

SÓLO PARA PARTICIPANTES
4 de junio de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IIDH
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Reunión de Expertas sobre Racismo y Género

Santiago de Chile, 4 y 5 de junio de 2001

**El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en
América Latina contra el racismo y la discriminación**

Este documento constituye la versión final de una investigación encomendada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el BID a Rodolfo Stavenhagn. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación

Índice

Introducción.....	2
I. El racismo y la discriminación racial.....	2
II. La discriminación contra los pueblos indígenas.....	5
III. Las políticas indigenistas.....	6
IV. Indígenas: exclusión y marginación.....	7
V. Etnicidad y pobreza.....	12
A) Guatemala.....	13
B) México.....	15
C) Perú.....	15
D) Bolivia.....	17
VI. Algunas hipótesis.....	20
VII. La cuestión de la tierra y el territorio.....	24
a)La tierra.....	24
b)Los territorios indígenas.....	25
VIII. Los derechos culturales de los pueblos indígenas.....	31
IX. El combate al racismo (I): el desarrollo indígena.....	36
X. El combate al racismo (II): Las sociedades nacionales.....	43
XI. La juridización de lo indígena.....	45
XII. Notas.....	48

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Banco Interamericano de Desarrollo**

**El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en
América Latina contra el racismo y la discriminación**

Rodolfo Stavenhagen
El Colegio de México

Introducción

- 1) Cuando la Organización de las Naciones Unidas proclamó el primer decenio de combate al racismo y otras formas de discriminación, pocos fueron los que pensaban entonces en América Latina. Incluso los delegados latinoamericanos a las reuniones de la ONU negaban que el racismo se daba en esta región, prefiriendo hablar del mito de la “democracia racial”.¹

- 2) Hoy se reconoce que la discriminación, la intolerancia, la xenofobia y el racismo son fenómenos que se dan en todas partes del mundo, condicionados actualmente por el proceso de globalización, por lo que requieren también de soluciones globales. Son pocos los países en el mundo que pueden sostener de manera legítima que no tienen al interior de sus fronteras problemas de discriminación racial o étnica, tal como la define el artículo primero de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que dice, textualmente:

En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

- 3) En este documento analizaremos algunas de las implicaciones de esta definición para la situación de los pueblos indígenas en América Latina.²

El racismo y la discriminación racial

- 4) En la amplia literatura sobre racismo y discriminación racial se subrayan generalmente los *aspectos jurídicos, institucionales y personales de la discriminación*. En cuanto a los primeros, se pueden mencionar las legislaciones, leyes, reglamentos, ordenanzas, decretos etc. que norman un tratamiento diferenciado para ciertas poblaciones, colocándolas en desventaja frente al resto de la población. En América Latina han existido legislaciones discriminatorias contra las poblaciones

indígenas hasta épocas recientes, y no sería sorprendente que siguieran existiendo algunas leyes de aplicación regional y reducida que mantienen alguna forma de desigualdad legal, aunque por lo general las numerosas modificaciones constitucionales y nuevas legislaciones de los años recientes han tendido a superar estos rezagos. Estas formas legales de discriminación se manifestaron sobre todo en el derecho civil y penal y pudieron afectar seriamente la capacidad legal de los miembros de comunidades indígenas, poniéndolos con frecuencia en situación de “menores de edad” frente al sistema jurídico nacional.³

- 5) En el *ámbito institucional* suele mencionarse el funcionamiento de instituciones públicas y privadas en que reciben trato diferenciado los miembros de determinadas minorías y grupos sociales definidos con criterios étnicos y raciales. Por ejemplo, el caso de las instituciones de educación superior, algunos tipos de empleos, la vivienda exclusiva, a los que no se permite la entrada de personas pertenecientes a grupos identificados como “distintos” o “inferiores” a la norma hegemónica. Todo ello se da también en Latinoamérica, pero tal vez en menor grado que en otras latitudes, aunque su manifestación sea sutil y no esté sancionada por ninguna norma escrita.⁴
- 6) El tercer aspecto se refiere a la *discriminación más sutil, personalizada y subjetiva*, es decir, la que tiene que ver con estereotipos, prejuicios, actitudes y preferencias de tipo individual o colectivo. Así, por ejemplo, hay quienes rechazan en lo subjetivo a personas de raza, cultura, religión o condición social diferente, manteniendo prejuicios de supuesta superioridad e inferioridad social. Las actitudes de rechazo de las clases dominantes o “altas” en América Latina hacia los “morenos”, los “indios”, los “negros”, y también contra los chinos y los judíos, entre otros, están ampliamente extendidas. Una sociedad en que se generalizan actitudes y patrones discriminatorios por motivos culturales, sociales o raciales, no puede ser considerada como una sociedad democrática.⁵
- 7) Por consiguiente, podemos decir que en América Latina han existido las tres maneras de discriminación mencionadas en contra de las poblaciones indígenas, pero no constituyen la principal forma de discriminación. Esta tiene más bien otras facetas, que pueden distinguirse de la siguiente manera:
- 8) Como resultado de largos procesos históricos bien conocidos, los pueblos indígenas ocupan por lo general las posiciones inferiores en toda escala de indicadores sociales y económicos en los países latinoamericanos. En otras palabras, los marcadores de la identidad indígena (que van desde las características biológicas —generalmente consideradas como “raciales”—hasta los aspectos manifiestamente culturales) corresponden a niveles bajos de bienestar económico y social. Salvo excepciones, los indios son pobres y entre los pobres los más pobres son los indios. Es por ello que desde hace tiempo se dice en América Latina que no existe la discriminación racial o étnica, sino más bien la *desigualdad económica y social* entre grupos de población. En este documento se sostiene, por el contrario, que la pobreza y extrema pobreza de las poblaciones indígenas no es un hecho casual, sino que responde al efecto acumulado de políticas discriminatorias en las que una visión racista de la sociedad

viene informando las acciones de los grupos dominantes desde la época colonial, visión que se fortaleció en el siglo diecinueve bajo el esquema del entonces muy popular enfoque del darwinismo social. Durante el siglo veinte, esta visión cambió sólo superficialmente, se transformó más bien en un lenguaje de *darwinismo cultural*, pero en esencia no se modificó.

- 9) Existe desde luego un fuerte componente racial en la identificación étnica de los pueblos indígenas, entendido el término *raza* no como un referente biológico demostrado empíricamente, sino como una construcción social que toma como criterios de clasificación algunos rasgos biológicos visibles, que son los que caracterizan a las poblaciones indígenas del continente desde tiempos inmemoriales. La biología humana contemporánea prefiere hablar de *poblaciones genéticas* en vez de razas, y en este sentido puede decirse que los pueblos indígenas comparten determinados componentes genéticos que los distinguen de otras poblaciones. Ciertamente, lo mismo ocurre con poblaciones clasificadas como *negras* y *blancas*, y es solamente en este sentido muy limitado que se debe utilizar el término de raza. Pero como la historia de América Latina ha sido también una historia de mezclas y cruza biológicas, la numerosa población mestiza del continente comparte elementos genéticos de todos los troncos biológicos que intervienen en su formación. Huelga agregar que las variaciones genéticas al interior de cualquier grupo “racial” tienden a ser mayores que las que distinguen al grupo como tal de otros semejantes, y que los genes que determinan el apelativo de raza representan solamente una minúscula parte de la riqueza genética humana, la que comparten todos los seres humanos del planeta.
- 10) Por tanto, en el uso del término raza intervienen no solamente determinados factores biológicos, sino sobre todo el uso social y cultural de estos factores. Los conceptos *blanco*, *indio*, *indígena*, *negro*, *mulato*, *moreno*, *pardo*, *preto*, *mestizo*, *ladino*, *cholo* y tantos otros que tienen connotaciones raciales en nuestro continente, son constructos mentales y sociales que reflejan las ideas, los estereotipos y los prejuicios de su época y de su contexto histórico. Podemos citar como ejemplo el término *mulato*, que en algunos países se refiere a una categoría sociobiológica específica en el espacio social, pero que en otros ni siquiera existe. Tal es la diferencia entre Brasil y Estados Unidos, en donde no se usa el término mulato. En algunos países latinoamericanos se optó alguna vez por sustituir el vocablo *indio* (que era considerado denigrante) por el de *campesinos* (que tiene un contenido de *clase* y no étnico), por lo que las estadísticas nacionales reportaban una ausencia de indígenas (fue el caso en El Salvador después de la gran matanza del año 1930). El velasquismo en Perú, durante los setentas, propuso la categoría genérica de “campesinos” en vez de indígenas para referirse a las poblaciones serranas. Los antropólogos siguen discutiendo si en los países andinos el término “cholo” tiene un referente biológico, o es esencialmente una categoría social y/o cultural.
- 11) El panorama se complica cuando vemos que coinciden determinadas categorías “raciales” con posiciones en las distintas escalas socio-económicas. En América Latina nadie se sorprende que las élites gobernantes sean identificadas como *blancas* (como resultado de la historia colonial y post-colonial de nuestros países), y que los

estratos inferiores de la escala económica estén compuestos en su gran mayoría por poblaciones indígenas, negras o mulatas. Pero se afirma que estas distinciones no son propiamente *raciales* sino sociales y culturales. Si esto es así, entonces el concepto de *raza* se hace extensivo a grupos cuya identidad se basa no solamente en la percepción general de su composición genética sino en elementos de su patrimonio cultural (lingüístico, religioso, simbólico) y su inserción social (instituciones, relaciones interpersonales, vida colectiva etc.). De allí que en América Latina el término de *raza* rebasa ampliamente la limitada definición de grupo humano caracterizado por elementos biológicos compartidos, para transformarse en un concepto de contenido cultural y social, es decir *étnico*. En consecuencia, las desigualdades socio-económicas entre la población coinciden con distinciones *étnicas* que son ampliamente reconocidas por la población, expresan actitudes valorativas, forman parte de los mapas cognoscitivos de la gente y son con frecuencia incorporadas en los códigos escritos y no escritos de comportamiento.⁶

- 12) Si bien la desigualdad social es un fenómeno universal, puede decirse que hay *discriminación estructural* en contra de una colectividad étnica, como es el caso de los pueblos indígenas, cuando las posiciones consideradas como bajas o inferiores se mantienen durante generaciones o siglos y que esto sea considerado como “normal”, como ha sucedido en América Latina. Esto significa no solamente que los indígenas tienen menor acceso a las instituciones sociales y económicas de desarrollo y bienestar, sino también cuando lo tienen, los resultados para ellos son inferiores al resto de la población. Ello ocurre en las instituciones de servicio social, así como en los flujos de capital y la construcción de infraestructura, todo lo cual ha conducido secularmente a la marginación persistente de los pueblos indígenas. Teniendo la marginación social de estos pueblos profundas raíces históricas, el problema es cómo *elucidar los mecanismos que permiten la persistencia de esta situación y encontrar las alternativas de solución posibles*.

La discriminación contra los pueblos indígenas

- 13) Desde el primer encuentro entre pueblos autóctonos y colonizadores europeos, los *naturales* quedaron efectivamente excluidos de las instituciones y redes de la sociedad dominante. Su vida se desarrollaba en el submundo de la fuerza de trabajo requerida para el mantenimiento de la economía colonial, con sus distintas formas de reclutamiento, regimentación y explotación. Para facilitar el funcionamiento del sistema, se aplicó un régimen jurídico especial a los indígenas, la *república de indios*. Durante el período republicano, aunque en algunos países se les concedió tarde o temprano la ciudadanía formal, en realidad la polarización se agudizó por la dinámica del desarrollo capitalista, la concentración de la propiedad privada y la estratificación social. Pero más contundente aún fue la manera en que se afianzó la idea de la nación moderna, una nación inventada por los grupos gobernantes, y que excluía de tajo la realidad social evidente: las múltiples sociedades y culturas indígenas que formaban la base de la estructura demográfica y que en la mayoría de los países hispanoparlantes constituían aún el grueso de la población durante el siglo diecinueve.

- 14) En efecto, en América Latina la consolidación de una identidad nacional tomó forma a raíz de la independencia política, cuando el proyecto de nación fue definido por las élites mestizas y criollas a su retrato e imagen. Aquí fue la minoría dominante la que impuso sobre las mayorías pre-existentes, es decir los pueblos indígenas, su propia concepción de la nación, incluyendo su lengua, religión, leyes, instituciones y valores culturales, a tal grado que los pueblos indígenas, emergiendo de tres siglos de coloniaje, no lograron --ni han logrado hasta la fecha-- reconocerse ni saberse reflejados en estas nuevas naciones-estado que por lo general les otorgaron la ciudadanía formal, pero les negaron la igualdad real. No extraña entonces que diversos autores hablaran, hasta la actualidad, de un país real y de otro formal, de un país profundo y de otro imaginario; paradoja no resuelta que sigue enredando el concepto de nación en la región latinoamericana.⁷
- 15) Los indígenas no aparecen, salvo excepcionalmente, en los discursos fundadores de las naciones latinoamericanas. La búsqueda ansiosa por la esencia nacional: la mexicanidad, la peruanidad, la argentinidad etc., tarea a la cual se han dedicado con ahinco filósofos, políticos, escritores, psicólogos y aún militares, por lo general excluía a los indígenas (como también a los negros, y posteriormente a judíos, chinos, japoneses y demás inmigrantes). Se ha pretendido, en América Latina, construir nuevas naciones sin los pueblos indios y a espaldas de ellos. Aunque las repúblicas independientes --salvo excepciones-- proclamaron ampliamente la igualdad de todas las personas ante la ley y concedieron derechos ciudadanos a todos los nacionales, incluyendo a los indígenas, estos siempre han sido considerados y tratados como ciudadanos de segunda. La exclusión social y política coincidió con su marginación económica y su encapsulamiento cultural, ocupando los indígenas los escaños más bajos en la escala socio-económica, y los índices más altos de pobreza y extrema pobreza, hasta la actualidad. De allí que los procesos de construcción nacional en esta parte del mundo, iniciados desde hace casi dos siglos, sigan sin concluir.

Las políticas indigenistas

- 16) Las políticas estatales ante las minorías alternan entre el enfoque "duro" y el enfoque "suave". En ocasiones se practican diversas formas de represión y negación total de la existencia de tales minorías, mientras que en otras pueden darse formas distintas de segregación. No hay que olvidar, en primer lugar, los distintos episodios genocidas que "limpiaron" de pueblos indios a vastos espacios apetecidos por hacendados, finqueros, ganaderos, madereros, mineros y colonos, sobre todo en las regiones bajas y llaneras escasamente pobladas por núcleos autóctonos. (En las cordilleras la situación fue algo distinta.)
- 17) La más común de las políticas estatales para manejar la diversidad étnica de las naciones latinoamericanas ha consistido en promover la *asimilación* de los pueblos indios, política que puede llevarse a cabo mediante la persuasión y la negociación, o bien en forma autoritaria, por decreto y por la fuerza. La asimilación ha tenido éxito, en cierta medida, a lo largo de las generaciones. El aumento del *mestizaje* como

fenómeno social a partir del siglo diecinueve se debe no solamente a factores biológicos sino también culturales. Poblaciones identificadas en alguna época como indígenas, ya no lo serían una generación después. El proceso puede analizarse a través de la lectura de las fuentes estadísticas, que demuestran la disminución en números relativos de la población indígena sobre todo en el siglo veinte, pero también indican su aumento en números absolutos en prácticamente todos los países de la región.

- 18) Hoy en día, como resultado de las movilizaciones, las luchas y los avances en materia de derechos humanos, se habla cada vez más de *soluciones pluralistas*, tema al que volveré más adelante.

Indígenas: exclusión y marginación

- 19) En los sesentas y setentas se dio un polémico debate entre estudiosos latinoamericanos en torno a si la situación de los pueblos indígenas era resultado de su *marginación cultural* o de su *explotación de clase*. Siendo los indígenas en su mayoría campesinos pobres, una corriente de pensamiento, basada en el análisis de clases, opinaba que la pobreza y la marginación de las cuales dependía su caracterización cultural, eran resultado de la explotación capitalista, por lo que la solución al entonces llamado "problema indígena" se encontraba en la lucha de clases y la transformación revolucionaria del sistema capitalista. Otra corriente, hegemónica en las políticas del estado, opinaba que la situación deplorable de las comunidades indígenas se debía a su marginación cultural del resto de la nación, cuando no a la naturaleza misma de las culturas indígenas consideradas inaptas para el desarrollo, y que la solución se hallaba en un proceso acelerado de "aculturación" bajo la sabia orientación del estado nacionalista.
- 20) Como era de esperarse, la izquierda política se inclinó por la primera corriente, derivada del marxismo, mientras que los intelectuales orgánicos del estado nacional fincaron sus políticas en la segunda. Es digno de subrayar que en ambas posturas --la marxista y la desarrollista para llamarla de alguna manera--, la perspectiva de que los pueblos indígenas subsistieran como tales en el marco del estado nacional quedó descartada. Para los marxistas, y especialmente para sus epígonos revolucionarios, la existencia de los pueblos indígenas representaba una paradoja, tal vez el vestigio de una etapa precapitalista, y en todo caso era un obstáculo al desarrollo de la conciencia de clase del campesinado pobre. Para los desarrollistas, en cambio, representaba un vestigio de una etapa "premoderna" y constituía igualmente un obstáculo a ser removido. Ambas corrientes trabajaron afanosamente en limpiar el camino de estos "obstáculos", hasta que en años más recientes, ante la realidad desbordante, han tenido que repensar sus premisas y supuestos.
- 21) En realidad, la mencionada polémica esquematizó demasiado la compleja interrelación de fuerzas y factores que incidían en la problemática, ya que tanto los elementos de clase como los culturales tendrían que ser tomados en cuenta.⁸ Si bien la

polémica mencionada ya no agita los debates intelectuales, la controversia surgió en otros ámbitos y en otros discursos, en torno a movimientos sociales específicos, como la problemática de la Costa Atlántica durante el sandinismo en Nicaragua, la larga y cruenta guerra civil en Guatemala, la caracterización de Sendero Luminoso y sus planteamientos en el Perú, y más recientemente, el levantamiento zapatista en México.

