilidades reales de esta estrategia de lucha, pero por ahora alcanza con destacar esta revalorización de un espacio y un instrumento tradicionalmente ajenos a las comunidades.

Habrán muchos argumentos más que afirman la revalorización de la esfera jurídica en el tratamiento de los problemas actuales de América Latina en general y de la etnicidad en especial: el significado



simbólico que implica el reconocimiento de la pluriculturalidad en las Cartas fundamentales más actuales y el auge del tema de las autonomías culturales entre juristas, historiadores, publicistas e intelectuales -entre ellos mucho indígenas.

### ¿Por qué remitirse a la historia para un análisis sobre la actualidad?

Si las Constituciones latinoamericanas tuviesen vida propia, seguramente se encarnarían en forma de elefantes: su excelente memoria, su cuerpo voluminoso, su estado evolutivo un tanto pasado de moda y una larga expectativa de vida son características que comparten estas Cartas con los paquidermos.

Cambiar de Constitución es uno de los procedimientos más complicados que se conoce en el régimen democrático. La búsqueda de consensos interpartidarios y del apoyo ciudadano, las discusiones en la Asamblea Constituyente y el laborioso proceso de redacción impiden la promulgación apresurada o coyuntural de este documento. Las modificaciones específicas en el ámbito constitucional, en todo caso, se suelen realizar a través de enmiendas o reformas específicas.

Un caso extremo de larga vigencia fue la Carta Magna de Argentina que rigió -aunque con múltiples enmiendas- de 1853 a 1994, desde la creación real de un Estado independiente bajo la dictadura de Juan Manuel de Rosas hasta el menemismo de los años noventa del siglo pasado. Es cierto que la vida institucional en América Latina del siglo XIX, desde un punto de vista general, fue mucho más discontinua, y con relación a Perú existen curiosidades históricas, como la Carta de inspiración bolivariana que -a pesar de instaurar la presidencia "vitalicia"- no alcanzó siquiera dos meses de vida. Estos vaivenes (al menos en Hispanoamérica) son reflejos de largos conflictos políticos e ideológicos que perduran hasta nuestros días.

Empero, en lo que se refiere a los temas que nos interesan aquí -la protección de la propiedad comunitaria, el derecho de voto de los alfabetos, la independencia del municipio y el reconocimiento del Estado pluriétnico, entre otros- detectamos, a *grosso modo*, tres vertientes históricas: el liberalismo latinoamericano *sui generis* del siglo XIX (con elementos españoles, franceses, angloamericanos), el constitucionalismo social (a partir de la Constitución de Querétaro de 1917) y, finalmente, el reformismo económico que se combina ocasionalmente con una política de reconocimiento étnico.

La historia ha depositado sedimentos perdurables en las Cartas Magnas de Latinoamérica: la Constitución vigente de Brasil, por ejemplo, al reconocer a los indios "los derechos originarios sobre las tierras" (art. 231) se remite a una tradición iniciada (y nunca revocada) por una orden real de 1680 que guardaba "la preferencia y el derecho de los indios que son señores originarios y naturales". Por otra parte, la función social de la propiedad, tan valioso concepto de los legisladores en Querétaro (1917), expresada en el artículo 27 -que establece que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" -también es una referencia a disposiciones anteriores, como el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que señalaba que "el estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado" (art. 13). Un caso muy ilustrativo de esta sedimentación conceptual es la Constitución peruana de 1993. La evaluación de los artículos indigenistas contenidos en este documento se vuelve una aspiración ficticia sin conocer los antecedentes jurídicos, como demuestra el ejemplo del artículo 89 (cfr. cuadro 20 "Excavaciones conceptuales" en el capítulo IV sobre el Perú).

En el ámbito de lo jurídico no hay palabras arbitrarias o neutrales, cada término suele ser discutido en la Asamblea Constituyente o el Parlamento, y las ambigüedades o imperfecciones que quedan finalmente plasmadas en un texto legal pueden tener, incluso, un trasfondo intencional. Es necesaria una interpretación histórica contextualizada. Los conceptos jurídicos arrastran un pesado bagaje histórico, tradiciones y referencias contextuales que reflejan la idiosincrasia de cada uno de los países latinoamericanos: el término población "silvícola" (en Brasil), por ejemplo, tiene otras connotaciones que el de las "comunidades nativas" (en Perú) o de los "núcleos de población ejidales" en México. Hemos tratado de hacer una valoración justa de los avances o retrocesos de los documentos legales, a partir de una "excavación" de estos conceptos.

