

Legislación Indígena y Derechos Humanos en América Latina*

Rodolfo Stavenhagen

Aunque existen muchas definiciones de "población indígena" o "india", generalmente se trata de aquellos grupos humanos que pueden considerarse como descendientes de los pobladores originales de América, antes de la invasión europea, que en la actualidad manifiestan características culturales que los distinguen del resto de la sociedad nacional, y que por lo general ocupan una posición de inferioridad y de marginación económica y social frente al resto de la población. Según diversas estimaciones, se trataría en la actualidad de más de cuatrocientos grupos, cada uno con su identidad propia, que en total sumarían alrededor de 35 millones de habitantes. Los grupos indígenas acusen grandes diferencias internas, ya que reciben esta dominación desde las poblaciones silvícolas del Amazonas hasta las comunidades agrícolas campesinas mayoritarias de algunos países del continente. La población indígena comprende desde pequeños grupos aislados de la sociedad nacional, con niveles de tecnología y de vida sumamente bajos, hasta comunidades económicamente desarrolladas e integradas a la economía nacional.

En muchos países de América Latina, los indios representan una pequeña minoría nacional (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica). En otros países, sin embargo, constituyen contingentes demográficos relativamente numerosos (como en Colombia, Ecuador, México, Perú) o incluso la población francamente mayoritaria del país (Bolivia, Guatemala). Si bien en todas partes existen indígenas dispersos entre la población total (a tal grado que sus características culturales, sobre todo lingüísticas) han prácticamente desaparecido, uno de los elementos fundamentales de la identidad india en América es su territorialidad. Es decir, pertenecer a un

grupo indígena significa tener la conciencia de poseer un territorio y de mantener vivo un vínculo especial con la tierra. Este es uno de los puntos principales en los que insisten las organizaciones indígenas.

Por razones históricas bien conocidas, los indígenas ocupan los estratos sociales y económicos más bajos de nuestros países. La pobreza (a veces la miseria), la desnutrición (a veces el hambre), la insalubridad, la falta de servicios higiénicos, médico-asistenciales, educativos y culturales son características seculares de los pueblos indios de América. Más aún, el problema tiene su origen, como lo han señalado múltiples especialistas, en la desigual inserción de los indígenas, como trabajadores y productores, en la estructura económica, especialmente en la estructura agraria. Desde la época colonial hasta la fecha, los indios han sufrido el despojo de sus tierras y han sido sometidos a las formas más brutales de explotación económica. Aunque estas últimas han ido desapareciendo poco a poco como resultado de las luchas seculares por la justicia, sus efectos siguen vigentes en la vida de las comunidades indígenas.

El origen de la discriminación contra el indio y la violación de los derechos humanos se encuentra precisamente en el desarrollo de la estructura productiva a partir de la época colonial y en las instituciones sociales y políticas (y también jurídicas) que los estados latinoamericanos se fueron dando a partir de su independencia. En efecto, la ideología dominante rechazaba la especificidad, y aun la existencia misma, de los pueblos indios. El concepto de nación que fue surgiendo en América Latina después de la Independencia, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, excluía la participación de las etnias y culturas indígenas en el conjunto nacional. De allí surgieron ideologías racistas, nacionalistas y positivistas que planteaban un modelo de estado nacional en el cual los indígenas (mayoría demográfica en algunos países) no encontraban cabida. Resultado de todo ello fue que los indígenas llegaron al siglo XX como minorías numéricas o "minorías sociológicas" discriminadas, subordinadas, explotadas y rechazadas

* Este artículo constituye la primera versión del capítulo final de un libro en preparación sobre la legislación indígena y los derechos humanos de los indígenas en América Latina, realizado bajo los auspicios del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad de las Naciones Unidas y El Colegio de México.

por los grupos y por la población mestiza y criolla.

Siempre hubo voces que se alzaban en favor de los indios desde el interior de la sociedad dominante y también ha habido la resistencia pasiva y activa de los propios pueblos indios contra la opresión. En el siglo actual, y particularmente desde la segunda guerra mundial, los gobiernos latinoamericanos han ido adquiriendo una creciente conciencia sobre la situación social y económica tan lamentable en la que se encuentra la gran mayoría de la población indígena de nuestro continente. Pronto fueron poniéndose en práctica una serie de medidas y determinadas políticas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los indios. Pero la ideología dominante del siglo XX no difiere de la filosofía nacional decimonónica más que en matices. Se sigue pensando que el estado nacional debe ser culturalmente homogéneo y las políticas de "mejoramiento" y desarrollo de las poblaciones indias responden a una estrategia de "integración" y de asimilación". En otras palabras, de "desindigenización". La visión oficial del futuro de nuestras sociedades es de naciones sin indios. Desde luego, los museos serán mudos testimonios de la grandeza india del pasado, y se conservarán o se recrearán para gozo de turistas las artesanías y el folclor, pero "lo indio" y particularmente los grupos indígenas concretos, con sus culturas, sus idiomas, sus expresiones artísticas, su cosmovisión, en fin, con su identidad y personalidad propias, tendrán necesariamente que desaparecer, víctimas del progreso, de la modernización, del desarrollo económico y de la integración nacional.