- 22) Aunque a nivel de sus comunidades rurales relativamente aisladas los pueblos indígenas logran mantener vivas costumbres, tradiciones e identidades (cambiantes, desde luego) que los distinguen de otros grupos y de los pueblos no indígenas en el marco del estado nacional, no tuvieron prácticamente personalidad pública reconocida, sino hasta hace más o menos dos décadas. Por el contrario, la idea de la nación post-colonial niega de hecho su presencia en la *polis*, y el discurso dominante ha sido a lo largo de casi doscientos años el de un *criollismo excluyente*, o alternativamente, el *mito de un mestizaje incluyente* y hegemónico, del cual están sin embargo excluidos los pueblos indígenas.
- 23) No es extraño entonces, que la mayoría de los pueblos indígenas no hayan logrado identificarse con el modelo dominante de nación y sus intentos simbólicos, pero muy reales, por ocupar el espacio cultural y social del territorio nacional. En cambio, los movimientos indígenas contemporáneos (fenómeno social y político de los últimos veinticinco años, cuando mucho) cuestionan al estado nacional su pretensión hegemónica y han propuesto discursos alternativos en el marco de sus luchas sociales y políticas.⁹ También aquí encontramos, sin embargo, variaciones importantes. En la cordillera peruana, por ejemplo, los símbolos nacionales (bandera, escuela, fuerzas armadas...) han ejercido una atracción considerable sobre los pueblos indígenas en lucha contra las viejas estructuras latifundistas, el gamonalismo local y regional y, más recientemente, el efecto desintegrador y mortífero de la insurrección senderista.¹⁰
- 24) A los pueblos indígenas de América Latina se les ha prometido libertades civiles y políticas, derechos sociales y económicos, igualdad jurídica, y políticas desarrollistas diversas, pero en gran medida se trata de promesas incumplidas y pospuestas. La situación comenzó a cambiar a raíz de las movilizaciones indígenas de las últimas dos décadas, que condujeron en varios países del continente a modificaciones constitucionales y legislativas en las cuales se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como colectividades con derechos propios, fundamentados en su situación histórica y sus características sociales y culturales particulares. Así se produjeron modificaciones constitucionales en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay; y legislaciones nacionales indígenas en Argentina, Costa Rica, Chile, y Perú entre otros.
- 25) Las profundas desigualdades económicas entre indígenas y no-indígenas, la marginación social de aquellos, su exclusión política y su subordinación cultural, conforman un cuadro histórico de discriminación persistente que no puede calificarse más que de *racismo estructural*, es decir, enraizado en las estructuras de poder y de dominio que han venido caracterizando a las sociedades latinoamericanas durante

siglos. De allí que aún hoy en día, con políticas desarrollistas y discursos incluyentes, la situación de los pueblos indígenas en el contexto nacional no se haya modificado sustancialmente. Sin embargo, se han dado cambios y se están generando dinámicas que permiten vislumbrar nuevas posibilidades en la centenaria relación entre pueblos indígenas y estados nacionales.

26) Para documentar el análisis anterior existen datos empíricos fragmentarios. Los censos nacionales han resultado poco confiables en general, en cuanto a los pueblos indígenas se refiere. Los criterios utilizados para clasificar a los indígenas varían de un país a otro, y de un censo a otro. Quienes conocen la materia, con frecuencia consideran que los censos subenumeran sistemáticamente a las poblaciones indígenas, de tal forma que se ha podido incluso hablar de un *etnocidio estadístico*. No han faltado definiciones diversas de quienes son o han de considerarse indígenas en los estados latinoamericanos, pero no hay criterios unificados. El elemento usado con mayor frecuencia es el de la lengua vernácula o materna, ya que se considera que esta recoge una identidad compuesta que expresa la pertenencia al grupo indígena. Sin embargo, el criterio puede ser engañoso, ya que por diversas razones muchas personas encuestadas niegan hablar una lengua indígena, otras de hecho no la hablan pero no por ello niegan una identidad o la pertenencia a un grupo considerado como indígena. Sin embargo, la ambigüedad en el criterio se refleja en cifras censales sumamente movedizas.

27) La definición propuesta hace años por el relator especial de Naciones Unidas, y que ha sido retomada en el texto del Convenio 169 de la OIT (ratificado hasta la fecha por catorce países latinoamericanos) así como en el proyecto de declaración de los derechos indígenas de la ONU y en algunas legislaciones nacionales, no se presta sin embargo fácilmente al uso instrumental en las encuestas censales o en las legislaciones. El relator especial de la ONU propone la siguiente definición:

Comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades pre-invasivas y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintas de otros sectores de las sociedades actualmente dominantes en estos territorios o en parte de ellos. Ellas son actualmente un sector no dominante de la sociedad y están determinadas a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su continuidad como pueblos, en acordancia con sus propias instituciones sociales, sistemas legales y cultura.¹¹

28) Por su parte, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989, se aplica:

...b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su

situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

29) Debido a que el Banco Mundial ha venido financiando proyectos de desarrollo en los países latinoamericanos y otros que con frecuencia tienen implicaciones adversas para los pueblos indígenas, y a raíz de crecientes quejas de las organizaciones indígenas con respecto a estas prácticas, el Banco adoptó algunas normas internas que tienen por objeto tomar en consideración los intereses y necesidades de estos pueblos en el proceso de desarrollo. En su *Directriz Operacional OD 4.20, Pueblos Indígenas, de septiembre de 1991*, (que a su vez modifica una directriz anterior), el Banco Mundial considera que:

...3. Los términos "poblaciones indígenas", "minorías étnicas indígenas", grupos tribales" y "tribus registradas" describen a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la de la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo. Para los fines de esta directriz, el término "poblaciones indígenas" será utilizado para referirse a estos grupos.

Las poblaciones indígenas pueden ser identificadas, en determinados grados, de las siguientes características:

- a. Gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas;*
- b. Identificación propia, e identificación por otros, como miembros de un grupo cultural distinto;*
- c. Una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional;*
- d. Presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias; y*
- e. Producción principalmente orientada hacia la subsistencia.*

30) Se advierte que las definiciones anteriores son generales y no resuelven el problema de la cuantificación de las poblaciones en ausencia de criterios técnicos o legales consensados y empíricamente validados. Sin embargo, estas definiciones, así como otras muchas que aparecen en el ámbito nacional y en la literatura especializada, proporcionan un marco de referencia necesario y adecuado, aunque aún insuficiente para fines jurídicos y operacionales específicos. Pueden ser subrayados los elementos comunes explícitos o implícitos que resaltan en estas definiciones:

- a) Las distinciones culturales entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad ;
- b) La desigualdad y asimetría de poder existente entre los pueblos indígenas y los grupos dominantes;
- c) La vulnerabilidad y/o debilidad de los pueblos indígenas ante la sociedad dominante;
- d) El apego de los pueblos indígenas a sus instituciones sociales y políticas consuetudinarias;

- e) La importancia del territorio y las actividades económicas propias de los pueblos indígenas.
- 31) La discriminación estructural que sufren los pueblos indígenas en la región latinoamericana se refleja en estas definiciones, que se refieren a la subordinación y vulnerabilidad de dichos pueblos ante la sociedad dominante. En otras palabras, *la discriminación es un elemento definitorio de la naturaleza de las poblaciones indígenas en el ámbito latinoamericano.*
- 32) Debido a estas dificultades, no resulta sorprendente que las cifras censales no siempre concuerden entre sí o con las estimaciones de otras encuestas y estudios, y en consecuencia hacen más compleja la tarea de enfocar políticas específicas o asignar recursos y presupuestos. La definición y clasificación de las poblaciones de acuerdo a criterios de identidad étnica responden con frecuencia más a intenciones instrumentales y políticas que al conocimiento objetivo. Pueden ser consideradas como una forma de construcción de estas identidades.
- 33) Diversas estimaciones colocan el total de la población indígena en América Latina en aproximadamente 40 millones de personas, diseminados en prácticamente todos los países de la región (la excepción es Uruguay, en donde fueron eliminados desde principios del siglo XX). Se trata, según los estudiosos, de más de 400 grupos etno-lingüísticos identificados (pero según los criterios empleados, pudiera haber más). El siguiente cuadro da algunas estimaciones recientes:

Cuadro 1

Estimaciones de la población indígena en algunos países de la región latinoamericana

País	Población indígena	% de la población total
Argentina	360,000	1.1
Belize	27,000	14.7
Bolivia	5,600,000	81.2
Brasil	1,500,000	1.0
Colombia	744,000	2.2
Chile	1,000,000	10.3
Ecuador	3,800,000	35.3
El Salvador	400,000	7.0
Guatemala	4,600,000	50.0
Honduras	50,000	1.3
México	10,900,000	12.6
Nicaragua	67,000	1.8
Panamá	195,000	8.4
Paraguay	30,000	0.7
Perú	9,000,000	40.0
Venezuela	315,000	1.0

Fuente: CEPAL, “Etnicidad, ‘raza’ y equidad en América Latina y el Caribe”, Doc. LC/R.1967/Rev. 1, agosto de 2000; ML. González, “How many indigenous people?”, en Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. A. (Eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America*, 1994; Banco Mundial, *Perfil de los pueblos indígenas de Panamá*, (informe no publicado), Panamá, enero de 2000; Los datos del cuadro corresponden a diferentes fechas y, tratándose de estimaciones, no coinciden necesariamente con los datos censales. Los resultados de los censos de 2000 no han podido ser consultados. Por diversas razones, las estimaciones tienden a ser superiores a los datos censales. Algunos totales excluyen a niños menores de cierta edad.

Etnicidad y pobreza

34) La primera y más obvia evidencia de la discriminación estructural de la que son víctimas los pueblos indígenas en la región se advierte al analizar la relación entre la identidad étnica de la población y su *nivel de pobreza*. La información al respecto proviene de estudios y encuestas diversas que no siempre emplean la misma metodología ni manejan con el mismo rigor la terminología utilizada. Un útil esfuerzo comparativo en este campo lo ha realizado el Banco Mundial mediante un estudio empírico en algunos países de la región sobre la correlación entre etnicidad indígena y pobreza de ingreso monetario.¹²

35) Pero si admitimos que el término desarrollo se refiere a algo más que crecimiento económico, que se vincula con equidad y calidad de vida, entonces es útil también echar

una mirada a como son satisfechas las *necesidades humanas* de los pueblos indígenas, y no solamente al ingreso monetario real o virtual que se deriva de indicadores cuantitativos agregados. Algunas de estas necesidades pueden ser satisfechas a nivel individual, otras lo son colectivamente; algunas implican acceso individual a bienes y servicios, otras en cambio significan la presencia de instituciones públicas o privadas que son capaces de atender necesidades insatisfechas o insuficientemente satisfechas. Algunos de estos satisfactores –si es que existen y funcionan en beneficio de los pueblos indígenas—pueden modificar el panorama de la pobreza y la extrema pobreza tal como se viene manejando en los estudios aludidos anteriormente. Una contribución útil a este debate es la que proporciona el *índice de desarrollo humano (IDH)*, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

36) Si bien los informes anuales sobre desarrollo humano preparados por el PNUD aportan principalmente información agregada a nivel de países, los autores encontraron que no siempre los que acusan mayor desarrollo económico o riqueza tienen también un mejor nivel de desarrollo humano. Por ello, el PNUD hace hincapié en dos indicadores adicionales al bien conocido ingreso per cápita: la esperanza de vida o longevidad y el conocimiento (incluyendo tasa de escolaridad y alfabetismo entre adultos). A este índice se le agregó posteriormente un *índice humano de pobreza (ihp)* y el *índice de exclusión social* que incluye indicadores del nivel de vida de la población bajo la forma de acceso a recursos públicos y privados. En años recientes el Informe sobre Desarrollo Humano se ha esforzado por presentar estos índices en forma desagregada—por regiones, por género, por población urbana y rural, y si añadimos a los elementos anteriores algunos indicadores de desarrollo social, como los que presenta la CEPAL en sus informes sobre América Latina, tendríamos mayores posibilidades de evaluar la situación de nuestras poblaciones. En algunos países se han elaborado informes nacionales sobre desarrollo humano que aportan datos desagregados.

37) Hasta ahora se han aportado pocos datos específicamente sobre pueblos indígenas, tal vez porque esta información no existe o no es manejada de la misma manera en los países de la región, salvo en forma muy esporádica. Sin embargo, es posible hacer algunas conjeturas. El Banco Mundial concluye en su encuesta que las poblaciones indígenas acusan altos grados de pobreza. También se sabe que la pobreza medida en términos monetarios de ingreso está correlacionada con bajos niveles de salud y poca esperanza relativa de vida, así como con bajas tasas de escolaridad, viviendas deficientes, altas tasas de desnutrición y de desempleo y subempleo. Puede concluirse, en consecuencia, que en la medida en que son pobres los indígenas en términos de ingreso monetario, también carecen de los demás satisfactores y acusan niveles de *desarrollo humano* (en el sentido del PNUD) relativamente más bajos que el resto de la población. Tomemos algunos casos:

A) Guatemala

38) Los estudios realizados por los organismos internacionales señalan que la mayor parte de la población indígena se encuentra en el medio rural, donde es también mayor la

incidencia de la pobreza. En *Guatemala* la encuesta nacional de hogares encontró que la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza afectan mayormente a la población indígena que a la no indígena. En efecto, mientras que 66% de todos los hogares guatemaltecos están por debajo de la línea de pobreza, el 87% de los hogares indígenas se encuentran en esta situación. Y mientras que 38% de todas las familias guatemaltecas están por debajo de la línea de extrema pobreza (menos de US\$30 por persona al mes), el 61% de las familias indígenas acusan este rasgo. El salario promedio de los indígenas representa sólo el 38% del salario promedio de un trabajador no indígena.

- 39) La educación también es problema básico de la pobreza de los indígenas, según la *Encuesta Nacional Socio-demográfica*. El 60% de todos los indígenas no tienen ninguna escolaridad, y de los que sí la tienen, la gran mayoría no pasa de la primaria. Las mujeres tienen menos niveles educativos que los hombres. En comparación con la población no indígena que alcanza en promedio 4.2 años de escolaridad, los hombres indígenas alcanzan 1.8 años y las mujeres 0.9 años. La escolaridad tan baja se refleja en las tasas de analfabetismo, que entre indígenas alcanza 60% mientras que sólo es de 24% entre no indígenas. Los autores del estudio del Banco Mundial advierten una relación entre *pobreza—bajos niveles educativos—indígenas*, y sugieren que aumentar la escolaridad aliviaría la pobreza, aunque también indican que incluso controlando el factor educativo, los ingresos obtenidos en el mercado laboral por los indígenas sigue siendo inferior al de los no indígenas, lo que indica la persistencia de patrones de discriminación en el mercado de trabajo.¹³
- 40) Una encuesta sobre desarrollo humano, con base en la metodología del PNUD, confirma estos resultados. El índice de desarrollo humano (IDH) de Guatemala es uno de los más bajos en el mundo, ocupando el rango 117 de un total de 174 países. Las diferencias internas son grandes: sólo la ciudad capital acusa un índice mayor al promedio nacional. En cambio, en 17 de los 22 departamentos administrativos del país, en los cuales se concentra la población maya, el índice de desarrollo humano es bajo (inferior a 0.500 en la escala de IDH), y la correlación entre etnicidad y desarrollo humano es alta. Los cuatro departamentos con mayor concentración de población indígena (Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz y Quiché, con más de 80% de indígenas) son también los que tienen menores índices de desarrollo humano. Analizando los datos por grupo étnico, se obtienen los siguientes índices: kakchiquel (0.419), mam (0.368), quiché (0.366) y keqchí (0.356).¹⁴
- 41) El índice de exclusión del desarrollo social (IEDS) del propio PNUD comprende esperanza de vida, analfabetismo, falta de acceso a agua y a servicios de salud, así como la malnutrición de niños menores de cinco años. Según esta escala, el departamento de Alta Verapaz tiene el mayor índice de exclusión social (48.4), seguido por Quiché (45.6), Sololá (40.4), Huehuetenango (39.5), Totonicapán (37.8) y Baja Verapaz (36.2), todos los cuales son zonas de alta densidad indígena maya. Estos índices se encuentran muy por encima del promedio nacional y de la capital (en donde el índice es de 12.7).¹⁵ Según una observadora, “el informe descubre la vinculación estrecha entre los bajos índices de escolaridad y la realidad sanitaria de la

población por cuanto la poca preparación escolar de las familias y las madres incide en los altos índices de mortalidad infantil (51 por cada mil nacidos vivos entre 1990-95) y propiamente materna (190 por cada 100.000 partos en 1995). Las masivas condiciones de desnutrición y fecundidad, que se ligan a mayor ruralidad y proporción indígena y a menor disponibilidad de agua, falta de equipamiento sanitario adecuado y descentralizado.”¹⁶

B) México

42) En *México*, en donde no existe una definición rigurosa de “indígena”, la correlación entre la incidencia de pobreza y la presencia de población indígena se da a nivel de probabilidades, ya que la encuesta aporta promedios sobre la situación en ciertos municipios en donde existe un mayor o menor número de indígenas (según la lengua hablada). Así, se encontró que en los municipios con mayor población indígena las personas obtienen un ingreso que en promedio representa solamente el 36% del ingreso promedio en municipios con menor población indígena. Asimismo, la pobreza y la extrema pobreza son mayores en municipios con más de 40% de población indígena y menores en los que tienen menos de 10% de población indígena.¹⁷

43) La encuesta que se realizó en *México* usó una metodología distinta que en los demás países, ya que se basó en el análisis de datos agregados por municipio, más que en información a nivel de persona o familia entrevistada. Sin embargo, los resultados son comparables. Por ejemplo, en México se encontró que en los municipios con mayor presencia indígena las tasas de analfabetismo aumentan. En cambio, mientras mayor es la proporción de indígenas en un municipio, es menor el nivel de escolaridad de la población. Disparidades semejantes se presentan en relación con los salarios y los ingresos. Estos son generalmente superiores en los municipios calificados de no indígenas (que tienen menos de 30% de población indígena) que en los municipios considerados como “indígenas”, en todas las categorías de empleo (agrícola, forestal, construcción, alimentos y bebidas, educación pública y servicios domésticos).¹⁸ Como era de esperarse, los ingresos de las mujeres indígenas tienden a ser inferiores a las de los hombres; lo que es más, la diferencia entre ingresos del trabajo femenino y masculino, tiende a ser mayor entre la población indígena que la no indígena. Los autores concluyen que la población que vive en municipios con un alto porcentaje de población indígena tiende a sufrir claras desventajas socioeconómicas frente a los que viven en municipios con poca población indígena (sin considerar las diferencias internas en estos municipios). La educación aparece una vez más como un elemento que puede aliviar la pobreza y aumentar los ingresos al trabajo, especialmente en los municipios indígenas, y esto es particularmente relevante en el caso de las mujeres.