Estas "excavaciones", el rescate del significado histórico particular, como veremos, resulta sumamente difícil. Primero porque no hay momento de emanación original de los conceptos, cada influencia teórica implica la condensación de otras: la autonomía, por ejemplo, es un término relacionado con el municipio hispanoamericano, el descentralismo centroeuropeo, el *self-government* inglés del siglo XVIII, la noción de independencia personal de Immanuel Kant (1724-1804), la política del Imperio Romano con los pueblos conquistados etc.; y aunque el concepto deriva etimológicamente



de la Grecia clásica, también fue concebida anteriormente por otros pueblos, como los persas, bajo denominaciones diferentes.

En segundo lugar surge la necesidad de encuadrar los conceptos en las discusiones ideológicas y la producción cultural general de la época, por lo que el material bibliográfico se ensancha. El indigenismo peruano de las primeras décadas del siglo XX, por ejemplo, está influenciado por los escritos de destacados intelectuales, como José Carlos Mariátegui.

Por último, no se debe perder de vista el análisis del trasfondo real de todo este andamiaje jurídico-teórico, es decir, el acontecer político, el impacto concreto de las disposiciones, los grupos de intereses, el régimen económico.

Las grandes exigencias de procedimiento que implica este tipo de estudios histórico-jurídicos explican, en parte, la falta de atención a la temática en la literatura especializada:

*Las deficiencias del sistema jurídico que se detectan en muchos países de América Latina, no resultan ser solamente un legado de las dictaduras de décadas pasadas. Tienen sus raíces en procesos históricos anteriores. Desgraciadamente, el estudio de éstos, a menudo no se considera relevante (Madlener, 1996: 11, traducción del alemán).*

### ¿Por qué abarcar a toda América Latina en este estudio?

La necesidad de elaborar un esquema abarcador sobre la temática apareció en el transcurso de esta investigación como respuesta al estado de confusión en el que nos dejaron muchos textos de análisis constitucional. Párrafos enteros -como el que transcribimos a continuación-, redactados por los más destacados especialistas en derecho indígena, a los ojos de un lector inexperto, se vuelven indescifrables y enigmáticos:

Guatemala **reconoce un derecho a la propia cultura, el derecho de las comunidades a su identidad cultural**. Nicaragua también se refiere a un derecho a la identidad cultura de las comunidades indígenas. Colombia lo que reconoce es la **diversidad étnica y cultural**; México, **una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas**, Perú, **la pluralidad étnica y cultural, con un derecho de toda persona a su correspondiente identidad**.

*Bolivia se declara ella misma **multiétnica y pluricultural**. Lo propio hace Ecuador asignándole los atributos de pluriculturalidad y multiétnicidad al Estado mismo. Panamá ha reconocido la pluralidad de lengua en término que, porque la impliquen, no parecen extenderse a la de culturas, pues asume al tiempo como objetivo constitucional un **cambio cultural** de dirección previsible. Posición similar presenta Argentina con una referencia a la **educación intercultural** o de transición entre culturas en sentido igualmente imaginable. Ecuador se ha referido igualmente a la castellana como **lengua intercultural** y a una **cultura nacional** en singular, pero también a la **cultura respectiva** de cada lengua, añadiendo ahora dicha profesión de multiculturalidad, esta confesión del propio Estado. La de una sola cultura, la que se tiene por **nacional**, no hace falta que conste igualmente en unos mismos pasajes, como en Panamá y en Nicaragua, para que se entienda y opere. Las Constituciones comienzan por hacerse en castellano, un indicio de que profesan, aunque no confiesen, una determinada cultura (Clavero, 1997: 77, subrayado del autor).*

Sin duda, el autor demuestra en esta cita un impresionante dominio de la materia. Empero, ¿a qué artículos constitucionales se refiere?, ¿Por qué restringir este análisis a 11 de 21 países latinoamericanos?<sup>1</sup> ¿No podríamos categorizar estos derechos culturales en subdivisiones como lengua, reconocimiento de la nacionalidad multicultural y educación bilingüe?