El problema con esta visión de las cosas, es que no corresponde a la realidad. Si bien los procesos de cambio cultural o de aculturación entre los indígenas son acelerados, también es cierto que la persistencia y la sobrevivencia de las culturas indígenas (fortalecida en años recientes con una creciente conciencia de su situación y la elaboración de estrategias políticas de resistencia a su propia desaparición) son fenómenos que forman parte de la dinámica social y política de nuestras naciones. Y la llamada "sociedad nacional" sólo se ha dado cuenta de ello desde hace relativamente poco tiempo.

Es en este desajuste, en esta falta de correspondencia entre las realidades dinámicas de nuestras sociedades y las concepciones oficiales y dominantes sobre el carácter de la nación, es donde encontramos las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indios del continente. Por tratarse generalmente de los sectores más débiles de la sociedad, los indígenas son frecuentemente las víctimas de las violaciones más flagrantes de sus derechos humanos individuales. Estas violaciones han sido ampliamente documentadas, y la opinión pública ha po-

dido enterarse por las denuncias ante órganos tan diversos como el Tribunal Russell del derecho de los pueblos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Pero más allá de los derechos individuales, se trata de un problema de derechos colectivos. Este es el meollo de la cuestión que aún no ha sido lo suficientemente analizado en la literatura teórico-política ni ha encontrado todavía su tratamiento adecuado en las legislaciones nacionales o en la legislación internacional.

Por lo general, las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos no reconocen los derechos colectivos de los grupos étnicos, sean indígenas o no-indígenas. Las constituciones políticas y otras leyes adoptan el principio de la igualdad ante la ley para todos, la no discriminación por motivo de raza, nacionalidad, religión o sexo, y se manifiestan —cuando menos formalmente— por el respeto absoluto de los derechos humanos individuales. Algunas legislaciones son bastante avanzadas en cuanto a los derechos sociales, económicos y culturales. Otras son bastante más tímidas al respecto. Pero ninguna de las constituciones vigentes analizadas en el presente estudio reconoce siquiera la existencia de las poblaciones indígenas como tales en el territorio nacional. En el siglo pasado, la constitución argentina hacía referencia al trato pacífico con los indios" pero esta frase fue eliminada de la versión más reciente del texto constitucional argentino, y en todo caso consideraba a los indígenas como entidades externas. Tal parece como si la no referencia específica a las poblaciones indígenas pudiera garantizar por sí sola la igualdad de todos los habitantes y la no discriminación por motivos de raza o pertenencia étnica. Pero como hemos visto a lo largo de este trabajo, la realidad es otra. La ausencia de los indígenas de los textos constitucionales latinoamericanos refleja simplemente la filosofía política dominante, a la que hicimos referencia anteriormente, y que niega el pluralismo étnico y cultural de nuestras poblaciones cuando menos como realidad política-jurídica.

En algunas constituciones se establece que el español es la lengua oficial del país (Costa Rica, Chile). En Perú, la constitución de 1979 reconoce como lenguas oficiales el quechua y el aymará además del español, y menciona a las demás lenguas indígenas como parte del patrimonio nacional peruano. En Ecuador, la constitución de 1979 también reconoce el quechua como integrante de la cultura nacional, junto con las demás lenguas aborígenes. La constitución de Panamá establece la necesidad de estudiar las lenguas aborígenes y promover la educación bilingüe.

La nueva constitución de Nicaragua adoptada en 1986, incluye un apartado sobre la autonomía de la Costa Atlántica, que es el habitat tradicional de los miskitos y otros pueblos indígenas. Este principio constitucional es el resultado de un largo y conflictivo proceso político, a raíz del cual el gobierno sandinista, primero en América Latina, reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos indios. Pero aparte de estos contados casos, las culturas indígenas no se encuentran reflejadas en las constituciones latinoamericanas. Y las referencias mencionadas son más bien inclusiones recientes que expresan los cambios que han tenido lugar en años recientes en la percepción oficial de esta problemática.

Nuestro análisis comparativo de las legislaciones en algunos países de América Latina demuestra que si bien el tratamiento constitucional de la problemática indígena es prácticamente inexistente, no sucede lo mismo con otros niveles de legislación. En efecto, en casi todos los estados latinoamericanos existe alguna ley o decreto, o incluso un paquete legislativo referido específicamente a las poblaciones indígenas. Esta legislación indigenista es de la índole más variada, y generalmente obliga al Estado a proporcionar servicios y tomar medidas especiales en favor del mejoramiento económico y social de las poblaciones indígenas.