C) Perú

44) Un patrón semejante se advierte en el *Perú*, en donde ser indígena se correlaciona con ser pobre, ya que casi el 80% de toda la población indígena es clasificada como pobre, y el 55% se encuentra en la extrema pobreza. Si bien en la encuesta de

hogares, la población indígena solamente representaba el 11% de los encuestados, estos comprendían el 19% de los pobres y el 27% de los extremadamente pobres. En el sector agrícola en que se concentra una buena parte de la fuerza de trabajo indígena, esta solamente recibe el 1.3% de los ingresos totales generados en el sector, alrededor de la quinta parte de lo que reciben agricultores no indígenas. En general, el ingreso de los indígenas es un 44% menor que el de los no indígenas. En un estudio más reciente del Banco Mundial sobre el Perú se afirma que existe evidencia amplia que los indígenas por lo general se encuentran en situación peor que todos los demás pobres, y que la pobreza es mayor en el medio rural. Los indios se encuentran entre el 20% más pobre de la población que obtiene menos del 5% del ingreso nacional, mientras que el 10% más rico se queda con el 35% de todo el ingreso.¹⁹

- 45) También en este país los niveles de escolaridad y el alfabetismo son menores entre los indígenas que los no indígenas, pero las diferencias tienden a disminuir, debido a las políticas educativas peruanas durante las últimas décadas. Sin embargo, los datos indican que 60% de los jefes de familia indígenas tienen un nivel de escolaridad que no pasa de la primaria, mientras que más del 60% de los jefes de familia no indígenas acusan algún grado de escolaridad post-primaria. En cuanto a servicios urbanos, calidad de la vivienda y niveles de salud, la población indígena acusa tasas menores que la no indígena. Lo mismo ocurre con ingresos obtenidos por trabajo, ya que la población indígena logra en este rubro obtener menos de la mitad, en promedio, de lo que alcanza la población que habla castellano. Asimismo en el *Perú* los autores indican que el potencial de obtener mayores ingresos aumenta con el nivel de escolaridad, por lo que la relación entre escolaridad—ingresos—etnicidad se mantiene semejante a la de otros países estudiados.²⁰
- 46) En la Amazonía peruana se reúne una gran diversidad de pueblos indígenas, y el departamento de Loreto tiene el mayor volumen de población indígena (61,793 habitantes), albergando al 26% del total de la población de las comunidades indígenas de la Amazonía. La población de las comunidades indígenas de Loreto en promedio tiene un 56% de sus miembros con algún nivel de educación primaria y sólo un 7% con algún nivel de secundaria. Aproximadamente el 90% de la población de las comunidades indígenas del departamento se encuentra con una bajísima calidad de educación. Por ejemplo, entre los Chayahuita (comunidad más numerosa) el 43% no tiene ningún nivel y otro 43% sólo algún grado de educación primaria; o entre los Quichua-Napo-Pastaza el 56% de la población tiene sólo algún año de primaria y un 31% ningún nivel de educación. El analfabetismo entre las mujeres de 12 a 49 años de dichas comunidades fluctúa entre 40% y 60% y entre las mujeres de 40 a 49 años llega a 68%. En la medida en que las poblaciones indígenas alcanzan mayores niveles educativos, las diferencias por sexo se incrementan. En los niveles de educación secundaria y superior la población masculina representa 21% y 4% respectivamente, mientras que en los mismos niveles la población femenina es sólo 10% y 2%. Las características de la incorporación de la población indígena al sistema educativo no se acerca a los parámetros nacionales e internacionales. De la población en edad escolar en las comunidades indígenas, el 67% se encuentra en algún grado de primaria, mientras que sólo 7% logra acceder al nivel secundario, y 26% se encuentra fuera del

sistema educativo. Por ello en la edad normativa las posibilidades de la población indígena de culminar los 11 años de educación formal son escasas.²¹

D) Bolivia

- 47) Finalmente, una encuesta realizada en los medios urbanos en *Bolivia*, país en que la mayoría de la población es indígena, demuestra que la pobreza indígena es mayor no solamente en el medio rural, sino también en las ciudades. En efecto, la tendencia de los indígenas a ser pobres es mayor en un 16% que los no indígenas. Si bien la tasa de pobreza urbana es de 52.6% en general, entre la población indígena es de 78%. Mientras que 48% de la población no indígena es clasificada como pobre, entre los indígenas esta tasa es de 64%, y aún mayor entre indígenas monolingües.
- 48) En Bolivia también existe una fuerte correlación entre el nivel escolar, la pobreza y el origen indígena de la población encuestada. El nivel educativo de los indígenas es inferior en más de tres años, en promedio, al de los no indígenas. Esta diferencia es aún mayor entre las mujeres indígenas, lo cual las coloca entre la población más desventajada de Bolivia. En general, los individuos sin ningún grado de escolaridad – por lo general indígenas-- están muy por debajo de la media en cuanto a empleo, ingresos, salud y bienestar. Una correlación semejante se da entre pobreza, bajo nivel de salud y origen indígena de los encuestados. Los autores concluyen que la educación es el factor clave para lograr mayores niveles de empleo e ingreso, y consideran que la inversión en educación tendría resultados benéficos para atenuar o disminuir la pobreza entre la población indígena.²² Entre la población indígena de las Tierras Bajas de Bolivia la situación es ligeramente mejor que en el medio rural en general. A pesar de las tasas de analfabetismo son altas (23%), se encuentran por debajo del estimado para el medio rural (37%). Sin embargo como es constante para el país, existe una marcada diferencia entre hombres y mujeres, ya que el analfabetismo de estas casi duplica el de los hombres (30.2% y 16.5% respectivamente). Para los 3 pueblos con mayor población (Chiquitano, Guaraní y Mojeño), alrededor del 50% se concentra en el ciclo básico incompleto. El porcentaje de población de 6 años y más de edad que no ha tenido ningún tipo de enseñanza escolar alcanza al 22% aproximadamente, siendo inferior al estimado para el medio rural de 25%. Un 60% aproximadamente ha alcanzado algún grado dentro el nivel básico.²³
- 49) En general, el estudio comparativo del Banco Mundial concluye que la pobreza es persistente y severa entre la población indígena de América Latina, y que sus condiciones de vida son por lo general abismales, especialmente cuando se les compara con la población no-indígena. Esta comparación se advierte en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

La pobreza en América Latina (proporción de la población que vive en la pobreza)

País	Población indígena	Población no indígena
Bolivia	64.3	48.1
Guatemala	86.6	53.9
México	80.6	17.9
Perú	79.0	49.7

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos (1994), p. 207.

- 50) Los datos de las encuestas incluídas en el estudio del Banco Mundial coinciden con múltiples informes, diagnósticos, reportes y monografías sobre poblaciones y comunidades indígenas en todo el continente en los cuales siempre resalta la correlación entre pobreza, falta de acceso a servicios sociales y públicos, bajos niveles educativos y de salud, malnutrición o franca desnutrición de la población indígena, especialmente de las mujeres y los niños. Irremediablemente, las investigaciones demuestran que la población indígena se encuentra en desventaja frente a la no indígena, incluso en los medios urbanos, e inclusive cuando se pueden controlar algunos factores, como por ejemplo, el nivel de escolaridad o el estar o no empleado. En otras palabras, se confirma el panorama de una profunda y persistente desigualdad de acceso a recursos, servicios e ingresos de la población indígena frente a la que no lo es.
- 51) Así, por ejemplo, un estudio sobre los indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua refiere que la pobreza de los pueblos miskito, mayagna, rama y otros tiene que ver con baja capitalización y productividad en las actividades agrícolas y falta de acceso al crédito y demás servicios sociales, así como a la inseguridad por conflictos sobre tierras con otros grupos e intereses.²⁴ En 1998 la Asamblea General de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica, frente a las amenazas que vienen sufriendo los pueblos miskito, mayagna, rama y otros decretó que “*eran patrimonio de los pueblos indígenas y comunidades étnicas todos los recursos en sus diferentes especies, dentro de los límites históricos de nuestro territorio, los cuales deben ser salvaguardados, protegidos y aprovechados por nosotros mismos,*” y demandó al gobierno del país que hiciera efectivo este derecho.²⁵
- 52) A los indicadores mencionados en párrafos anteriores, pueden agregarse datos sobre la deplorable situación de la salud de los pueblos indígenas. Al respecto, la Organización Panamericana de la Salud reconoce que no existen fuentes homogéneas de datos epidemiológicos fiables sobre la salud y las enfermedades de estos pueblos. No obstante, la información anecdótica y una variedad de estudios apoyan la necesidad de renovar esfuerzos para abordar las graves desigualdades generalizadas que existen en sus condiciones de salud y en la cobertura de servicios sanitarios:

53) Entre otros datos, considérense los siguientes:

- La mortalidad de los lactantes indígenas es 3.5 veces más alta en Panamá que el resto de la población.
- Veinte por ciento de los lactantes indígenas en Bolivia mueren antes de cumplir 1 año y 14% de los sobrevivientes mueren antes de alcanzar la edad escolar.
- La mortalidad infantil nacional en Chile fue de 17.1 por 1000 nacidos vivos, comparada con 20.6 en las comunidades indígenas.
- La mortalidad infantil en el Perú es de 169 por 1000 nacidos vivos, en comparación con 269 para las poblaciones indígenas.
- Los niños mayas en edad escolar en Belice mostraron un retardo del crecimiento mayor que el presente en los niños de los otros grupos étnicos.
- En Honduras, la esperanza de vida de los hombres y mujeres indígenas es de 36 y 43 años, respectivamente, frente a 65 para los hombres y 70 para las mujeres de la población general.
- En México, la mortalidad entre los niños indígenas en edad preescolar es de 12.8%, frente a 4.8% a nivel nacional.
- En Guatemala, la tasa de mortalidad materna en la población indígena es 83% más alta que la tasa nacional.²⁶

54) La OPS considera que existen datos e información de fuentes secundarias a partir de las cuales se puede inferir sin temor a equivocarse, que el nivel de salud y nutrición entre las poblaciones autóctonas de América está varias veces por debajo de los promedios nacionales y llega a extremos alarmantes en algunas regiones cuando se les compara con poblaciones homólogas de referencia. El perfil de enfermedades que presentan los pueblos indígenas de la región, muestra muchas de las mismas entidades que agobian a los grupos socio-económicos más desfavorecidos. Las enfermedades de origen viral (influenza, sarampión, dengue, poliomielitis, enfermedades respiratorias por arbovirus, hepatitis B, etc.) adoptan con frecuencia un carácter epidémico y explosivo, en particular en aquellos grupos con bajos niveles de inmunidad. Las tasas de prevalencia de enfermedades endémicas en las áreas tropicales y subtropicales se mantienen altas, afectando particularmente asentamientos humanos en los que predomina la población indígena. Otras enfermedades transmisibles como la tuberculosis y la malaria, han recrudecido. Con frecuencia, los trabajadores de atención primaria de salud reportan altas tasas de incidencia y letalidad entre las poblaciones indígenas por la epidemia de cólera, así como un aumento considerable en la frecuencia de las enfermedades por transmisión sexual. La expansión del SIDA representa un grave riesgo agregado para los grupos indígenas que viven en áreas con alta infección por VIH.²⁷

55) La OPS también reconoce que los desórdenes y problemas mentales están cobrando una importancia considerable. Las enfermedades por estrés, incluida la violencia hacia otros, la depresión y el suicidio, y las muertes accidentales y violentas, se suman al abuso de alcohol, tabaco y otras sustancias, de lo que se tiene evidencia cada vez mayor de una alta prevalencia en la población indígena joven y adulta de ambos sexos. Persisten los problemas de malnutrición. El perfil de salud de la mujer indígena, está en buena parte determinado por la situación de doble subordinación en

su relación de pareja y con los sectores dominantes de la sociedad local y nacional. A las enfermedades descritas más arriba, se suman aquellos problemas derivados de su función reproductiva y otros del campo de la salud mental (por ejemplo abusos sexuales y violencias; alcoholismo y abuso de drogas), así como otros más específicos, derivados de riesgos por su trabajo en la agricultura o en el sector urbano informal o de servicios, o en la industria. La atención del parto y el puerperio, la disposición de la placenta, el cuidado del cordón umbilical, la lactancia y alimentación y cuidado del niño indígena son aspectos fuertemente influenciados por la cultura. Es en este campo en el que las comunidades indígenas experimentan con frecuencia dificultades en acceder a los servicios ofrecidos, por lo que aparecen discrepancias de base cultural entre los servicios médicos provistos en el hospital y la atención domiciliaria a cargo de familiares y parteras tradicionales. En una importante reunión regional se recomendó que dada la alarmante situación de salud en algunos pueblos indígenas del continente, los gobiernos y la OPS identifiquen con carácter inmediato las áreas prioritarias y las poblaciones más necesitadas, para luego declarar a éstas como zonas o pueblos en emergencia, por lo cual deben recibir un tratamiento especial y prioritario en materia de salud y mejoramiento de las condiciones de vida a nivel local.²⁸

Algunas hipótesis

- 56) La situación de los pueblos indígenas plantea una serie de interrogantes que han recibido respuestas diversas a lo largo de la historia contemporánea de los países latinoamericanos. Algunos especialistas sostienen que la dramática situación de los indígenas en casi todos los casos —que el Banco Mundial describe de pobreza abismal y severa— se debe a su *aislamiento y marginación*. En efecto, numerosos núcleos de población indígena, sobre todo en las tierras bajas amazónicas y en diversos rincones de las cordilleras del continente, se encuentran físicamente alejados y con frecuencia aislados de los centros urbanos y modernos. Así, por ejemplo, resulta difícil y costoso el acceso a hospitales, la provisión de agua potable, la llegada de las campañas de vacunación o de alfabetización etc., todo lo cual es parte del panorama de “bajo desarrollo humano” identificado por las agencias internacionales. También el aislamiento geográfico hace difícil y costoso el transporte y el comercio de productos. La falta de una adecuada infraestructura en muchísimas aldeas y pueblos indígenas se relaciona directamente con los niveles de pobreza mencionados.
- 57) Es por ello que los estados han emprendido desde hace décadas la ampliación de la infraestructura física como parte de sus esfuerzos por promover el desarrollo nacional. La construcción de caminos, aeropuertos y diversos medios de comunicación y transporte también ha contribuido a disminuir el aislamiento geográfico de numerosos grupos y comunidades indígenas. Con frecuencia las comunidades demandan tales obras en su beneficio, y muchos gobiernos han emprendido proyectos, frecuentemente con financiamiento internacional, para realizarlas en el marco de sus planes de desarrollo. En México, por ejemplo, hubo durante los setenta un magno esfuerzo de construcción de “caminos de penetración” en zonas rurales aisladas y áreas indígenas, con apoyo de agencias multilaterales. Uno

de los atractivos del proyecto era que se utilizaba intensivamente la fuerza de trabajo local, pagada a tasas competitivas, lo cual fue considerado una forma de generar empleos rurales. En efecto, los "camino de mano de obra" generaron empleos pasajeros por algún tiempo y los caminos lograron comunicar a miles de pequeñas comunidades con carreteras troncales. Pero también generaron presiones inflacionarias y a la postre beneficiaron más al sector comercial e intermediario que a las familias campesinas.

- 58) Las inversiones en infraestructura en regiones indígenas tienen por lo general efectos ambiguos. La construcción de caminos acarrea beneficios pero también puede tener consecuencias negativas. Esto se ha visto en el Brasil así como en otras áreas amazónicas en donde la creciente red carretera conduce --sin controles adecuados-- a un flujo creciente de migrantes, colonos y trabajadores no-indígenas en zonas antes consideradas como propias de ciertas comunidades indias, así como la penetración de empresas e intereses económicos contrarios a la conservación ambiental y al bienestar de las poblaciones locales. Como estas se encuentran con frecuencia sin defensas contra el embate de los forasteros, lo que a primera vista puede aparecer como un "progreso" desde el punto de vista de los indicadores sociales y económicos --incluso el Índice de Desarrollo Humano-- resulta a la postre una calamidad para los pueblos indígenas. En la cuenca amazónica y las tierras bajas de Centroamérica, diversos factores exógenos han contribuido a la deforestación del bosque húmedo tropical, lo cual destruye la base de las estrategias tradicionales de subsistencia de los grupos indígenas, contribuyendo así a su empobrecimiento. El creciente contacto de estos grupos con colonos, comerciantes, transportistas, trabajadores de grandes empresas etc. crea situaciones de tensión en las que se manifiesta con frecuencia el racismo y la discriminación.²⁹
- 59) La teoría de que el aislamiento produce la pobreza de los pueblos indígenas necesita ser revisada. En algunas instancias se confirma, pero también existen numerosos ejemplos de lo contrario, en que la incorporación de las comunidades indígenas a las redes comunicativas, a la economía de mercado y por ende a la globalización, produce creciente desintegración y pauperización de los pueblos indios con resultados desastrosos para su supervivencia como tales. Los ejemplos más dramáticos los encontramos hoy en día en las regiones de selva tropical y bosque bajo en la cuenca amazónica y la costa del Caribe. Esto no significa, desde luego, que los países deben dejar de desarrollar su infraestructura, pero sí requiere de políticas de desarrollo diseñadas cuidadosamente con la plena participación de los pueblos indígenas y la consideración de sus intereses legítimos, tal como lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Directriz Operacional del Banco Mundial, el Convenio 169 de la OIT y, por supuesto, los reclamos de los propios pueblos indígenas.
- 60) La noción de poblaciones aisladas de la civilización, y por ello expuestas a toda clase de males, no corresponde por lo demás a la realidad histórica. Los peores males que le ocurrieron a los pueblos indígenas fueron introducidos por las políticas de las potencias coloniales y continuadas por los estados nacionales hasta bien entrado el

siglo XX. A lo largo de estos siglos la casi totalidad de los pueblos indígenas del continente tuvo algún contacto con los grupos dominantes y su situación de pobreza y exclusión social se debe precisamente a la naturaleza de ese contacto y no a su ausencia. Es la forma de integración a la modernidad y la globalización (para usar una terminología de moda) que ha dañado a los pueblos indígenas, y no su falta de integración. Las diversas políticas indigenistas llevadas a cabo por los estados latinoamericanos durante el siglo XX (consagradas en la *Carta de Pátzcuaro* que fue adoptada en 1940 por el Primer Congreso Indigenista Interamericano), tenían por objetivo precisamente la incorporación de los pueblos indígenas a la nación dominante, en función de un interés nacional mal definido, sin considerar ni los derechos ni las aspiraciones ni las necesidades sentidas de los propios pueblos indígenas. En parte estas políticas fueron exitosas, desde el punto de vista de los estados, porque lograron de hecho “desindigenizar” a una buena parte de la población. El *mestizaje* biológico y cultural constituye efectivamente un resultado de varios siglos de contacto, mezcla, integración y sincretismo biológico, social y cultural en el continente.