El cuadro sinóptico que elaboramos a partir de este tipo de interrogantes, en consecuencia, tiene la finalidad principal de acceder a fuentes legales y textos de interpretación que resultan herméticos para alguien que no proviene del campo de lo jurídico. Al acercarnos posteriormente al párrafo citado -después de haber elaborado un "mapa" general que registra aspectos del reconocimiento cultural, como la multiétnicidad y la oficialización de un idioma indígena- logramos finalmente ubicar las referencias constitucionales concretas y, además, divisamos la lógica subyacente del autor: Clavero se enfoca en su análisis precisamente en los países hispanoamericanos que establecen, de una u otra manera, una nacionalidad multicultural o reconocen las lenguas indígenas. En otras palabras, su interpretación engloba a las Constituciones relevantes en este aspecto.

Con todo, cabe una aclaración sobre el marco geográfico que elegimos para este trabajo y que comprende 21 países del continente: Argentina, Belice,

<sup>1</sup> En la cita transcrita Clavero se refiere a 10 países. En el mismo capítulo sobre los derechos culturales también analiza el caso de Paraguay. La Constitución ecuatoriana de 1996 (analizada por Clavero) ya no está vigente.





Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana Francesa, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, y Venezuela. No incluimos en esta investigación el Caribe, aun cuando puede ser considerado parte de la región, porque presenta una configuración étnica diferente. Su población indígena es minúscula y el elemento afroamericano plantea otros retos para la conformación de los Estados nacionales, que no necesariamente son palpables a escala constitucional. Excepto en Cuba -donde el Preámbulo glorifica a “los aborígenes que prefirieron muchas veces el exterminio a la sumisión”- en las Cartas fundamentales de las islas caribeñas no figuran las poblaciones indígenas (cfr. Jordán Pando, 1990: 47-48; Coronado Suzán, 1996: 77). También excluimos la legislación indigenista de los Estados Unidos, país que perteneció al Instituto Indigenista Interamericano (III), porque su relación con los más de 1.6 millones de nativos se fundamenta en el reconocimiento de algunos grupos específicos, expresado en tratados, estatutos y fallos de casos (cfr. Serafino et al., 1991: apéndice F; Clavero, 1994: 28-35). La población aborígen de Canadá, por lo demás, también está sujeta a este tipo de tratamiento aunque pareciera que existen procesos interesantes de negociación directa entre el Gobierno y los pueblos indígenas.

Por otra parte, hemos incluido en la revisión constitucional a la Guayana Francesa (Departamento de Ultramar de Francia) que no es miembro de la Organización de Estados Americanos, pues el criterio de base propuesto, en este caso, *son las etnias y no los Estados nacionales*. La distribución demográfica de los indoamericanos, en este sentido, apunta a delimitaciones comunitarias ajenas a las fronteras geopolíticas regionales y nacionales.

### ¿Cuál es la organización interna de este estudio?

- En el **primer capítulo** presentaremos una caracterización general de las diversas poblaciones indígenas, su peso numérico y sus áreas de ocupación en América Latina y el resto del mundo. A pesar de tratarse de un tema de técnica demográfica, en este breve apartado el lector conocerá también el carácter conflictivo y la relevancia política de los censos.
- El **segundo capítulo** parte del significado difuso y multifacético del término *derechos indígenas*. Partiendo de algunas definiciones fundamentales, propondremos tres ámbitos de vigencia de este concepto (derecho consuetudinario, política indigenista y derecho

internacional). De paso, indicaremos el desarrollo reciente que experimentó el concepto *indígena* en cada una de estas esferas jurídicas.