- 61) Pero el mestizaje no termina con la discriminación--- esta simplemente se expresa de otras maneras. La estratificación social en América Latina sigue siendo rígida y jerárquica, y la movilidad social ascendente se da sobre todo al interior de las capas medias y entre estas y los estratos bajos. Así, lo que antes era un sistema que algunos llamaban de *castas* (blancos—mestizos—indios y negros), ahora es una estructura algo más flexible de carácter mayormente socio-económico, es decir, de *clases*, pero en la cual los blancos por lo general siguen ocupando el pequeño estrato superior, los mestizos (con sus variaciones internas) las amplias capas medias, y los indios y negros los estratos inferiores.³⁰ La estructura de clases no ha borrado las distinciones étnicas; las ha subsumido más bien bajo un manto de diferenciación y desigualdades socio-económicas, lo cual ha permitido trasladar el debate desde el campo de lo étnico-racial a lo económico-social. De allí que el indigenismo oficial fuera enfocando su acción en el campo del desarrollo económico y social (con base en la *comunidad* indígena como sitio privilegiado de acción) y hubiera considerado el *cambio cultural* o la *aculturación* de las poblaciones indígenas como un tránsito concomitante e inevitable en el proceso de integración nacional, desde la perspectiva del estado. Sin embargo, como demuestran los datos señalados con anterioridad, en el nuevo esquema de estratificación los pueblos indígenas (junto con los negros o afrodescendientes) siguen ocupando no solamente los rangos inferiores, sino continúan siendo objeto y víctimas de discriminación y exclusión social.
- 62) Cabe señalar, además, que aún existen algunos pocos grupos indígenas —en la región amazónica—que aparentemente se han mantenido fuera del contacto con la llamada *civilización*. Y todo indica que así lo prefieren, aunque no les guste a los misioneros y los agentes del estado, porque intuyen —si no es que ya lo saben—que el contacto con la civilización sólo puede tener efectos nefastos para ellos. Felizmente hay quienes, desde distintas trincheras, están defendiendo el derecho de estos pueblos a mantenerse al margen de las sociedades nacionales si así lo desean, pero es poco probable que este aislamiento deseado pueda mantenerse indefinidamente.³¹

- 63) Durante muchos años campeaba la idea en los medios indigenistas de América Latina, que la raíz del "atraso" de los pueblos indígenas (el famoso "problema indígena" del siglo veinte) se encuentra en las *características de su cultura*, una cultura pre-moderna, tradicional, parroquial y "particularista" que se resiste al cambio y opone resistencia a la modernización. Esta cultura, proponían los indigenistas, debe ser modernizada no solamente en aras de los intereses nacionales --tal como estos eran definidos por los grupos dominantes-- sino también en beneficio de los propios indígenas. Incorporar, integrar, asimilar eran los lemas de la acción indigenista del estado, así como de otras instituciones como las escuelas y las prédicas religiosas misioneras. Toda una corriente de la disciplina antropológica fue reclutada para coadyuvar en esta tarea, a tal grado que la *antropología aplicada* fue promovida expreso en los centros académicos de la región para formar a los técnicos que se consideraban necesarios para facilitar el proceso de incorporación de los indios a la nacionalidad.
- 64) Ahora ya no se afirmaba --como antes-- que los indios eran biológica o mentalmente inferiores a los blancos, ni que tenían costumbres bárbaras o salvajes que los hacían reacios a las bondades de la civilización; ahora se sostenía simplemente, echando mano del lenguaje moderno de las ciencias sociales, que la cultura de los indios era "disfuncional" a las tareas del desarrollo nacional. Así como durante el siglo diecinueve se había mantenido a los pueblos indígenas fuera del proyecto de nación que las clases dominantes quisieron construir con tanto afán, ahora en el siglo veinte se afirmaba que las culturas indígenas "tradicionales" y "arcaicas" constituían un obstáculo al desarrollo, que era preciso modificar --por medio de la acción indigenista-- para que pudieran incorporarse al progreso y la modernidad.
- 65) Si las culturas indígenas tenían, a lo largo del siglo XX, esas características que el estado y los grupos dominantes consideraban incompatibles con su concepto de nación y de modernidad, se debía a tres factores fundamentales:
- a) al hecho que la nación dominante las había excluído explícitamente de su espacio simbólico y social;
 - b) al hecho que después de trescientos años de coloniaje y más de un siglo de vida republicana independiente, las culturas indígenas reflejaban en todo momento la situación de subordinación estructural que el colonialismo interno les había asignado en nuestros países;
 - c) al hecho que los pueblos indígenas mantienen y practican su cultura como una forma de resistencia a la opresión y una manera de sobrevivir como colectividades singulares frente a la persistente agresión y marginación de la que han sido víctimas.
- 66) De allí que los bajos indicadores de desarrollo humano y los altos indicadores de exclusión social no sean privativos sólo de un conjunto de individuos, meras categorías estadísticas, sino expresión de la marginación y subordinación estructural de sociedades caracterizadas por una serie de características que las distinguen de la

sociedad mayoritaria o dominante. Es por ello que los índices de pobreza indígena (como los que señalan los estudios del Banco Mundial) no se refieren a atributos individuales de personas simplemente categorizadas como pobres o indigentes, sino que deben ser interpretadas como uno de tantos elementos que intervienen en la subordinación estructural de las colectividades indias. De allí, finalmente, que la pobreza y demás indicadores de privaciones diversas (bajos índices de desarrollo humano, alto índice de exclusión social) deban ser considerados como un expresión más –y ciertamente una de las más dramáticas y costosas en términos humanos—de la discriminación centenaria de que son víctimas los pueblos indígenas.³²

La cuestión de la tierra y el territorio

a) La tierra

- 67) La cuestión de la tierra y del territorio constituye sin duda la principal manifestación de la discriminación secular contra los pueblos indígenas. El despojo que se ha cometido y se sigue cometiendo contra ellos ha sido ampliamente documentado y aunque tiene sus orígenes en la época colonial, se aceleró fuertemente en el periodo republicano durante la expansión del capitalismo agrícola y ganadero en los países de la región. Las legislaciones liberales del siglo diecinueve dieron fundamento jurídico a la desincorporación de las tierras comunales, la privatización de la propiedad agraria, la extensión de los llamados bienes nacionales sobre territorios ancestralmente indígenas, la expulsión forzosa de numerosas poblaciones que buscaron refugio en tierras que en aquel entonces aún no eran apetecidas por finqueros, ganaderos, colonos y empresas capitalistas de toda índole. Este vasto proceso de despojo y desintegración social sigue siendo el mayor etnocidio (a veces genocidio a secas) cometido contra los pueblos indígenas del continente.
- 68) En la actualidad la extensión de los territorios indígenas se ha reducido considerablemente en comparación con etapas anteriores. Si bien en algunos países, mediante programas de reforma agraria en el siglo veinte se consiguió detener por algún tiempo esta tendencia, y si bien algunas legislaciones nacionales recientes tienen por objetivo revertir el proceso, es indudable que se requieren de cambios más sustanciales para evitar la pérdida total de las tierras y territorios indígenas y la desintegración acelerada de las comunidades que se vinculan ancestralmente a ellas.
- 69) Es importante subrayar la *distinción entre tierras y territorios*, a la que hacen referencia insistentemente las organizaciones indígenas en sus análisis y reclamos. La tierra es fundamentalmente un espacio físico de ocupación directa por parte de una unidad doméstica (familia) o una comunidad indígena, y al mismo tiempo constituye un factor de producción y subsistencia, un elemento indispensable para la supervivencia del grupo social. De acuerdo a las condiciones ecológicas, el nivel tecnológico y la organización de la producción, los distintos grupos indígenas requieren de extensiones variables de tierra para subsanar sus necesidades básicas. Los agricultores de “roza y quema” de las tierras bajas, que practican una agricultura

semi-nómada en combinación con la caza, la pesca y la recolección, necesitan extensiones mayores que, digamos, los campesinos que practican una agricultura intensiva en zonas de irrigación artificial y con insumos técnicos adecuados.

- 70) Durante las últimas décadas se ha acelerado la presión sobre las tierras indígenas. Por una parte el *aumento poblacional* tiende a reducir la cantidad de tierra disponible por persona, y por la otra se viene advirtiendo en numerosas regiones el *deterioro de la productividad* de la tierra debido a la desforestación, la erosión de los suelos y la sobre-explotación de los mismos. En las zonas de agricultura nómada se ha reducido el ciclo de rotación impidiendo la regeneración adecuada de los suelos y la vegetación. En zonas de temporal, sobre todo en los altiplanos y las cordilleras, la erosión ha causado estragos. Se habla del *deterioro de la capacidad de sustento* de la tierra en zonas indígenas. Por estas razones, y otras, ha aumentado considerablemente el empobrecimiento de la población indígena en el medio rural, lo cual estimula la *creciente migración* hacia las ciudades, a otras regiones en el país y hacia el extranjero. La falta de políticas adecuadas de apoyo al campesinado indígena viene complicando el panorama.
- 71) La visión occidental tecnocrática y empresarial de la tierra ve en esta solamente un factor de la producción, una mercancía, cuya eficiencia aumenta en la medida en que los individuos puedan disponer libremente de ella. De allí que en todas las zonas indígenas se presione por la privatización de la propiedad agraria con criterios “eficientistas” y se estimule la creación de un mercado privado de tierras. Ya desde el siglo diecinueve esta política tuvo resultados catastróficos para los pueblos indígenas; a fines del siglo veinte tiene consecuencias similares en las regiones indígenas que lograron escapar de la expansión agraria capitalista de épocas anteriores.
- 72) Para los pueblos indígenas, la tierra no es esencialmente una propiedad individual y privada a ser manejada al antojo de su dueño. Las tradiciones indígenas ven en la tierra un bien colectivo y comunal que puede ser usufructuado temporalmente para lograr la subsistencia, pero en el marco de determinadas normas sociales y culturales y con estricto apego al bien de la colectividad. Así, las tierras indígenas se dividen generalmente en áreas propiamente comunales (con acceso libre para los miembros de la comunidad), y áreas parceladas de las que puede disponer —de acuerdo con los usos y las costumbres del grupo— la unidad doméstica o familia, sin que ello signifique dominio o propiedad plena en el sentido que le da la legislación nacional a la propiedad privada. Esta aparente ambigüedad ha creado situaciones de tensión, ya que el sistema jurídico imperante pretende imponer la titulación individual —es decir la privatización de la propiedad individual— y desconocer las normas culturales de los pueblos indígenas que gobiernan el uso de la tierra. Históricamente, la privatización de los bienes comunales de los pueblos indígenas ha acelerado el proceso de despojo de sus tierras. Y lo mismo ocurre en la actualidad.

b) Los territorios indígenas

- 73) El concepto de *territorio* es más amplio que el de tierra. Se refiere al espacio geográfico en el cual se desenvuelve la dinámica de las sociedades indígenas, y con el cual esta vinculada la cultura, la historia y la identidad de un grupo indígena dado. La idea de territorio subyace al concepto de *pueblo* o *nación*. El territorio indígena es el espacio geográfico-cultural que los pueblos indígenas reclaman como un derecho colectivo, indispensable para su sobrevivencia, su identidad y su reproducción como pueblos. Mientras que la tierra es reclamada como una necesidad económica y social, el territorio lo es como una necesidad cultural y política, vinculado al derecho de autonomía y de libre determinación. La destrucción y negación de los territorios indígenas constituye una forma más de *etnocidio*, y por lo tanto una seria violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Los nuevos instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los indígenas hacen hincapié en la importancia de sus territorios, y algunas legislaciones nacionales en América Latina reconocen ahora estos derechos, aunque todavía cuesta mucho hacerlos efectivos.
- 74) Algunos ejemplos podrán ilustrar esta temática. La Asociación de Comunidades de Aborígenes de Argentina recientemente lanzó el siguiente manifiesto de los indígenas del Chaco salteño:

Somos unos 6000 indígenas, viviendo en 35 comunidades, de los pueblos wichi, chorote, toba y chulupí... Tenemos nuestra propia organización comunitaria y entre todos hemos formado la Asociación Lhaka Honhat ("Nuestra Tierra") para defendernos, para lograr el título de propiedad de nuestras tierras y para recuperar y proteger los recursos naturales, que necesitamos para nuestra vida. Nosotros vivimos de la caza de animales silvestres, la recolección de frutos y la miel del monte, de nuestros cultivos y animalitos, y de la pesca en el río Pilcomayo y en los cienegos. Durante muchos siglos hemos vivido con abundancia en estas tierras, pero a partir de la introducción de ganado vacuno por el hombre blanco, a principios de este siglo, hemos visto empobrecerse dramáticamente nuestras tierras...

Queremos recuperar el control de nuestras tierras, ser dueños legales de estas tierras, como la Constitución Nacional (Art. 75, inc.17) nos garantiza. Queremos que las tierras recobren su riqueza para el beneficio de nuestros hijos y para el bien de toda la Provincia de Salta. Pedimos un solo título de las tierras que ocupamos, porque somos una sola familia y creemos que al dividir esta tierra en parcelas provocará mayores daños en el medio ambiente....³³

- 75) Reclamos semejantes se han dado en *Nicaragua*. El Consejo de Ancianos, organización tradicional de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica, "ha demandado la participación activa en el proceso de Demarcación de los Territorios Indígenas en la costa caribe nicaragüense, así como en el proceso de discusión de la Ley que para tal efecto había de consultarse... Estas acciones unitarias tienen el propósito de coordinar actividades conjuntas tanto para la demarcación territorial, como un requisito básico para la definición de la propiedad y por consiguiente de la definición de los dueños de los bosques, como para la preservación de los derechos indígenas en general...El bosque ha tenido una doble interpretación para las

*diferentes culturas que han vivido en Nicaragua: mientras que para los gobernantes, cuya cultura se formó como herencia del colonialismo español, el bosque ha tenido un único significado... madera para su utilización como fuente de energía, carbón y materia prima para la construcción de viviendas y muebles. Mientras que para los pueblos indígenas y sus descendientes el bosque tiene un significado mayor: es fuente de vida, lugar donde se provee de alimentos, de cura y hasta de sentimientos religiosos. Como se ha señalado, para los indígenas el "principio es que nosotros pertenecemos a la Madre Tierra y no ella a nosotros. El desarrollo no se puede alcanzar sobre la base de la destrucción de otros grupos, generaciones futuras o especies."*³⁴

- 76) El caso de la lucha del pueblo mayagna (sumo) de Awas Tigni en la Costa Atlántica de Nicaragua ha adquirido notoriedad internacional, y para ilustrar el argumento anterior es conveniente presentar un resumen de sus principales elementos. En 1995 esta comunidad indígena se quejó ante el gobierno de Nicaragua que el Consejo de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) había otorgado una concesión a una empresa transnacional para iniciar operaciones forestales en tierras de la comunidad, sin haberla consultado previamente. El año siguiente, la comunidad pidió que se procediera a la demarcación de sus tierras ancestrales –tal como lo establece la ley en Nicaragua—para detener el avance de la concesión otorgada. Después de diversos trámites legales, la Suprema Corte de Nicaragua revocó la concesión a la empresa forestal transnacional, pero como el gobierno no cumplía con su compromiso de demarcar el territorio de la comunidad, esta levantó una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tras varios intentos infructuosos de lograr una solución amistosa negociada entre las partes, la CIDH concluyó que el Estado de Nicaragua no había cumplido con sus obligaciones bajo la Convención Americana de Derechos Humanos, al no haber demarcado las tierras comunales de la Comunidad Awas Tigni, ni de otras comunidades indígenas, ni haber tomado medidas efectivas que aseguren los derechos de propiedad de la Comunidad en sus tierras. Finalmente, la Comisión llevó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se ventila desde el año de 1999.³⁵
- 77) Las tierras ancestrales de la comunidad de Awas Tigni abarcan grandes extensiones de selva, que los indígenas usan para su agricultura itinerante de roza y quema, así como para la cacería, la pesca y la recolección. Además, el territorio tiene un profundo significado cultural y simbólico para la gente, ya que allí se entierran los muertos y se veneran distintos espíritus asociados a la flora del bosque, que garantizan la continuidad de la cultura mayagna y la integridad de la comunidad de Awas Tigni. La no demarcación de las tierras por parte del Estado y las concesiones a empresas transnacionales, son consideradas por la comunidad como claras violaciones a sus derechos tradicionales. La comunidad no reconoce la apropiación que el Estado ha hecho unilateralmente de las tierras indígenas para concesionarlas a terceros.
- 78) Como señala un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los representantes del gobierno de Nicaragua también están conscientes que el avance de numerosos agricultores en tierras usadas tradicionalmente por los miembros de las comunidades indígenas escasamente pobladas constituye una amenaza tanto para la

biodiversidad nacional y las propias comunidades indígenas, y han expresado su voluntad de hacer algo al respecto. Sin embargo, poco se ha hecho hasta ahora. Por consiguiente, los miembros de las organizaciones indígenas y grupos de presión, tales como el Consejo de Ancianos, las Diez Comunidades, YATAMA y SUKAWALA están exigiendo una nueva legislación que racionalice el sistema nacional de tenencia de la tierra, ratifique los títulos comunales existentes y establezca nuevos títulos de propiedad para comunidades que actualmente no los poseen. Esperan que esta medida impedirá que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) expida títulos supletorios a campesinos sobre tierras que antes habían sido otorgadas a las comunidades o a individuos por otras oficinas gubernamentales, y que establezca títulos de propiedad sobre tierras usadas tradicionalmente por las comunidades indígenas, que hasta la fecha no los han recibido. Mientras tanto, muchos líderes indígenas han dado pasos por su cuenta. Algunos han visitado la oficina del registro de la propiedad en Bluefields para obtener copias de los títulos comunales y han colocado mojoneas. La mayoría, sin embargo, consideran que estas medidas son insuficientes a largo plazo y tanto algunos individuos como organizaciones tales como el Consejo de Ancianos, exigen que el gobierno actúe con base en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Demarcación de Tierras de las Comunidades Indígenas (CNDT) establecida por la oficina de la Presidencia en respuesta a los pedidos del Programa del Banco Mundial para el Medio Ambiente Global.³⁶