- En el **tercer capítulo** cuestionaremos algunas opiniones muy difundidas entre historiadores sobre el *status* legal de los indios en América Latina desde la Independencia.
- Partiendo de un esquema comparativo anteriormente elaborado, en el **cuarto capítulo** revisaremos 21 países latinoamericanos respecto de los derechos indígenas (entendidos en este caso como gestión estatal hacia esta población). Puesto que consideramos la fuente legal un sistema complejo de derechos y obligaciones interrelacionados, este análisis abarca un gran espectro de cuestiones no directamente vinculadas con nuestro tema. El tratamiento de cada caso nacional se inicia con mapas, estadísticas, la transcripción de los pasajes legales más importantes, una lista de la legislación secundaria y concluye con un texto interpretativo, entrevistas, recortes de periódicos e indicaciones bibliográficas y cibernéticas.
- En la **conclusión** resumiremos las tendencias actuales en materia indígena. También propondremos algunos elementos básicos para comparar y evaluar la eficacia de las leyes indigenistas.
- Como anexo separado se presentará un afiche que contiene el cuadro sinóptico general de las Constituciones analizadas, extraído de los 21 casos nacionales.

### ¿A partir de qué lecturas se abordó esta investigación?

Un importante punto de referencia ha sido, sin duda, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, publicado por Rodolfo Stavenhagen en 1988. Aunque la información sobre las Legislaciones latinoamericanas contenida en este trabajo ocasionalmente ha perdido vigencia, el tratamiento del problema nos ha dejado grandes directrices, por ejemplo con relación a los tres planos jurídicos y culturales del derecho indígena (consuetudinario, estatal e internacional, cfr. Varese, 1988: 318), el enfoque histórico y el énfasis en el problema de la violación de los derechos fundamentales de los indígenas. No existe por el momento investigación que continúe y actualice de forma sistemática este estudio, hecho que nos obligó a buscar la informa-



ción reciente en ensayos y trabajos dispersos. Entre estos es importante mencionar la excelente compilación *Derecho indígena*, coordinada por Magdalena Gómez (1997), producto de un Seminario Internacional en el Museo Nacional de Antropología e Historia en México donde participaron destacados especialistas. Otros trabajos imprescindibles en la materia figuran en la entrevista con Donna Lee Van Cott al final de esta introducción y en la entrevista con Marco Aparicio Wilhelmi en el capítulo IV.

*¿Vivimos un fin de época? Algunos signos parecen indicarlo. En cualquier caso, entre las ideas de la modernidad que están en crisis, hay una que nos afecta a todos en nuestra vida diaria: la crisis de los Estados nacionales. Pero una de las causas de que la reflexión se embrolle es la ambigüedad con que a menudo se usan los términos "Estados", "nación", "nacionalismo", y otros afines como "etnia" o "pueblo".*

Luis Villoro (1999: 13)

El concepto de autonomía -aunque no ocupa un lugar central en este trabajo- opera de forma casi invisible en su concepción general. Cabe indicar, por ejemplo, que los derechos autogestivos fueron uno de los cuatro criterios fundamentales para evaluar cualquier documento legal. Las reflexiones de Héctor Díaz Polanco (1991) en su libro—*Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, el concepto de "control cultural" propuesto por Guillermo Bonfil Batalla (1991), así como las ideas filosóficas sobre individualismo y comunitarismo de Luis Villoro (1996), nos hicieron reflexionar sobre la autonomía y sus múltiples dimensiones. Para una visión sobre el derecho internacional nos resultó además indispensable el artículo "Minorities" de Francesco Capotorti (1997), y para el derecho constitucional comparado se partió con

la lectura de Manuel García Pelayo. Con relación al funcionamiento del derecho en las sociedades latinoamericanas ha sido de gran utilidad la investigación sobre *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas* de García Villegas (1993), un trabajo que se ocupa del significado del "silencio" -es decir, las ambigüedades intencionales- de las formulaciones jurídicas. El estudio de la situación legal de los indios propuesto por este ensayo, en conclusión, se inscribe en un campo de investigación difuso, pero ya ampliamente desarrollado.

Los derechos étnicos, finalmente, representan un tema altamente polémico y contradictorio. El presente trabajo pretende presentar una visión global de la problemática, así como facilitar algunas herramientas para su análisis. Debajo de esta investigación subyace una premisa y motivación personal que resumiríamos de la siguiente manera: *Tanto la no-observancia de leyes vigentes como la inclusión distorsionada de los reclamos indígenas en las Constituciones latinoamericanas tienden a fomentar soluciones violentas.*

## "Las Constituciones más progresistas han cambiado la vida de los pueblos indígenas"

**Entrevista con Donna Lee Van Cott**

Especialista en cambios constitucionales y derechos indígena en Latinoamérica

PH.D., profesora asistente en el Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Tennessee, Knoxville

**Dra. Donna L Vancott, su último libro se titula "The friendly liquidation of the past: Decmocratization and Constitutional Transformation in Latin America" (La liquidación amistosa del pasado: democratización y transformación constitucional en América Latina)—¿A qué alude el calificativo "friendly"— amistoso?**

El título de mi libro se inspiró en las

palabras del ex-presidente Alfonso Lopez Pumarejo, quien hablaba del proceso de reforma constitucional en Colombia. Para mi la palabra "amistosa" implica que los pueblos indígenas y las élites políticas se reunían en un espíritu de amistad para reconstituir la nación sin violencia. Es una "idealización" del proceso de reforma constitucional colombiana, que, sin embargo, en otros casos puede conllevar a

muchos conflictos y frustraciones.

**En la misma investigación usted compara las reformas constitucionales de dos países: Colombia y Bolivia. ¿Por qué eligió estos dos casos tan disímiles en materia indígena?**

Cuando estaba empezando mi trabajo de campo, éstos eran los únicos países con Constituciones



que incluyeron un reconocimiento importante de los derechos indígenas. Cuando terminé la investigación en 1998, otros países han seguido el ejemplo. Creo que es importante estudiar Colombia y Bolivia porque sus reformas constitucionales dieron inspiración a los movimientos indígenas en muchos otros países. Algunos participantes indígenas de las reformas en Colombia y Bolivia, posteriormente, fueron invitados a viajar a Ecuador y a Venezuela para compartir sus experiencias.

**Los estudios comparativos constitucionales han vivido un auge en los últimos años. ¿Por qué?, ¿Qué aportes y qué autores le parecen claves para la comprensión del derecho indígena en Latinoamérica?**

Los académicos siempre buscamos temas importantes e interesantes. Además, creo que agencias de financiamiento internacionales destinan muchos recursos para este tipo de investigación. Entre los mejores trabajos, tenemos que incluir la compilación de Enrique Sanchez, *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de America Latina*, publicado por COAMA en Colombia en 1996; la compilación de Magdalena Gomez, *Derecho Indígena*, publicado por el Instituto Nacional Indigenista de Mexico en 1997; la compilación de los estudiosos holandesas Willem Assies, Gemma van der Haar y Andre Hoekema, *El Reto de la Diversidad: Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*, publicado en español por El Colegio de Michoacán en 1999; y la compilación de Rachel Sieder, *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, publicado por Palgrave en 2002. También existen varios trabajos cortos de Jorge Dandler, incluyendo un ensayo en el tomo *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, 1999. Un enfoque más filosófico e

histórico se encuentra en el trabajo de Bartolomé Clavero en sus libros *Derecho Indígena y Cultural Constitucional en América*, y *Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América*.

**Latinoamérica vivió una ola de reconocimiento constitucional del multiculturalismo desde mediados de los ochenta hasta la fecha. ¿Hasta qué punto es un verdadero movimiento latinoamericano?, ¿En qué se expresan las especificidades nacionales?**

Creo que es impresionante el grado de similitud entre las Constituciones latinoamericanas en materia indígena. Por supuesto, esta afinidad no se restringe al tema indígena. Las clases políticas han sabido adaptar un conjunto de derechos indígenas a su realidad nacional. Vemos diferencias entre países con poblaciones indígenas proporcionalmente grande y otros con poblaciones de menores proporciones. También existen diferencias entre las Constituciones escritas con mucha participación de representantes indígenas (Colombia, Ecuador, Venezuela) y las con una participación restringida (Bolivia, Paraguay, Argentina, Perú).