- 79) El mencionado informe considera que si bien los pueblos indígenas de Nicaragua sufren pobreza e inestabilidad de muchos tipos, ninguno es más serio que las amenazas representadas por el avance de la frontera agrícola, el saqueo de los recursos en tierras que pertenecen a las comunidades indígenas, las irregularidades en torno a los títulos de propiedad de la tierra, y la incapacidad de los pueblos indígenas subcapitalizados para lograr, mediante el acceso a pequeños créditos, mayor poder de negociación y decisión. Hasta que no sean tratados estos problemas, los remedios tomados para aliviar otros aspectos de la pobreza (por ejemplo, la salud, la educación, la vivienda) entre los indígenas serán solamente paliativos. Esto no quiere decir que estos problemas deban ignorarse, pero es importante reconocer que deben tomarse medidas de largo alcance para aliviar la pobreza, la inestabilidad y la inseguridad entre los pueblos indígenas.
- 80) Si se deja que la frontera agrícola arrase con las tierras comunales y las vecinas tierras nacionales, quiere decir que los bosques de hoja ancha en que practican su agricultura los pueblos indígenas se perderán para siempre. Las tierras que ocupan serán transformadas en pastizales y sus antiguos habitantes, tanto los agricultores campesinos como los pueblos indígenas, ya no tendrán medios visibles de subsistencia. La escasez de tierras conducirá a conflictos, estos a la inestabilidad regional, y los conflictos y la inestabilidad conducirán a profundizar la pobreza entre los pueblos indígenas. Por eso, concluye el informe, es de vital importancia que el gobierno tome medidas para reducir los factores que empujan a los campesinos mestizos a colonizar la región oriental.

- 81) El gobierno de Nicaragua ha contemplado la estrategia de privatizar las tierras indígenas. Pero parece poco probable que los pueblos indígenas apoyen este tipo de iniciativas. Las tierras comunales no son simplemente un tema ideológico para ellos. También son el medio mediante el cual circulan los derechos de uso para trabajar y dejar descansar la tierra a través de un complejo sistema de reciprocidades en que están involucrados los permisos en torno a la propiedad de árboles frutales, la pesca, la cacería y la recolección. La división de las tierras comunales en parcelas de propiedad privada fuera de la jurisdicción de la comunidad no funcionaría ni sería tolerada por las comunidades indígenas por razones meramente prácticas. Proponer tales medidas generaría resistencia y enojo considerables a nivel de las bases indígenas.³⁷
- 82) Este esquema se repite también entre otros pueblos indígenas y subraya un problema fundamental que resalta el patrón de discriminación en contra de los pueblos indígenas: el conflicto entre el *derecho positivo* del estado nacional y el *derecho indígena*, los usos y costumbres que norman la ocupación del territorio y el uso de la tierra en las comunidades indígenas. Como es sabido, el derecho indígena no es reconocido por el derecho positivo de los estados latinoamericanos, aunque recientemente comienza haber algunos cambios a este respecto.
- 83) Otro caso de corte similar al de Nicaragua, es la querrela que el *Toledo Maya Cultural Council* de *Belize* ha interpuesto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El TMCC representa a los pueblos Mopan y Ke'kchi del distrito de Toledo en el sur de Belize y se queja de que el estado beliceño ha violado los derechos de los indígenas mayas a sus tierras y recursos naturales. Al igual que en Nicaragua, el gobierno de Belize ha otorgado numerosas concesiones para fines madereros y de desarrollo petrolero en tierras ocupadas y utilizadas tradicionalmente por las comunidades mayas, incluso en algunas áreas que han sido designadas como reservas de estas comunidades. El territorio maya de Toledo incluye una zona utilizada para fines agrícolas y grandes extensiones de bosque tropical que es usado para la caza y la recolección de alimentos y productos con fines medicinales. El bosque es considerado también un lugar sagrado que contiene sitios utilizados con fines ceremoniales y para enterrar a los muertos. Si bien algunos individuos y familias poseen derechos subsidiarios de uso y ocupación, la propiedad de la tierra corresponde a las comunidades mayas y su manejo es reglamentado por normas consuetudinarias que forman parte de la organización social y política de este pueblo.
- 84) La Corona británica estableció en su tiempo algunas reservas para cerca de la mitad de las comunidades mayas del territorio; a pesar de ello el gobierno de Belize concesionó más de 200,000 hectáreas a empresas madereras en el distrito de Toledo a partir de 1993, que afectan en parte a las tierras de las reservas mayas y otras que los mayas vienen usando tradicionalmente. La actividad maderera daña el medio ambiente y afecta seriamente la forma de vida de las comunidades mayas. Más serio aún es el efecto que sobre la región y las comunidades tienen las concesiones petroleras otorgadas por el gobierno sin consultar, como en el caso de las madereras, a los indígenas mayas. El gobierno, contrariamente a diversas declaraciones, ha

ignorado los derechos de los indígenas a la tierra así como sus usos y costumbres en el manejo del medio ambiente. El sistema jurídico nacional, como en otras partes de la región, ignora y excluye el derecho consuetudinario indígena por lo que el pueblo maya está prácticamente indefenso. Aunque la asociación TMCC ha recurrido a la suprema corte del país, no se ha dado satisfacción a sus demandas. Por eso en 1998 los abogados que defienden el caso recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alegando que la actitud del gobierno beliceño demuestra un claro patrón de discriminación contra los indígenas mayas y viola varios principios internacionales, entre ellos el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente, y las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas. El *Indian Law Resource Center*, que lleva el caso ante la CIDH, sostiene que se está violando no solamente el derecho a la propiedad de las comunidades mayas sino también su derecho a la integridad cultural y a un medio ambiente sano.³⁸

85) Uno de los casos más dramáticos de enfrentamiento entre un pueblo indígena y la sociedad circundante, caso que además ha recibido considerable atención internacional, es el pueblo *yanomami*, que vive en un área de más de 100,000 kms.² en las selvas entre Brasil y Venezuela. La población total de los yanomami es de unos 20,000 individuos, divididos en varias zonas y docenas de comunidades conocidas como *malocas* o *shabonos*. Se dedican a la caza, la pesca, la recolección y la horticultura para sobrevivir. A partir de los años setenta, la región yanomami comenzó a sufrir enormes presiones exógenas por la llegada de decenas de miles de buscadores de oro (*garimpeiros*), la construcción de carreteras y pistas de aterrizaje, y el avance de la frontera agrícola que en pocos años transformó el bosque tropical en pastizales para la ganadería y la agricultura de subsistencia practicada por colonos pobres venidos de otras regiones. Los yanomami vieron cómo se reducía su territorio tradicional, y el contacto con los forasteros les fue enormemente perjudicial.

86) Con el contacto fueron introducidas enfermedades hasta entonces desconocidas por los yanomami, y la mortandad por viruela, malaria, tuberculosis y otros males aumentó considerablemente en poco tiempo. No tardaron en producirse encuentros violentos, y numerosos indígenas han sido asesinados por los invasores, tanto en Brasil como en Venezuela. A raíz de varias campañas internacionales de apoyo y solidaridad con los yanomami, el gobierno brasileño impuso el retiro de los *garimpeiros* de la zona, pero a mediados de los noventa algunos habían vuelto a establecerse en la región. Por otra parte, después de largas negociaciones políticas, y acorde con la Constitución Política de 1988 que ahora contiene un capítulo sobre derechos indígenas, el Congreso brasileño acordó establecer una reserva natural para los yanomami, declarándose un territorio amplio exclusivo para ellos. Un vocero del pueblo yanomami, quien ha recorrido las agencias multilaterales en defensa de su pueblo, declara:

“Éste es mi mensaje: no olviden a los yanomami y a los demás pueblos indígenas de Brasil y del mundo. Nuestra sangre está corriendo, tenemos

*hambre, estamos enfermos. No podemos seguir así. Nosotros, los pueblos indígenas, necesitamos tierra para cazar y pescar y vivir en paz, no para pelear. No podemos luchar como ustedes, sus antepasados hicieron bombas y las dejaron caer sobre los pueblos indígenas del Brasil. Nosotros, los indígenas, estamos desprotegidos. No hay ningún sitio al que podamos escapar, estamos rodeados. Las autoridades no hacen más que destruir y destruir, agotan las riquezas de la tierra. Hoy he mirado un escaparate y he visto muchas cosas: gafas, zapatos y ropa. Aunque no les falta nada quieren más y más. Tienen muchos coches, pero los indígenas no queremos coches, aviones ni electricidad. Queremos tierra. La tierra nos da alimento y bienestar para que vivamos con la barriga llena. Sin tierra no tenemos comida. Dejo este mensaje en vuestros corazones.”*³⁹

Los derechos culturales de los pueblos indígenas

87) Una de las formas más persistentes de discriminación contra los pueblos indígenas de América Latina es la negación de su identidad cultural y su exclusión de la sociedad dominante y del concepto hegemónico de nación, en su calidad de pueblos con identidad cultural propia. Esto ha sido caracterizado como etnocidio o genocidio cultural, y como tal puede ser considerado como una violación importante de los derechos humanos de una parte significativa de la población latinoamericana. El problema tiene varias facetas. Por una parte, al excluir con toda intención a los indígenas como tales del modelo de nación y al mantener una rígida estratificación étnico-social en la cual estos pueblos estaban relegados a los estratos más bajos, los estados nacionales practicaron durante largos decenios una política efectiva de segregación semejante al *apartheid*, aún cuando no estuviera sancionada por el sistema legal vigente. Su exclusión del *polis* sólo logró fortalecer la auto-percepción de las élites dominantes como naciones sin indios. Por otra parte, el estigma asociado a la calidad de indígena llevó a muchos de estos a auto-denigrarse y a negar su propia identidad, fenómeno que se advierte todavía hoy en día en algunos estratos sociales intermedios mestizos que prefieren identificarse con las clases dominantes (que los rechazan) y que a su vez se sienten diferentes y superiores a los estratos indígenas de los que provienen. Es un fenómeno que ha sido descrito en estudios antropológicos entre los *cholos* de la región andina y los *ladinos* en Mesoamérica. La discriminación étnico-racial de tipo estructural se expresa en las relaciones interpersonales y en estereotipos negativos y prejuicios subjetivos en contra de los indígenas. De esta manera se mantuvieron en América Latina durante muchas generaciones las *sociedades duales* altamente polarizadas de las que hablan algunos estudiosos. Las desigualdades étnicas expresan un sistema político asimétrico y una estructura económica basada en la explotación sistemática de una buena parte de la población. Según algunos politólogos de épocas pretéritas (Tocqueville, Mill), la democracia política sólo puede florecer en sociedades étnicamente homogéneas y socialmente igualitarias; tal vez por ello no ha podido florecer aún la auténtica democracia en los países latinoamericanos.

- 88) A partir del pensamiento liberal, en el siglo veinte los estados latinoamericanos optaron, cuando menos formalmente, por políticas de asimilación e integración de las poblaciones indígenas. En nombre del afán nacionalista unificador y desarrollista se volvió a practicar de hecho otra forma de discriminación al proponer que la única manera para los indígenas de “progresar” era mediante su aculturación, es decir, dejando de un lado sus identidades propias. En otras palabras, el indigenismo asimilacionista, que ocupó el escenario durante varias décadas, optó activamente por una efectiva “desindigenización” de las sociedades latinoamericanas. Pocas formas de discriminación han sido más letales: el etnocidio como política de estado (si no en la intención, ciertamente en los resultados) en nombre del progreso y el desarrollo.
- 89) En este proceso han jugado un papel importante las políticas educativas, lingüísticas y culturales de los estados. A través de un análisis de estas políticas se puede captar la magnitud del problema. Como ha señalado Enrique Hamel:
- “En la medida en que los países extendieron la educación pública a la población rural e indígena en el siglo XX, el principio de igualdad y la presión hacia la asimilación se plasmó en programas monolingües en español que ignoraban simplemente la diferencia lingüística y cultural de sus alumnos.”⁴⁰*
- 90) El monoculturalismo fue durante mucho tiempo la norma de la educación dirigida a los pueblos indígenas, especialmente después de 1770, cuando el rey Carlos III emitió una Real Cédula en la cual ordenaba *“que de una vez se llegue a conseguir el que se extingan los diferentes idiomas de que se usa en los mis dominios, y sólo se hable el castellano”*, objetivo perseguido asimismo por las nacientes repúblicas independientes durante el siglo diecinueve. Conforme se fue extendiendo la educación pública impartida por el estado, esta tenía por meta castellanizar a los indios e introducir la lecto-escritura desde el nivel de la escuela primaria (pre-primaria en algunos casos), solamente en español, considerado como la lengua nacional y oficial en los países hispanoparlantes.
- 91) Los prejuicios contra los indígenas fueron tan grandes entre las clases gobernantes que muchos políticos y educadores dudaban que los indios fueran capaces de adquirir conocimientos modernos, mientras que otros aseguraban que sólo hacía falta una buena educación para que los indígenas se transformaran en ciudadanos útiles de sus países. Con variantes, este debate sigue vivo hasta hoy en día. En los años veinte el gobierno de México estableció la Casa del Estudiante Indígena, con el objeto de impartir enseñanza en castellano y conocimientos científicos a jóvenes indígenas provenientes de todas las regiones del país, y de paso demostrar a los escépticos que los indios sí eran capaces de educarse. La idea era que los jóvenes egresados de esta escuela retornaran a sus comunidades para promover el tan deseado cambio social y cultural. El experimento fue tan exitoso, que a los pocos años la Casa del Estudiante Indígena tuvo que cerrar sus puertas: todos sus egresados se integraron rápidamente al medio urbano, se olvidaron de sus identidades indígenas y no volvieron más a sus pueblos de origen.

- 92) En *México* durante los años treinta y cuarenta se se inició un debate entre los especialistas acerca de la conveniencia de utilizar las lenguas vernáculas en la educación indígena, idea que poco a poco fue ganando adeptos. El gobierno mexicano invitó a una asociación religiosa norteamericana, el Instituto Lingüístico de Verano, a establecerse en el país y ayudar con sus conocimientos lingüísticos a la preparación de cartillas en lenguas indígenas y a la formación de maestros bilingües.⁴¹ A lo largo de los años se llevaron a cabo varias experiencias piloto, con resultados mixtos. Ante los que sostenían que al niño indígena había que sumergirlo lo más tempranamente posible en la lengua castellana y llevar adelante toda la enseñanza directamente en este idioma desde el primer momento de la escolarización, surgió la tendencia de que era más conveniente, desde el punto de vista pedagógico y psicológico, alfabetizar a los niños en su propia lengua, enseñar el español como segunda lengua (ESL), y al cabo de dos o tres años pasar paulatinamente a la enseñanza completa en castellano.
- 93) Este sistema dio resultados mejores que el de la castellanización directa, y fue generalizándose en la educación pre-primaria y primaria entre diferentes grupos indígenas del país, en el marco de la educación pública gratuita impartida por el estado. Ya para los años sesenta había un cuerpo incipiente de maestros bilingües en el sistema educativo oficial en México, y por aquellos años la educación bilingüe se introdujo también en algunos otros países de la región, más en calidad de experimento que de política oficial. Este *bilingüismo de transición* seguía considerando la lengua indígena como un obstáculo, tal vez un mal necesario, para la implantación de la “lengua nacional” como única lengua de enseñanza. Se le daba al idioma nativo un mero carácter instrumental y transitorio; es por ello también que no fueron fortalecidos los métodos pedagógicos y la formación de maestros, relegando de hecho a la educación bilingüe a un *status* secundario frente a la educación en lengua castellana que priva en la mayoría de las escuelas. Aunque fue aumentando poco a poco el promedio de escolaridad de los niños indígenas, esta aún seguía y sigue estando muy por debajo del promedio nacional.
- 94) Como ejemplo de lo anterior se puede citar el caso de *Nicaragua*, en donde el bajo nivel educativo de la población indígena hace que muchos sean analfabetos funcionales y carecen de las habilidades para tratar con bancos, mayoristas y proveedores. Hay muchas razones del bajo nivel educativo de los indígenas. La mayoría de las escuelas en las comunidades indígenas sólo ofrecen el nivel primario hasta el cuarto, quinto o sexto años, y para la mayoría de los niños indígenas en las comunidades rurales su educación allí termina. Padres ambiciosos que quisieran enviar a sus niños a escuelas secundarias en comunidades más grandes, generalmente encuentran que no tienen los medios para subsanar los costos que esto implica. Además, los niños indígenas que están acostumbrados a recibir instrucción en miskito, inglés o mayagna hasta el cuarto grado, en el marco de la educación bilingüe oficial, hablan poco español, y al competir con niños urbanos que hablan bien el castellano, con frecuencia reprueban y tienen que repetir el año. La proporción de niños que terminan primaria, para no mencionar la educación secundaria y superior, es menor que el promedio nacional.⁴²