**Las Constituciones latinoamericanas prometen cada vez más: seguridad laboral, bienestar, educación, delimitación de tierra, crédito rural. Considerando el bajo crecimiento económico en la zona: ¿Son Constituciones utópicas?**

Estas Constituciones tienen fines varios. Son, ciertamente, visiones de un país y de una sociedad ideal o utópica. Incluyen también, sin embargo, aspectos que se pueden convertir en ley y hechos. Esto depende de la redacción del texto constitucional, de los niveles de especificidad, y de la posibilidad de gozar de estos derechos sin la promulgación de una legislación ordinaria. Los derechos simbólicos son más fáciles de ejecutar y

transformar en una realidad – sin importar la crisis económica. No hay que negar la importancia de estos derechos simbólicos al reconocimiento, la identidad, y la dignidad. Hay derechos substantivos que no requieren de recursos estatales: por ejemplo, el reconocimiento del derecho y de la justicia indígena como ley público y legítimo. También hay derechos que conllevan costos muy altos: por ejemplo, el derecho a la educación bilingüe e intercultural. Si no hay presupuesto para este rubro, la transformación efectiva de estos derechos sufre demoras.

**¿Han aportado estas nuevas Constituciones a mejorar la situación de los pueblos indígenas?, ¿Cuáles son los puntos débiles?**

Según mi opinión, las Constituciones con regímenes indígenas más progresistas han cambiado la vida de los pueblos indígenas de manera tangible e intangibles. Los resultados más positivos sucedieron en el reconocimiento de los indígenas como pueblos distintos frente del Estado y la sociedad. Actualmente, existe más respeto y las relaciones entre Estados y organizaciones indígenas son más estrechas. Cuando existen mecanismos de leyes, capaces de defender estos derechos, como en Colombia, los resultados realmente son impresionantes. Las debilidades de estas Constituciones, lamentablemente, se ubican en las áreas de mayor importancia: la protección de los derechos indígenas colectivos sobre sus tierras y territorios. Incluso en países donde el reconocimiento legal es muy claro, a veces, ha sido imposible para las organizaciones indígenas defender estos derechos, porque la resistencia de las élites y de otros intereses económicos es demasiado fuerte.

**Hay quienes dicen que la legislación liberal clásica con los derechos individuales – si fuese**





**aplicada correctamente y conscientemente -es suficiente para garantizar el bienestar de los indígenas. ¿Por qué son necesarios los derechos colectivos?**

Los derechos individuales pueden proteger a los pueblos indígenas con respecto a ciertos derechos culturales. Por ejemplo, pueden garantizar el derecho de un individuo a tener un traductor durante un proceso legal. Sin embargo, los derechos colectivos también son importantes, porque los individuos indígenas no pueden disfrutar de su pertenencia a una comunidad determinada si ésta no goza también de alguna protección especial. Esto es muy importante en el caso de los derechos territoriales. La triste historia de la liberalización de la propiedad de tierra en América del Norte y del Sur nos enseñó que en la propiedad individual no pueden sobrevivir las culturas indígenas y su organización. La dificultad para los Estados consiste en encontrar un balance entre los derechos individuales y los colectivos.

**Algunos autores han constatado la “miniaturización” de los derechos indígenas, a la hora de transformarlos del mandato constitucional en leyes, decretos y reglamentos. ¿Usted percibe el mismo peligro de la pérdida de la esencia en la práctica?**

El lenguaje constitucional se mantiene frecuentemente difuso,

porque refleja acuerdos entre intereses opuestos. Los participantes en reformas constitucionales pueden ponerse de acuerdo en algunos principios generales, aunque tengan ideas diferentes sobre cómo estos principios deberían transformarse en leyes y políticas. Es muy importante para los movimientos indígenas mantener su estado de movilización después de las reformas constitucionales para vigilar que se escriban leyes y reglamentos con una protección fuerte de sus derechos. A veces los indígenas en las asambleas constituyentes han logrado incluir “artículos transitorios” que ejecutan los derechos muy específicamente y eficazmente. Por ejemplo, en la nueva Constitución venezolana se incluye un artículo transitorio 7 que instruye cómo aplicar el derecho a la participación política. Las organizaciones indígenas entienden muy bien la importancia de las leyes y reglamentos, y por eso muchas han participado en elecciones nacionales para facilitar que los mismos indígenas participen en el diseño de estas leyes y reglamentos. Es importante también mantener estrechas relaciones con el Estado y establecer un espacio dentro del estado para participar en la creación de políticas que ejecutan los derechos constitucionales.