95) A partir de los años ochenta se perfila una nueva tendencia en el marco de las reivindicaciones de las organizaciones indígenas y el ambiente internacional favorable al reconocimiento de la diversidad cultural y a los derechos humanos de los pueblos subordinados. Se introduce la idea que la educación bilingüe ha de ser completa hasta el nivel escolar más alto posible y que, además, debe ser *intercultural*. Este enfoque de *bilingüismo de mantenimiento* ya no considera las lenguas y culturas indígenas como una etapa que debe ser denegada, rezagada y superada, sino más bien al contrario, como una riqueza y un recurso que debe ser preservado y fomentado como fin en sí mismo. Para ello se propone no solamente el uso de la lengua indígena como medio de enseñanza sino también la elaboración de un curriculum nuevo, contextualizado, con contenidos relevantes para el educando indígena y con métodos pedagógicos apropiados a la experiencia y al ambiente de la infancia en las comunidades indígenas. La educación intercultural no puede simplemente implantar el mismo curriculum utilizado en el ambiente urbano en la sociedad no indígena, y traducirlo a la lengua de la comunidad. Debe desarrollarse la educación intercultural sobre nuevas bases pedagógicas y metodológicas. Esto le ha planteado enormes retos a los responsables de las políticas lingüísticas y educativas en los países con presencia indígena, que se refieren a los siguientes puntos:

- El desarrollo de las lenguas indígenas habladas y escritas para incorporar conceptos nuevos del mundo moderno
- La elaboración de materiales pedagógicos –textos, cartillas, audio-visuales etc.—en lenguas indígenas y adecuadas al contexto cultural indígena
- La formación de maestros auténticamente bilingües e interculturales con alto nivel profesional
- La extensión de la educación bilingüe intercultural de las comunidades indígenas a la población monolingüe en español que habita en las regiones indígenas y de preferencia en el resto del país (experiencia ya intentada en Bolivia, por ejemplo)⁴³

96) Este esquema educativo que se da en el marco del reconocimiento del *pluralismo cultural* de nuestros países responde al reclamo de la vigencia de los *derechos culturales* que están sancionados por varios instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos humanos, pero que han recibido relativamente poca atención hasta ahora en la práctica cotidiana.⁴⁴ Sin embargo, la visión de una sociedad *pluricultural* y de una educación *bilingüe e intercultural*, se ha topado con múltiples escollos. En primer lugar, hay quienes desde posiciones de prestigio y poder rechazan la idea misma del pluriculturalismo y se aferran a los viejos modelos de las sociedades nacionales homogéneas y monoculturales. Otros, para quienes el pluralismo cultural es simplemente cuestión de opciones individuales que no tienen por qué implicar la política educativa formal. Ambas posturas niegan el derecho de los pueblos indígenas a conservar y desarrollar sus propias culturas e identidades en el marco de las sociedades multiculturales de las que forman parte, y expresan por lo tanto los viejos patrones de racismo y discriminación étnica ya señalados arriba. Pero aún cuando se aceptan los derechos culturales y se les reconoce en las legislaciones como principios rectores de los derechos humanos, su aplicación no siempre se realiza de manera constante y constructiva. Así es que los programas de educación bilingüe e

intercultural sufren de múltiples deficiencias que van desde la falta de recursos y de continuidad, hasta la insuficiente preparación y capacitación de los maestros bilingües, la ausencia de materiales didácticos, el poco desarrollo de los métodos y contenidos interculturales en el sistema educativo, y la posición secundaria que ocupan en el orden de prioridades de los planes nacionales de educación. Aunque hay interesantes experiencias de educación privada bilingüe e intercultural, en la que, como en las escuelas mayas de *Guatemala*, los padres de familia y las comunidades asumen la responsabilidad de organizar y mantener los planteles escolares y los programas respectivos, por lo general la falta de apoyo oficial —que se agrava en la medida en que el estado se debilita frente a las presiones por la privatización de la enseñanza— vulnera seriamente el potencial de la educación bilingüe e intercultural.

97) En *Guatemala*, ante los fracasos de los programas directos de castellanización de la niñez indígena, que se venían impulsando desde los años treinta, la educación bilingüe comenzó a ser puesta en práctica a partir de 1965 con los Instructores Educativos Bilingües de Castellanización. Estos se ubicaron en seis áreas lingüísticas: quiché, cakchiquel, mam, kekchí, ixil y aguacateca. Tenían asignadas las funciones de castellanizar, alfabetizar y contribuir al desarrollo de la comunidad. En 1980 se establece oficialmente el Programa de Educación Bilingüe que se transforma en 1985 en Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural —PRONEBI—. Su Reglamento establece que: *“La educación bilingüe bicultural toma como base para su desarrollo los idiomas de origen maya, y el español como segunda lengua; los elementos propios de las culturas de origen maya y de la cultura occidental.”* En los siguientes seis años el programa se propuso alcanzar a 200,000 niños indígenas monolingües en 400 escuelas (es decir, 40% de la inscripción en el nivel primario rural); capacitar 800 promotores educativos bilingües, 1,600 maestros bilingües, 16 maestros capacitadores y 50 supervisores de educación bilingüe. Se prevé organizar un curriculum completo para el cuarto grado (último año de enseñanza bilingüe), aprobar 36 nuevos libros de texto, e imprimir aproximadamente 1,300 textos para uso de los alumnos y los maestros. En 1993, el programa había alcanzado a más de 70,000 niños, la mayoría en el nivel preprimario.

98) Uno de los problemas enfrentados por el programa —que es semejante en otros países— es la estandarización de las lenguas mayas y sus alfabetos, con el objeto de contribuir al establecimiento de lenguas literarias mayas que en el futuro podrían ofrecer una producción literaria propia. Por Decreto del Congreso, fue creada en 1990 la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala que se ocupa de esta cuestión. La Academia Kaqchiquel, por su parte, se ha preocupado por uniformar criterios de actualización y creación de neologismos para la lenguas mayas, basados en sus raíces comunes. Otro reto que enfrenta el programa es que los contenidos académicos den a conocer al niño no sólo las dos lenguas sino las dos culturas. Esto implica, entre otras cosas, el pensamiento, la cosmovisión, la clasificación del mundo y de la sociedad, relaciones y estructuras según se conciben en los dos mundos culturales. Pero los equipos técnicos consideran que falta información sobre contenidos del mundo cultural maya y que muchas veces los textos en lenguas indígenas son simples traducciones de contenidos que corresponden a otra cultura.⁴⁵

99) Otra experiencia digna de notarse es la de *Honduras* en donde se establece por primera vez la educación primaria bilingüe e intercultural, mediante un acuerdo presidencial en 1994, en el que se reconoce el carácter pluricultural y plurilingüe de la sociedad hondureña. Desde los años ochenta los grupos indígenas y afro-caribes de Honduras se organizaron en federaciones para defender originalmente su derecho a retener o recuperar las tierras que históricamente les pertenecen, y luego ampliaron sus peticiones en defensa de sus culturas y de sus lenguas. A partir de 1994 se propone la educación bilingüe para los hablantes del misquito (en donde ya se había realizado en las misiones escolares desde años atrás), lenca, garífuna, tawahka y jicaque. Como en otras experiencias, el programa de educación bilingüe intercultural promueve el bilingüismo de mantenimiento para rescatar, conservar y desarrollar las lenguas vernáculas. La política de educación será de bilingüismo en lenguas vernáculas maternas, como medio principal de comunicación pedagógica y de rescate y desarrollo de estas mismas lenguas. Dentro de este marco nacional, merece particular atención la lengua *lenca* que ha estado a punto de extinguirse. El programa enfoca entonces a los “campesinos pobres de tradición lenca” cuyo número se calcula entre 20,000 y cien mil, según las diversas estimaciones basadas en criterios culturales antropológicos. El programa de educación bilingüe e intercultural tiene por objeto, en este caso, rescatar la lengua vernácula ya que el Acuerdo Presidencial mencionado indica que el Estado debe iniciar la recuperación de las lenguas y culturas en grave riesgo de extinción, e indica que la “*educación partirá de la cultural ancestral, sin desmedro de facilitar el acceso y manejo de la cultura nacional y universal.*”⁴⁶

100) Como se ha podido constatar, la negación de las culturas y lenguas indígenas constituye una de las más graves violaciones a los derechos culturales de estos pueblos y raya en el genocidio cultural o etnocidio. En la medida en que estas lenguas y culturas siguen marginadas de los programas nacionales de educación y de las principales políticas culturales de los Estados, constituyen muestras persistentes de discriminación étnica. Como resultado de cambios en el ambiente internacional y la movilización creciente de las organizaciones indígenas, varios países de la región han adoptado legislaciones –con frecuencia ancladas en modificaciones constitucionales de envergadura—que permiten ahora llevar al área programática y operativa nuevos principios de política educativa y lingüística. La educación bilingüe e intercultural, y el bilingüismo de mantenimiento, constituyen ahora objetivos declarados y apoyados por amplios sectores de la población. Sin embargo, podemos observar que en la práctica estos objetivos aún están lejos de ser alcanzados y enfrentan diversos obstáculos. Para superarlos, y de esta manera combatir efectivamente la discriminación imperante, será preciso redoblar esfuerzos y dar prioridad a los programas de educación.

El combate al racismo(I): el desarrollo indígena

- 101) A pesar de que los gobiernos de la región vienen emprendiendo hace muchas décadas diversas políticas, programas y proyectos diseñados para impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas, estas por lo general, como se ha visto, se encuentran aún en situación de rezago frente al resto de la sociedad. La evaluación y crítica de los programas gubernamentales mostraría que siempre parece haberles faltado un componente esencial, a saber, la participación activa de la propia población indígena. Los programas diseñados en las oficinas de gobierno o de las agencias multilaterales de financiamiento resultan con frecuencia ser costosos fracasos, aún cuando tengan en principio las mejores intenciones, si no toman en cuenta las necesidades sentidas, las particularidades culturales y las formas de organización social de los pueblos indígenas. Los programas que se hacen “de arriba abajo” han mostrado una y otra vez su debilidad. Por ello se viene hablando hace tiempo de la necesidad de cambiar de enfoque, de promover la participación activa de los pueblos indígenas, de responder con eficiencia y compromiso a los planteamientos, las demandas y las reivindicaciones que los pueblos indígenas han venido sosteniendo a través de sus organizaciones en forma cada vez más articulada. Los programas de desarrollo tienen que ser “de abajo arriba”, e incluso el concepto mismo de “desarrollo” debe ser completamente revisado. En el caso de las sociedades multiculturales, el desarrollo no puede ser una receta técnica homogénea aplicada al parejo en todas las circunstancias, sino que tiene que ser un concepto estrechamente vinculado a las realidades culturales. Como ha dicho la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO, la cultura es la última frontera del desarrollo.⁴⁷
- 102) En 1986 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Aunque al principio no se le daba mucha importancia, al paso de los años la idea de que el desarrollo es también un derecho humano, y de que tiene que estar basado cada vez más en una concepción viable de los derechos humanos, se ha ido abriendo camino. Para los pueblos indígenas, un desarrollo que no está fincado en el respeto a sus derechos humanos no tiene sentido. Un desarrollo que ignora los derechos de estos pueblos (a la tierra, a la identidad, a la cultura, a la autonomía, a la participación) constituye de hecho una violación de sus derechos humanos, y en la medida en que esta negación de derechos está vinculada a un patrón de discriminación étnica y racial, también constituye una instancia de racismo estructural. La lucha por el derecho al desarrollo, reconocido a nivel internacional como uno de los grandes retos del siglo que comienza, es fundamental para los pueblos indígenas del continente quienes hace apenas poco tiempo han logrado que se les reconozca el “derecho a tener derechos”.
- 103) El desarrollo basado en una concepción dinámica y abierta de los derechos humanos requiere de una revisión a fondo de los múltiples usos que el término *desarrollo* ha tenido. Sobra decir que desarrollo no es idéntico a crecimiento económico, aunque en la actual era de la globalización y del dominio de los mercados, pareciera que así fuera. Para los pueblos indígenas, desarrollo significa sobre todo la satisfacción de las necesidades humanas largamente denegadas y la equidad en la distribución de los recursos y de los beneficios del crecimiento. Por tanto, la idea de *desarrollo con equidad*, promovida por la CEPAL, no puede ser

ajena a las aspiraciones de los pueblos indígenas. Pero equidad en lo económico significará también equidad en lo social y lo político, y ello conduce a considerar la satisfacción de las necesidades humanas –sobre todo las más apremiantes— como un derecho humano fundamental, el derecho a la sobrevivencia. Combatir el racismo estructural resulta por consiguiente una lucha por la sobrevivencia y la equidad en el marco de contextos culturales y sociales específicos, propios de los indígenas. Encarar la problemática del desarrollo desde esta perspectiva ha llevado a conceptos tales como *auto-desarrollo* y *etnodesarrollo*, o desarrollo con identidad, que ahora están siendo promovidos por algunos gobiernos, agencias multilaterales y organizaciones no gubernamentales.

104) Como ejemplo de lo anterior podemos citar un estudio comparativo llevado a cabo por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), creado en 1992 por los estados de la Cumbre Iberoamericana. Aunque no ha logrado contar con recursos propios para impulsar el desarrollo indígena, en las estructuras directivas del Fondo participan representantes de los pueblos indígenas en igualdad de circunstancias con los delegados gubernamentales. El estudio incluye doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina, cuyas conclusiones apuntan a algunos de los temas esenciales para lograr una mayor efectividad en la asignación de recursos, la organización de actividades y la obtención de resultados en beneficio de los pueblos indígenas, con la plena participación de estos junto con agencias financiadoras diversas e instituciones privadas y públicas. Estas experiencias, al decir de los autores, “*son una guía para la revisión crítica sobre lo que los participantes entienden por desarrollo indígena y sus reflexiones en torno a la temática tratada en sus comunidades y organizaciones, así como un instrumento para una acción más racional y coherente de los proyectos que los gobiernos implementan en las regiones indígenas de América Latina.*”⁴⁸

105) Citemos las más relevantes de estas experiencias para explorar la manera en que algunos programas de desarrollo indígena procuran romper con los esquemas tradicionales cuyos resultados han dejado mucho por desear. En el *altiplano boliviano* las comunidades quechuas y aymaras cultivan desde tiempos inmemoriales la planta de la quinua, base de su alimentación y conocida mundialmente por su elevado contenido de proteínas. Al incrementarse la demanda y el precio de este grano en el mercado nacional e internacional, los indígenas productores sintieron que se les escapaba la posibilidad de beneficiarse de estas nuevas circunstancias, por lo que a partir de 1974 comenzaron a organizarse, fundándose en 1983 la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI). Esta es una organización de propiedad social de los ayllus, provincias y productores de quinua, con personería jurídica y autonomía en la gestión administrativa, financiera y técnica, que no depende del Estado ni de ninguna otra entidad. Para aumentar su productividad y mantener el control sobre los procesos productivos, los campesinos indígenas organizaron el Programa de Producción de Quinua Natural (PROQUINAT) en 1992. La ANAPQUI ha venido promoviendo la comercialización y la industrialización de la quinua, y para mejorar su gestión también ha emprendido programas de formación de recursos humanos y educación no formal entre los productores. Los miembros de la Asociación son

conscientes del significado cultural y social del cultivo de esta planta, por lo que mantienen y promueven actividades culturales asociadas a su producción, tales como los actos rituales para ofrecer a la Pachamama el agradecimiento por la producción, el festival de la quinua, exposiciones, danzas etc. Ante los intentos de algunos científicos estadounidenses por patentar procesos biotecnológicos de la quinua, la Asociación ha defendido sus derechos originarios al respecto y ha procurado el apoyo de la ONU y otras agencias para capitalizar sus actividades. Si bien sus miembros reconocen que enfrentan varios problemas y dificultades (sobre todo de orden económico, financiero y técnico), la ANAPQUI está encarando una producción de quinua biológica a través de un programa orientado al desarrollo de una producción sustentable, que crece paulatinamente con esfuerzo compartido de dirigentes y socios de la organización. No se trata de un programa cualquiera de desarrollo económico, ya que lo manejan los propios indígenas productores, con criterios de auto-desarrollo y control propio, en el marco de sus estructuras sociales tradicionales, a sabiendas que de lograr su cometido podrán liberarse de la situación de dependencia y subordinación que siempre los ha caracterizado.⁴⁹

- 106) A las orillas del Lago Titicaca, en la Provincia de Ingavi, viven numerosas comunidades aymaras que se cuentan entre las más pobres de *Bolivia*. Hace unos años algunos jóvenes de la región decidieron hacer algo al respecto, y esta es una parte de su historia:

“...Nuestra organización, fundada en 1993, se llama Federación de Ayllus y Comunidades Originarias de la Provincia de Ingavi (FACOPI)...Detrás de esta constitución, estamos reconstruyendo nuestras propias formas de organización social, nuestro sistema de autoridades originarias; es decir, recuperando nuestra identidad y cultura...

“Ayllu es un sistema de organización social. Lo más importante, es que este sistema nos permite un adecuado “control” de diversos pisos ecológicos y el manejo de los recursos naturales existentes en nuestro territorio... Entendemos por ayllu a un grupo de familias circunscritas a un territorio, unidas por lazos de parentesco, relacionadas entre sí por un idioma común, la realización de trabajos colectivos y por tener una religión propia... En Bolivia hay más de 5 000 comunidades originarias... Hemos decidido que triunfe nuestra memoria. Ella ha constituido la base ideológica de la opción que hemos tomado: reconstituir un modelo social propio...El proceso de reconstitución y fortalecimiento del ayllu en diferentes regiones es parte de los cambios que el Estado y la sociedad civil protagonizan, en la búsqueda de sentar las bases de una sociedad democrática y participativa. La interculturalidad y el respeto a la diversidad y a la diferencia constituyen los postulados fundamentales de esta propuesta...Queremos sentar las bases de la autogestión sustentada en nuestros recursos. El modelo ayllu nos permite el manejo y la administración del territorio y sus recursos naturales...”⁵⁰

- 107) En *Chile*, la constatación de la pérdida de las prácticas culturales y la baja autoestima de una gran masa de la población mapuche, principalmente de generaciones que tienen menos de 50 años es visto como un problema crítico. Los niños y jóvenes, al usar en la vida cotidiana, en forma exclusiva, el castellano, se encuentran imposibilitados de una comunicación fluida con los ancianos y, por ende, no pueden acceder al conocimiento de mayor complejidad de la cultura mapuche ni a la internalización de los valores culturales. Para encarar este problema, un grupo de estudiantes formó el Centro Socioeducacional Mapuche con sede en Temuco, y ha logrado trabajar con unas 4000 personas que viven en 30 comunidades mapuche. Su desafío consiste en cómo revertir el proceso educativo que se vive en las escuelas, al no considerarse en la enseñanza los aspectos fundamentales de la cultura mapuche. La organización Centro Socioeducacional Mapuche decidió impulsar un proyecto de propuesta propio para el pueblo mapuche, sistematizando el pensamiento de su cultura, sus conocimientos y saberes y recuperando los aspectos esenciales de la historia de la institucionalidad educativa de la sociedad mapuche. A partir de 1993 se organizaron talleres de reflexión en torno a la problemática de la identidad cultural; y se comenzó un trabajo en educación informal de niños menores de 15 años. Al poco tiempo se logró que en algunas y escuelas y jardines infantiles surgiera el interés por desarrollar programas educativos con características de interculturalidad y bilingüismo. La meta del Centro es seguir con la formación y captación de recursos humanos, consolidar un currículo para educación pre-escolar y el primero y segundo ciclo de la educación básica, y, a mediano plazo, crear un complejo educacional multigrado para la educación intercultural, en los cánones propios de la educación mapuche.⁵¹
- 108) La importancia de estas experiencias radica en el hecho que los pueblos indígenas se organizan en torno a ciertos valores comunes tradicionales, no para aislarse del mundo globalizado, sino más bien por el contrario, para incorporarse y vincularse sin perder su propia identidad, y para poder negociar con los gobiernos y otros actores desde una posición sólida definida por ellos mismos. Se trata, en esencia, de un proceso de *empoderamiento*, mediante el cual los pueblos indígenas fortalecen y consolidan su unidad interna y al mismo tiempo se establecen como interlocutores válidos y reconocidos por los estados y demás actores políticos y culturales. Este proceso de empoderamiento ha demostrado ser una forma eficaz de lucha contra el racismo y la discriminación estructural. Entre muchas personas en la sociedad dominante o mayoritaria, la creciente presencia de las organizaciones indígenas en escenarios que antes les fueron vedados, despierta alguna inquietud, pero también respeto y toma de conciencia sobre las cambiantes realidades nacionales. De allí que estos procesos de organización para el desarrollo --definido por los propios pueblos indígenas en función de sus necesidades y aspiraciones-- no son experiencias aisladas sino parte de una tendencia hacia la *ciudadanización multicultural* de las sociedades latinoamericanas.
- 109) Mediante su proceso de movilización y organización, los pueblos indígenas se han dado cuenta a lo largo de los últimos años que la sumisión y la resistencia pasiva a las agresiones provenientes de elementos de la sociedad dominante, dentro y fuera de los aparatos del estado, no contribuyen a resolver las contradicciones inherentes a la

discriminación estructural, ya que más bien por el contrario, refuerzan la exclusión social y la situación de subordinación y dependencia que siempre ha caracterizado la relación entre el estado nacional y los pueblos indígenas en América Latina. Al surgir como nuevos actores sociales y políticos, los pueblos indígenas definen ante la sociedad los espacios que les son propios y redefinen sus relaciones con el estado. En la medida en que tengan éxito, lograrán resarcir la inequidad de la que han sido víctimas y se reposicionarán —como de hecho ya lo están haciendo— para enfrentar los retos de los tiempos nuevos.

- 110) Este proceso de empoderamiento requiere estrategias múltiples, consensos amplios, alianzas efectivas y claridad en los objetivos y los métodos. Cuanto mayor sea la participación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles, tanto más grande será el reconocimiento que la sociedad nacional les otorgue y el respeto que los demás actores políticos y económicos les tengan. En esa medida también se fortalecerán sus identidades y su dignidad como pueblos iguales con derechos iguales. Como ejemplos recientes de estos procesos de toma de conciencia y de empoderamiento podemos recordar los casos de Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua.
- 111) En la década 1900-2000 las organizaciones indígenas de *Ecuador* comenzaron a jugar un papel pre-eminente en la sociedad ecuatoriana. Sus diversos “levantamientos”, sus éxitos en los procesos y la representación electorales, su participación en la transformación constitucional del país, hasta su involucramiento en las crisis políticas de los años 2000 y 2001, subrayan la creciente importancia de la identidad indígena en la *polis* ecuatoriana, y representa una forma eficaz de combatir el secular racismo de la sociedad dominante.⁵² A raíz de los acuerdos de paz que pusieron fin a treinta años de guerra civil, los pueblos indígenas de *Guatemala* han ido configurando una nueva identidad maya unificada que no puede ya ser ignorada por el resto de la sociedad nacional. En vez de constituir solamente un conjunto de pequeñas comunidades aisladas y, por lo tanto, débiles y vulnerables, la nueva identidad maya, promovida por las organizaciones y los intelectuales indígenas, pretende asumir el papel de interlocutor reconocido y legítimo de las estructuras del poder. El reconocimiento y el respeto que infunde esta nueva identidad en la sociedad nacional expresa un rechazo profundo al racismo estructural de antiguas raíces históricas y exige una redefinición del proyecto nacional guatemalteco.⁵³
- 112) La autopercepción de *México* como país indigenista por excelencia recibió un fuerte desafío con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. Este conflicto en Chiapas ha puesto en evidencia las contradicciones de las políticas sociales y económicas del estado mexicano a lo largo del siglo veinte. Los Acuerdos de San Andrés que firmaron el EZLN y el gobierno mexicano en 1996 —cuya implementación fue interrumpida por el incumplimiento de la parte gubernamental— establece algunos puntos fundamentales que son considerados como principios irrenunciables en los nuevos planteamientos de los pueblos indígenas. El tema del derecho de libre determinación, la autonomía, el respeto al derecho consuetudinario (*usos y costumbres*), el control sobre los recursos naturales incluyendo la tierra, los

diversos derechos culturales (lengua, cultura, educación bilingüe, acceso a medios de comunicación), son ahora reclamos de todo el movimiento indígena. Estos objetivos han desencadenado controversias y la oposición de ciertos sectores, pero no se puede negar que el lema de los indígenas: “Nunca más un México sin nosotros”, inspirado en las expectativas que despertó el movimiento zapatista, ha tenido una gran capacidad de movilización entre los pueblos indígenas del país, la que conduce a la construcción de nuevas identidades sociales y políticas, largamente ignoradas en el discurso oficial.

- 113) En diciembre 2000 asumió el poder político un nuevo presidente, que era candidato de la oposición al gobierno. Por primera vez en la historia de México en el siglo XX hubo elecciones presidenciales transparentes y el PRI, partido en el gobierno por más de setenta años, fue derrotado. El nuevo gobierno se propuso reanudar el diálogo con los indígenas zapatistas, y a las pocas semanas la dirigencia del EZLN organizó una caravana desde Chiapas hacia la ciudad capital, pasando en el camino por numerosos pueblos y ciudades en los que fue recibida con muestras de apoyo y simpatía por la población. En la Cd. de México logró, después de varios días de incertidumbre, exponer sus demandas y aspiraciones ante el Congreso de la Unión, instancia que se comprometió a considerar una nueva legislación sobre derechos y cultura indígena, cuyas líneas generales habían sido negociadas entre el EZLN y el anterior gobierno. Si bien el EZLN optó en 1994 por una insurrección armada, su impacto en el país ha sido eminentemente político y social, ya que nunca antes en la historia reciente de México la sociedad nacional ha tenido que enfrentarse a sí misma en relación a la realidad persistente de sus pueblos indígenas.
- 114) En la década de los ochentas la problemática indígena cobró fuerza en *Nicaragua*, como consecuencia de la política del gobierno sandinista y la guerra librada contra este por los *contras* armados por EE.UU. Los pueblos indígenas de la Costa Atlántica sufrieron presiones de todo tipo, y como consecuencia entraron en un proceso de organización y participación política que condujo a la adopción de una nueva constitución, y de la legislación especial sobre autonomía regional de las zonas indígenas. Si bien en años posteriores la cuestión de la autonomía efectiva se ha diluido en las políticas del estado, las organizaciones indígenas constituyen ahora una fuerza que no puede ser desconocida y que ha adquirido una presencia nacional que los indígenas nunca tuvieron en épocas anteriores.
- 115) Los ejemplos citados –y habría muchos otros- indican que la organización, la movilización y el empoderamiento de los pueblos indígenas, desde el nivel de la comunidad local hasta el de la representación política nacional, depende en gran medida de la dinámica de los propios indígenas en sus relaciones con el estado y la sociedad nacional. En la coyuntura actual se han abierto espacios nuevos para los pueblos indígenas desde los cuales podrán consolidar su presencia y fortalecer su actuar. Estos espacios no solamente se dan al interior de los países, sino también en las instancias internacionales en donde la irrupción de la cuestión indígena desde hace unos veinte años ha incidido en la nueva conceptualización de los derechos humanos y del derecho internacional. Todo ello favorece el potencial de la lucha contra el racismo y todas las formas de discriminación que han emprendido los pueblos indígenas y sus aliados.

116) Sin embargo, el panorama se ve ensombrecido por la persistencia de diversas manifestaciones abiertas y sutiles de discriminación, como ya se señaló al principio de este texto. El combate al racismo debe hacerse en varios niveles al mismo tiempo. Junto con acciones que conduzcan al empoderamiento de los pueblos indígenas, será necesario también que se modifiquen las características de las sociedades nacionales.

El combate al racismo (II): Las sociedades nacionales

117) En la economía globalizada se manifiestan varias tendencias que forman parte del cuadro generalizado de discriminación y racismo estructural. Sin entrar en detalles, podemos señalar el asalto por parte del capital transnacional de los *últimos reductos de tierras y recursos* aún no explotados plenamente por la economía de mercado mundial. En estos reductos, que reciben con frecuencia el calificativo equívoco de tierras baldías, se han refugiado los pueblos indígenas, quienes son las víctimas más vulnerables del proceso de apropiación de estas tierras para fines de acumulación y lucro privado. La destrucción progresiva de los *habitat* de los pueblos indígenas -- muchas veces con el apoyo activo de los estados-- constituye una de las formas más feroces de racismo estructural, ya que hasta hace poco los pueblos indios no tenían prácticamente ninguna forma de defensa de sus territorios y recursos naturales. Hoy, como hemos visto en los apartados anteriores, surgen instrumentos de defensa que pueden ser consolidados en los años que vienen y que abren nuevos espacios de negociación para los pueblos indígenas.

118) Una segunda tendencia, estrechamente vinculada a la anterior, es la progresiva *destrucción del medio ambiente natural* en zonas ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, incluyendo la deforestación masiva de zonas boscosas, la contaminación de suelos y aguas, la destrucción de la biodiversidad, la diseminación de materiales tóxicos etc., todo lo cual puede estar vinculado a poderosos intereses económicos y decisiones gubernamentales, así como a la colonización de territorios indígenas por parte de campesinos pobres en busca de subsistencia. A pesar de la existencia de normas nacionales e internacionales de protección al medio ambiente, las regiones indígenas son con frecuencia las más desprotegidas, en donde las empresas transnacionales creen poder operar con poca consideración para las poblaciones indígenas, situación que ha sido denunciada en diversas partes del mundo y es calificada a veces de *racismo ambiental*.

119) Las guerras civiles y la violencia política que se presentaron en diversos países de la región durante las últimas décadas tuvieron entre sus víctimas más vulnerables a los pueblos indígenas, desde Colombia a Guatemala, de Nicaragua a Perú. Entre los cientos de miles de *desplazados internos y migrantes forzados* a las ciudades la situación de los indígenas ha sido particularmente precaria. En el marco de la reconstrucción de sociedades devastadas por la violencia, se plantea como ineludible la recomposición de las solidaridades comunales indígenas, destrozadas en el proceso. Un ejemplo dramático ha sido el retorno de los refugiados mayas de México a

Guatemala. También el escenario de las migraciones regionales e internacionales de trabajadores incluye a migrantes indígenas cuya situación se complica por el hecho de serlo. En la distribución de empleos, la obtención de ingresos, el acceso a servicios sociales, la protección de la ley y el amparo de la justicia los migrantes indígenas se encuentran en desventaja; condiciones documentadas, por ejemplo, entre trabajadores aymaras bolivianos en Argentina, o mixtecos de Oaxaca en Estados Unidos, quienes por otra parte se han organizado en asociaciones bi-nacionales de defensa de sus derechos humanos.

- 120) Un campo privilegiado para las acciones en contra del racismo, la discriminación y la intolerancia lo constituye el *sistema educativo* en todas sus expresiones formales e informales, institucionales y extra-institucionales. La Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI de la UNESCO insiste en que uno de los pilares de la educación en el nuevo siglo debe ser *aprender a vivir juntos, a vivir con otros*.⁵⁴ Esto no es tan sencillo como suena, ya que los contenidos y métodos pedagógicos de los sistemas educativos nacionales con frecuencia ignoran o niegan las realidades culturales diversas al interior de sus propias naciones. La educación pública en América Latina ha tenido desde el inicio un fuerte contenido nacionalista que se puso al servicio de las políticas de asimilación e integración mencionadas anteriormente. La educación religiosa, por su parte, que se extendió en las zonas indígenas bajo administración eclesiástica, tuvo por objetivo eliminar las culturas indígenas como tales. Frente a estas realidades que se encuentran muy enraizadas en los sistemas pedagógicos de los países latinoamericanos, se ha visto la necesidad de replantear los objetivos, contenidos y métodos de la educación nacional, y no solamente la que va dirigida directamente a los pueblos indígenas. La nueva educación del siglo XXI tendrá que reconocer la *naturaleza multilingüe y poliétnica de las naciones latinoamericanas* y adecuar los sistemas de enseñanza correspondientes. Pero el combate contra la intolerancia, los prejuicios y el racismo en los sistemas educativos es un proceso largo que sin duda tomará décadas sino es que generaciones en dar sus frutos.⁵⁵
- 121) La educación bilingüe e intercultural, en sus diversas manifestaciones, ha sido hasta ahora una experiencia valiosa para compensar los déficits educativos de los pueblos indígenas; sin embargo tampoco está exenta de problemas y ambigüedades. Aparte de la cuestión de los métodos pedagógicos, los contenidos curriculares y la capacitación de los maestros, se discute acerca de la naturaleza de una “educación especial” para indígenas en el contexto nacional. Si para algunos la educación bilingüe es un medio de liberación y emancipación, para otros se trata de “aislar” a los indígenas del resto de la sociedad.⁵⁶
- 122) De manera simultánea será necesario reconsiderar el papel de los medios de comunicación masiva y la informática en la generación y transmisión de modelos culturales que perpetúan actitudes de rechazo, estereotipos e intolerancia racial, religiosa, étnica y cultural. Los medios de comunicación pueden ser instrumentos valiosos para promover el respeto hacia los demás, la dignidad humana, la tolerancia hacia el “otro”, en el marco de una concepción auténtica de pluralismo y *ciudadanía*

multicultural. Las industrias de comunicación masiva (prensa, audio, video e informática) deberán regirse de acuerdo a normas de convivencia civilizada, luchar contra los estereotipos y los prejuicios y rechazar imágenes y mensajes que fomenten el rechazo del otro, la intolerancia y el odio. También en este campo se trata de temas delicados y controvertidos, ya que aquí compiten los derechos a la información y la libre expresión (garantizados como derechos humanos) con los derechos culturales y de libre determinación de los pueblos (que también son derechos humanos de aceptación universal). En este campo contencioso es preciso reconsiderar el papel del estado que no sólo debe garantizar la efectividad de los derechos humanos, sino también obrar por el bien común de todos los ciudadanos en toda su diversidad.

123) Uno de los factores que más ha contribuido a perpetuar la discriminación contra los pueblos indígenas es la desigualdad en el acceso a la representación política y a las instancias del poder político. Por haber sido considerados por mucho tiempo como ciudadanos inexistentes y actores políticos invisibles, los indígenas sólo en excepcionales circunstancias pudieron ser tomados en cuenta como tales por los grupos hegemónicos de los estados nacionales latinoamericanos. Con las nuevas legislaciones y las transformaciones en el ambiente político en general, así como los diversos procesos de democratización, se han venido abriendo espacios de participación política efectiva de los pueblos indígenas, como es el caso en Bolivia y Ecuador. El problema es complejo, ya que se presentan varias posibilidades. En un caso, podría tratarse de alguna forma de representación proporcional de la población indígena en las instancias legislativas así como en las listas electorales. Ello significaría proceder a clasificaciones más rigurosas de las que existen hasta ahora de quienes son los ciudadanos indígenas, pero podría resultar en nuevas formas de exclusión. En otro caso se podrían determinar distritos electorales indígenas; en otros más, listas plurinominales con activa presencia de candidatos de organizaciones indígenas. La presencia de legisladores indígenas no garantiza que la temática indígena esté presente en la agenda legislativa.⁵⁷

124) No existe, desde luego, un sólo modelo de empoderamiento político de los pueblos indígenas, y cada país tendrá que adoptar las soluciones más adecuadas a sus problemas específicos, pero lo que es indudable es que las naciones latinoamericanas tendrán que aceptar tarde o temprano que los pueblos indígenas se están transformando de objetos pasivos en sujetos activos de su propia historia.