**Los derechos indígenas -sobre todo los territoriales- pueden conducir a situaciones conflictivas y choques**

**de intereses de todo tipo: con actores locales mestizos, con empresas y programas de desarrollo, incluso con las agencias de protección medioambiental del Estado. ¿Los derechos colectivos llevarán a más inestabilidad política en Latinoamérica?**

La fuente principal de conflictos en una sociedad es la injusticia y la imposibilidad de los individuos y sectores más débiles de proteger sus derechos. Los conflictos entre pueblos indígenas y otras personas existen desde mucho antes de la codificación de los derechos indígenas constitucionales. La creación de mecanismos formales e institucionales a través de los cuales las comunidades indígenas y sus organizaciones pueden buscar la protección de sus derechos cuando son violados debería reducir la inestabilidad política porque así se canalizan los conflictos a través de un proceso legítimo de solución de conflictos. Donde estos mecanismos- las cortes, las defensorías del pueblo, las procuradurías generales- funcionan correctamente el conflicto se reduce. Lamentablemente estos mecanismos en muchos países no funcionan. Siempre es mejor que los conflictos sean manejados dentro del sistema político y legal -y no fuera de este campo a través de la violencia.

*Entrevista realizada en español.*



# Bibliografía

- Anderson, Benedict**  
1997 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bengoa, José**  
2000 *La emergencia indígena en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beyhaut, Gustavo y Hélène**  
1995 *América Latina. III. De la independencia a la segunda guerra mundial*, México, Siglo XXI.
- Bonfil Batalla, Guillermo**  
1991 *Pensar nuestra cultura*, México, edit. Alianza.
- Burger, Julián**  
1992 *Atlas Gaia Aborígenes. Para un futuro de los pueblos indígenas*, Madrid, Celeste Ediciones.
- Capotorti, Francesco**  
1997 "Minorities", en Rudolf Bernhardt (dir.): *Encyclopedia of Public International Law*, vol. III, Amsterdam, ELSEVIER, pp. 410-424.
- Clavero, Bartolomé**  
1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI.
- Clavero, Bartolomé**  
1997 "Multiculturalismo y monoconstitucionalismo de la lengua castellana en América" [con un comentario de Luis Villoro], en Magdalena Gómez (coord.): *Derecho indígena. Seminario Internacional realizado en el Auditorio Fray Bernardino de Sahagún del Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México del 26 al 30 de mayo de 1997*, México, Instituto Nacional Indigenista, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, pp. 65-119.
- Coronado Suzán, Gabriela**  
1996 "Políticas y prácticas lingüísticas como mecanismo de dominación y liberación en América Latina", en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coord.): *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 63-91.
- Cunill Grau, Pedro**  
1995 *Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano, 1930-1990*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Müller, Luis**  
1992 "Etnia y relaciones internacionales: ¿unidad o desintegración?", en *Crítica Jurídica*, núm. 11, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 15-30.
- Díaz Polanco, Héctor**  
1991 *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI.
- Díaz Polanco, Héctor (comp.)**  
1995 *Etnia y nación en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Eloy Martínez, Tomás**  
1993 "Nicolás Shumway y 'La invención de la Argentina'. Como se escribe un país", en *Primer Plano* [suplemento de cultura de *Página/12*], 30 de mayo, Buenos Aires.
- EZLN**  
1996 *Nunca más sin nosotros*, México, Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), Juan Pablos Editor.
- Fukuyama, Francis**  
1990 "¿El fin de la historia?", en *Página/12* [suplemento especial], 1º de julio, Buenos Aires.
- García León, Antonio (prólogo)**  
1994 *EZLN. Documentos y Comunicados*, México, Era, 1994.
- García Pelayo, Manuel**  
2000 *Derecho constitucional comparado*, [Introducción de Manuel Aragón], Madrid, Alianza.
- García Villegas, Mauricio**  
1993 *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*, Santafé de Bogotá, Ediciones Uniandes, 13-44.