La juridización de lo indígena

125) Aunque falta mucho por hacer en el ramo de la legislación para combatir la discriminación racial en contra de indígenas y afro-descendientes en América Latina, las últimas dos décadas han sido pródigas en avances legislativos y constitucionales, aunque no tanto como los pueblos indígenas hubieran deseado y siguen demandando. Se ha logrado lo que Magdalena Gómez denomina la *juridización de lo indígena*, es decir el reconocimiento (paulatino, fragmentario e insuficiente todavía) de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, incluso de derecho internacional

(Convenio 169 de la OIT, Proyectos de Declaración de Derechos Humanos Indígenas en el marco de los organismos internacionales, constitución del Fondo Indígena etc.).⁵⁸ En el marco de lo que no puede ser calificado más que de conquistas de los pueblos indígenas, el foco de atención debe ahora, en opinión de quien esto escribe, tornarse hacia la construcción de mecanismos sólidos de implementación de las nuevas leyes y de la institucionalidad que permita a los pueblos indígenas utilizar plenamente estos mecanismos.

126) Como ejemplo de esta problemática podemos citar el caso de la Amazonía peruana. En este país, a pesar de que la constitución política peruana de 1993 reconoce que el Perú es un país multiétnico y pluricultural, “*la revisión de la legislación especial relacionada con los pueblos y comunidades indígenas, permite descubrir que los derechos y garantías de los indígenas y los correlativos deberes del Estado y de la sociedad civil, son de carácter declarativo y general, y en su mayor parte no han sido desarrollados a través de normas explícitas y operativas que comprometan la acción del Estado y los sectores sociales no indígenas en el debido respeto de los derechos especiales de dichas colectividades y de sus miembros.*”⁵⁹ A pesar de algunos avances, alrededor del 30% de las comunidades indígenas de la región amazónica carecen de títulos sobre sus territorios tradicionalmente ocupados, y a pesar de la existencia de normas formales para el pleno reconocimiento de sus derechos de posesión y propiedad de las tierras que ocupan, ninguna de las comunidades indígenas mencionadas ha sido adecuadamente atendida en sus reclamaciones. El actual sistema que fija procedimientos de reconocimiento y titulación de tierras a las comunidades nativas, y la experiencia práctica de aplicación de dichas normas, resulta extremadamente largo, recargado de instancias y trámites, costoso, y lesivo de las legítimas aspiraciones de las comunidades. En estos trámites destaca la ausencia de opciones que faciliten la participación de las propias comunidades en el estudio y definición de sus demandas territoriales. No obstante que la Constitución política del Perú garantiza a los pueblos y comunidades indígenas su existencia legal y la personería jurídica para actuar en derecho, los ordenamientos operativos previstos para asegurar la vigencia de estas disposiciones comportan tan excesivo cúmulo de trámites y exigencias de orden burocrático, que el derecho al ejercicio del gobierno propio y autónomo queda convertido en un simple enunciado formal.⁶⁰

127) En otras latitudes han sido adoptadas con frecuencia medidas de *acción afirmativa* o *políticas preferenciales* en beneficio de grupos excluidos o discriminados para equilibrar la balanza y mejorar las oportunidades de los miembros de estos grupos y de otras minorías en áreas tan diversas como la educación y el empleo. Puesto que la situación de los pueblos indígenas en América Latina es bien distinta de la de otras partes del mundo —como se ha señalado en estas páginas— conviene también considerar políticas alternativas para luchar contra la discriminación y el racismo. Algunas voces reclaman sin más que los estados emprendan acciones de *restitución* (se supone que monetaria) por las pérdidas sufridas a lo largo de los siglos por los pueblos indígenas.⁶¹ Pero sin desechar totalmente esta posibilidad o las acciones afirmativas de diversa índole, de lo que se

trata en el fondo es de *políticas compensatorias*, y estas deberán enfocar, en el caso de los pueblos indígenas, el reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos humanos colectivos como pueblos y colectividades anclados en una relación especial con el territorio y la tierra. Estos derechos exigen el reconocimiento de un auténtico pluralismo cultural y de una ciudadanía multicultural reconocida en el sistema jurídico y político de los estados latinoamericanos. Se trata nada menos que de refundar las naciones latinoamericanas.

128) Como lo ha demostrado la experiencia de los pueblos indígenas en América Latina, lograr el pleno disfrute de los derechos humanos consagrados en las legislaciones nacionales e internacional no es tarea sencilla en un contexto caracterizado por la desigualdad económica, la exclusión social y la marginación cultural. El racismo estructural que han sufrido los pueblos indígenas pesa sobre sus posibilidades de alcanzar la plena igualdad con el resto de la población. Si el *desarrollo* puede entenderse como *libertad*, entonces los pueblos indígenas no lo han alcanzado por que han sido privados de esta durante demasiado tiempo.⁶² Conquistar la libertad significa combatir la pobreza, la explotación, la desigualdad, el autoritarismo, el racismo, los prejuicios, la intolerancia, el olvido, la ignorancia etc. Se trata de combates a varios niveles. Algunos los tienen que realizar los propios pueblos indígenas y sus organizaciones; otros le corresponden a la llamada sociedad civil organizada, es decir, las asociaciones y las diversas instituciones formales e informales de la población; otros más son competencia del Estado en sus diversos niveles, y finalmente hay tarea para la comunidad internacional también. No se trata, por supuesto, de actividades aisladas y eventuales, sino de acciones conjuntas, consensadas y coordinadas.

129) El racismo, la intolerancia, la xenofobia y la discriminación se manifiestan esencialmente como actitudes individuales de unas personas hacia otras. Puesto que uno de los pilares de la educación, como sostiene el informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, es aprender a convivir con otros, entonces es preciso considerar acciones que logren modificar dichas actitudes de rechazo y promover actitudes y valores que fortalezcan sus contrarios: es decir, la tolerancia, la coexistencia, el pluralismo y el respeto hacia los otros, los distintos. Mediante acciones comunicativas, educativas y culturales, será posible lograr la convivencia tan largamente negada. La deuda histórica se paga no solamente con bienes materiales y legislaciones compensatorias sino también con cambio de actitudes. Esta es tarea de todos.

Notas

¹ El relator especial de la ONU, Hernán Santa Cruz de Chile, preparó un estudio sobre la Discriminación Racial para la Comisión de Derechos Humanos, publicado en 1971, en el cual enfocaba principalmente la situación en Sudáfrica. Pero de manera significativa, Santa Cruz propuso que la ONU se ocupe también de los pueblos indígenas. El ECOSOC decidió ese mismo año encargar al relator especial de la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, José Ricardo Martínez Cobo de Ecuador, un estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. El volumen conteniendo el resumen y las conclusiones de este informe fue publicado por la ONU en 1987. Con anterioridad, en la década de los cincuenta, la Organización Internacional del Trabajo había preparado un amplio estudio sobre la situación de los pueblos indígenas en el mundo, publicado en 1953.

² Deseo hacer patente mi agradecimiento a Gabriel Baeza por su colaboración en la preparación de este trabajo.

³ En efecto, en algunos estados de la región, como por ejemplo Brasil y Colombia, los indígenas constituían sujetos tutelados del estado hasta épocas recientes.

⁴ Por ejemplo, los anuncios de empleos pueden pedir "buena presentación" lo cual se interpreta con frecuencia como una palabra codificada para desalentar a quienes no pertenecen a la norma "racial" considerada deseable.

⁵ Los prejuicios raciales se manifiestan en ocasiones en los programas de televisión, en donde la "norma de belleza" generalizada es la del fenotipo femenino blanco, europeo, mientras que lo indígena es presentado como exótico y distante, y en todo caso asociado a *estatus* sociales de inferioridad.

⁶ Véase Rodolfo Stavenhagen, *La cuestión étnica: Desarrollo, Conflictos y Derechos Humanos*, México, El Colegio de México, 2001

⁷ V.g. Guillermo Bonfil, *México profundo*, México, SEP-INAH, 1985

⁸ Así lo intentó el que esto escribe, a la par de Pablo González Casanova y algunos otros estudiosos, al proponer, en los sesentas, el esquema analítico del "colonialismo interno", en el que tanto "clase" como "cultura" podían encontrar su lugar.

⁹ Rodolfo Stavenhagen, "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", Revista de la CEPAL, No. 62, Santiago de Chile, 1997, pp. 61-73

¹⁰ Los escritores José Ma. Arguedas y Mario Vargas Llosa han descrito bien este proceso en algunas de sus novelas.

¹¹ José R. Martínez Cobo *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* (Volumen V: Conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, Naciones Unidas, 1987

¹² Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos (Eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*. Washington, The World Bank, 1994. La pobreza es definida como un ingreso menor al equivalente de US\$60 por persona al mes, y la extrema pobreza como menor a US\$30 por persona al mes, en capacidad de compra de 1985. Esta es la norma estandarizada del Banco Mundial para medir la pobreza y la extrema pobreza en el mundo.

¹³ *Ibid.*, cap. 6.

¹⁴ El índice mayor es igual a 1.

¹⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, Guatemala: PNUD, 1998; *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, Guatemala, PNUD, 1999

¹⁶ Isabel Jara H. Comentario al informe del PNUD, en www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/leemos.htm

¹⁷ Estas cifras no contemplan la distribución desigual del ingreso al interior de los municipios, en donde puede haber variaciones considerables entre población indígena y no indígena.

¹⁸ Psacharopoulos & Patrinos, Tabla 7.12, p. 146

¹⁹ Juan Martínez *et al.*, *PERU: Indigenous Peoples Development. Conditions, Policies, and Program Strategy*, Banco Mundial, marzo de 2000

²⁰ Psacharopoulos & Patrinos., cap. 8

-
- ²¹ *Perú: la población en las comunidades indígenas de la Amazonía*, Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI y el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia UNICEF, Lima, 1997.
- ²² Psacharopoulos y Patrinos, pp. 61-62.
- ²³ Díez Astete, Alvaro y Murillo, David, *Pueblos indígenas de tierras bajas: Características principales*, La Paz, Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios: Programa Indígena-PNUD, 1998.
- ²⁴ Mark Jamieson, “Poverty among the Indigenous Peoples of Nicaragua”, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 1999.
- ²⁵ Sobre la problemática de la tierra y el territorio, véase más adelante.
- ²⁶ Organización Panamericana de la Salud, *Salud de los Pueblos Indígenas*, CD40/14, 1997. Datos tomados de diversas fuentes citadas en la publicación.
- ²⁷ Organización Panamericana de la Salud, *Resolución V – Salud de los Pueblos Indígenas*, CD 37, 1993
- ²⁸ *Ibid.*
- ²⁹ Julio C. Tresierra, *Derechos de uso de los recursos naturales por los grupos indígenas en el bosque tropical*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. [s.f]
- ³⁰ Los *mestizos* de hecho a veces ocupan una posición ambigua en las sociedades latinoamericanas. Algunos países se identifican a si mismos como mestizos y consideran que el mestizaje es un proceso de sincretismo biológico y social valioso e integrador. En otros, la población mestiza local (a veces denominada *ladina*) forma parte del esquema de dominación en el que a los indígenas se les discrimina. Pero en otros países los mestizos pueden también, a su vez, ser víctimas de discriminación por parte de los grupos dominantes. Las conclusiones finales de la reunión regional preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, que tuvo lugar en Santiago de Chile en noviembre 2000, señala a los mestizos como una población vulnerable a la discriminación y el racismo.
- ³¹ Una denuncia sobre los efectos desastrosos del “contacto” con forasteros sobre los indígenas Yanomami de Venezuela y Brasil se encuentra en Patrick Tierney, *Darkness in El Dorado. How Scientists and Journalists Devastated the Amazon*, 2000, New York, W.W. Norton
- ³² La “Propuesta de Santiago”, la Declaración final de la Conferencia Regional mencionada en la nota 27, sostiene que: “22. *Reconocemos que los pueblos indígenas de las Américas han sido víctimas de la discriminación durante siglos, y afirmamos que son libres e iguales en dignidad y derechos y no debieran sufrir ningún tipo de discriminación, en particular si se basa en su origen e identidad indígena.*”
- ³³ Información proporcionada por IWGIA, una ONG de derechos humanos, en el sitio web: www.iwgia.org
- ³⁴ Consejo de Ancianos. Documentos de la IX Asamblea General de Pueblos Indígenas y Comunidades Etnicas. 1998. Citado en *Abya-Yala News*. www.native-web
- ³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 27/98. Caso 11.577 Nicaragua (OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 35). En noviembre 2000 la Corte llevó a cabo una audiencia pública sobre el caso pero aún no había emitido su fallo.
- ³⁶ Mark Jamieson, “Poverty among the Indigenous Peoples of Nicaragua”, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo de la Comunidad, septiembre de 1999
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ Indian Law Resource Center, *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights submitted by the Toledo Maya Cultural Council on behalf of Maya Indigenous Communities of the Toledo District against Belize*. Agosto de 1998.
- ³⁹ Palabras de Davi Yanomami en Europa en diciembre 1999, citadas por F. Watson, Caroline Pearce y Stephen Corry, *Disinherited-Indians in Brazil*, Londres, Survival International, 2000
- ⁴⁰ Rainer Enrique Hamel, “Bilingüismo e interculturalidad. Relaciones sociolingüísticas y educación de los pueblos indígenas de América Latina”, en Atanasio Herranz (coord.) *et al.*, *Educación bilingüe e intercultural en Centroamérica y México*, Tegucigalpa, Editorial Guaymurás, 1998.
- ⁴¹ El ILV envía lingüistas misioneros a distintas partes del mundo con el objeto de traducir la Biblia a los idiomas nativos y evangelizar a los pueblos indígenas. Acusado de llevar a cabo actividades de tipo etnocida y contrarias al interés nacional, varios gobiernos de la región expulsaron al Instituto o limitaron seriamente sus actividades. El gobierno mexicano canceló en los setenta un convenio de colaboración que había suscrito años antes con el ILV.
- ⁴² Jamieson, *op. cit.*
- ⁴³ Véase Hamel, *op. cit.*

-
- ⁴⁴ Véase Rodolfo Stavenhagen, “Cultural Rights: a Social Science Perspective”, in Halina Niec (Editor), *Cultural Rights and Wrongs*, 1998, Paris, UNESCO Publishing, pp. 1 - 20
- ⁴⁵ Guillermina Herrera, “Educación bilingüe en Guatemala”, en Atanasio Herranz (1998), pp. 55-76.
- ⁴⁶ Atanasio Herranz, “Política lingüística, interculturalidad y currículo: el caso de los lenkas de Honduras”, en *Ibid.*, p. 154-207
- ⁴⁷ Javier Pérez de Cuéllar *et al.*, *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo*, Paris, UNESCO, 1996
- ⁴⁸ Tania Carrasco, Diego Iturralde y Jorge Uquillas, *Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina*, Quito, Fondo Indígena, 1999, p. 15
- ⁴⁹ Grover Saúl Ayaviri, Nicanor Choque, Giovanna Panamá, “La historia de nuestra organización. Asociación Nacional de Productores de Quinua ANAPQUI”, en Tania Carrasco *et al.*, op. cit., pp. 31-57
- ⁵⁰ Simón Cussi, Delfin Calle, Antonia Mamani, “Nayaruxa Chuymaxa Ususkakituwa, ‘a mí me sigue doliendo el corazón’. Historia de la Federación de Ayllus y Comunidades Originarias de la Provincia de Ingavi”, en *Ibid.*, pp. 59-74
- ⁵¹ Ernesto Gerónimo Huenchulaf, Gladys Silvia Ancalaf, Nelson Javier Lienlaf, “La educación como elemento central para un proyecto de desarrollo mapuche”, en *Ibid.*, pp. 145-172.
- ⁵² Véase Diego Iturralde, *Discriminación étnica, inequidad económica y exclusión política en el Ecuador de hoy*, diciembre 2000 (manuscrito)
- ⁵³ Véanse los aportes al debate de Demetrio Cojtí Cuxchil y otros intelectuales mayas contemporáneos.
- ⁵⁴ Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI, *La Educación encierra un tesoro*, Paris, UNESCO, 1996
- ⁵⁵ La Declaración final de la conferencia ciudadana que se realizó en el marco de la PrepCom regional latinoamericana de la Conferencia Mundial contra el Racismo, estipula: “*Los Estados deben impulsar el desarrollo cultural y conductas sociales que promuevan una convivencia sin racismo, xenofobia, homofobia, sexismo y discriminación, a través de sus programas regulares, en la educación y en la comunicación social, en general. Los gobiernos, y las sociedades, deben obligarse a una intervención cultural y política, que estimulando la diversidad cultural critique y denuncie a los estereotipos racistas, xenófobos y homofóbicos o intolerantes a la diversidad cultural.*”
- ⁵⁶ Por ejemplo, se ha propuesto la elaboración de un texto de historia de los pueblos indígenas de América para uso en las escuelas secundarias, como alternativa a las “historias nacionales” tradicionales, pero la propuesta no ha sido tomada en cuenta.
- ⁵⁷ Existe un Parlamento Indígena Latinoamericano que se reúne de vez en cuando bajo los auspicios del Instituto Indigenista Interamericano y está compuesto por legisladores indígenas de diversos partidos y países, pero no tiene efectividad política.
- ⁵⁸ Magdalena Gómez, “La juridización de los indígenas ante la nación mexicana”, en Diego Iturralde (comp.), *Orden jurídico y control social*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1994
- ⁵⁹ Jorge Dandler, *Pueblos indígenas de la Amazonía peruana y desarrollo sostenible*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, 1998, p. 88
- ⁶⁰ *Ibid.*, p. 93
- ⁶¹ La Declaración final del Foro Ciudadano, mencionado en la nota 54, insiste que: “...consideramos que en nuestros países es necesario introducir y alentar modalidades de acción afirmativa que permitan lograr reformas legislativas, políticas públicas y mecanismos de acción que protejan y garanticen los derechos humanos de los pueblos indígenas...” y “...demandamos a los Estados incluir en el plan de acción y en sus planes de desarrollo programas y proyectos de acciones inmediatas y estrategias de mediano y largo plazo, para la reparación, titulación de los territorios y reconocimiento de la deuda histórica con los pueblos indígenas y afrodescendientes...” Por su parte, el Plan de Acción adoptado por la Prepcom afirma: “...Instamos a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de las víctimas, en particular el derecho a un recurso judicial efectivo y una reparación pronta, adecuada y justa por actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como medidas efectivas con miras a impedir el rebrote de tales actos...”
- ⁶² Véase Amrtya Sen, *Development as Freedom*, New York, Anchor Books, 1999