- Gómez, Magdalena (coord.)**  
1997 *Derecho indígena. Seminario Internacional realizado en el Auditorio Fray Bernardino de Sahagún del Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México del 26 al 30 de mayo de 1997*, México, Instituto Nacional Indigenista, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas.
- Heintze, Hans-Joachim**  
1995 *Autonomie und Völkerrecht. Verwirklichung des Selbstbestimmungsrecht der Völker innerhalb bestehender Staaten* [Autonomía y derecho de gente. Realización del derecho de autodeterminación de los pueblos dentro de Estados existentes], Bonn, Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Iturralde Guerrero, Diego A.**  
1997 "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas", en *Alteridades*, año 7, núm. 14, pp. 81-98.
- Jordán Pando, Roberto**  
1990 *Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe*, México, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Lerner, Natan**  
1991 "Minorías", en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo XIX, Buenos Aires, Driskill, pp. 780-818.
- Madlener, Kurt**  
1996 "Zum Problem der Justizreform in Lateinamerika" [Acerca del problema de la reforma de la justicia en América Latina], en *Lateinamerika Jahrbuch 1996*, Francfort, Vervuert, pp. 9-38.
- Matos Mar, José**  
1993 "Población y grupos étnicos de América", en *América Indígena*, núm. 4, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1993, pp. 155-234.
- Matteucci, Nicola**  
1997 "Constitucionalismo", en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 335-348.
- Montoya, Rodrigo**  
1996 "La ciudadanía étnica como un nuevo fragmento en la utopía de la libertad", en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coord.): *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 365-390.
- Morin, Françoise**  
1988 "Introducción: Indio, indigenismo, indianidad", en varios autores: *Indianidad, etnocidio, indigenismo en América Latina*, México, Centre D'Etudes Mexicaines et Centramericaines, pp. 13-19.
- Olivé, León**  
1999 *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Quiroga Lavié, Humberto**  
1994 *Las constituciones Latinoamericanas. Estudio Preliminar*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romano, Ruggiero**  
1994 "Algunas Consideraciones alrededor de nación, Estado (y libertad) en Europa y América Centro-Meridional", en Roberto Blancarte (comp.), *Cultura e Identidad nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 21-43.
- Rouquié, Alain**  
1994 *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*, México, Siglo XXI.
- Sánchez, Consuelo**  
1996 "Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional", en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coord.): *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 93-123.
- Serafino, Nina M. et al.**  
1991 "Latin American Indigenous Peoples and Considerations for U.S. Assistance", en *Anuario Indigenista*, vol. XXX, México, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 11-144.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús**  
1997 "La Constitución y el autoritarismo", en *Nexus*, núm. 240, México, pp. 102-105.



- Sin autor**  
**1990** "Los pueblos indios de América", en *América Indígena*, núm. 1, México, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 11-62.
- Sin autor**  
**1994** "Declaración de Barbados III" en *Ojarasca*, núm. 33-34, México, 1994, pp. 38-42.
- Skidmore, Thomas E. y Peter H. Smith**  
**1996** *Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Barcelona, edit. Crítica.
- Stavenhagen, Rodolfo**  
**1992** "La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América", en *América Indígena*, núm. 1-2, México, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 63-118.
- Stavenhagen, Rodolfo et al.**  
**1988** *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México.
- Varese, Stefano**  
**1988** "Derechos étnicos en el Perú", en Rodolfo Stavenhagen et al.: *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, 1988, pp. 317-340.
- Varios autores**  
**1991** *Fragen an die deutsche Geschichte* [Inquietudes acerca de la historia alemana], Bonn, Deutscher Bundestag.
- Varios autores**  
**1994** *Compton's Interactive Encyclopedia* [edición multimedia], Carlsbad (Nuevo México), Compton's NewMedia.
- Varios autores**  
**1995** "Propuesta de Regiones Autónomas Pluriétnicas" en Memoria [suplemento especial], núm. 76, abril, México.
- Varios autores**  
**1997** "Amazonía. Tierra de nadie, futuro de todos", en *Natura Extra*, núm. 4, Madrid.
- Villoro, Luis**  
**1996** "En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas", en *Cuadernos Americanos*, núm. 56, México, pp. 211-227.
- Villoro, Luis**  
**1999** *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zea, Leopoldo**  
**1979** "Negritud e indigenismo", en *Cuadernos de Cultura Latinoamericana*, núm. 89, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