Por lo general, la legislación indigenista coloca a los indios en situación de tutelados frente al Estado, en algunos, como en Brasil, se encuentran asimilados al status de menores de edad o de incapacitados jurídicamente. En otros casos, el Estado se reserva la capacidad de determinar, administrativamente, quienes son o no son indígenas y establece categorías, tales como "salvajes" o "semi-civilizados" o "civilizados" para reservar un trato distinto a cada una de estas categorías. Parece único en América Latina el caso de Colombia, en el cual el Estado prescinde de su responsabilidad jurídica y entrega al Vaticano, mediante concordato, la facultad de regir los destinos de las poblaciones indígenas en ese país.

Particular atención merece la legislación agraria, ya que el problema de la tierra es fundamental para los pueblos indígenas del continente. En numerosos países existen regímenes especiales para las tierras indígenas, que datan desde la época colonial. A partir del siglo pasado el latifundio, la colonización de pequeños propietarios mestizos y más recientemente, las plantaciones comerciales y las empresas multinacionales, han presionado, todas ellas, sobre la propiedad comunitaria indígena y han contribuido a reducir considerablemente los recursos naturales de las que puede disponer. Así, muchos pueblos indios han perdido progresivamente sus tierras, quedando reducidos a colectivida-

des carentes de una base ecológica propia, con todas las miserias que tal situación provoca en el agro latinoamericano. Es por ello, que la historia independiente y moderna de nuestro continente está profundamente marcada por las luchas agrarias de los pueblos indios. A esta situación, algunos gobiernos (México, Bolivia, Perú; en menor grado Ecuador, Venezuela, Colombia; y en alguna época, durante su vida democrática, Chile y Guatemala) adoptaron legislaciones agrarias favorables a los pueblos indígenas, sobre todo en lo que se refiere a la protección de la propiedad colectiva o comunal de las comunidades indias.

Otros países, sin embargo, han optado por destruir la propiedad territorial indígena y promover la constitución de la pequeña y gran propiedad privada de la tierra. De hecho, esto sucede incluso en aquellos países que poseen alguna legislación protectora de las colectividades indias, y es motivo de fuertes conflictos sociales, jurídicos y políticos. En algunos estados, tales como Argentina y Chile durante el régimen de Pinochet, el ataque a la propiedad territorial indígena es abierto y sin cuartel, recordando las legislaciones "liberales" del siglo pasado que tanto han contribuido a destruir y desmembrar a los pueblos indios de América. La legislación que tiende a "privatizar" la propiedad colectiva de las comunidades es considerada por los indígenas como una de las principales amenazas a su sobrevivencia como colectividades y culturas con identidad propia. A veces, como en el caso de Colombia, la situación es compleja. En este país los indígenas reclaman el respeto a sus "resguardos" de origen colonial, aunque ello les signifique determinadas incapacidades jurídicas, porque lo contrario, el levantamiento de esas incapacidades al ser considerados como "civilizados", significaría perder sus tierras colectivas de los resguardos. La misma lucha la llevan actualmente los indios del Brasil, quienes prefieren ampararse a un deficiente y amañado "Estatuto do Indio", el que cuando menos les asegura el acceso y disfrute de sus tierras tradicionales, que la eliminación total de este Estatuto (como lo había propuesto un reciente gobierno brasileño) lo cual si bien los hubiera asimilado a la categoría de "brasileiro", los hubiera desposeído definitivamente de sus tierras.

La Carta Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la propiedad colectiva o individual. Muchas legislaciones latinoamericanas no reconocen la propiedad colectiva de la tierra sino por el contrario, la niegan. Sin embargo, para los pueblos indígenas, la propiedad colectiva o comunal de la tierra es un elemento fundamental de su identidad. La propiedad individualizada, con sus consecuentes procesos de acumulación y concentración, por una parte, y de atomización y fragmentación de la tierra por la otra,

ha representado un poderoso proceso destructivo de los grupos indígenas del continente.

La política educativa y cultural de los gobiernos latinoamericanos y a veces la legislación respectiva ha sido eminentemente "integracionista". Sin tomar en consideración ni las características culturales propias de las etnias indias ni sus anhelos y aspiraciones, la educación indígena, junto con la castellanización obligatoria, ha impuesto modelos "occidentales" que han sido calificados de etnocidas porque fomentan la aculturación y por ende la desintegración de los grupos indígenas. A raíz del creciente cuestionamiento de estas políticas educativas, entre otros por los propios indígenas, algunos gobiernos latinoamericanos han declarado las lenguas indígenas como idiomas nacionales, dignos de ser preservados, y han promovido la educación bilingüe y bicultural, reclamada desde hace tiempo por las organizaciones indias. Algunas disposiciones legislativas y administrativas han sido tomadas en este sentido en ciertos países. Y el Noveno Congreso Indigenista Intramericano reunido en Santa Fe, E.E.UU. en 1985, se hizo eco de esta nueva tendencia y aprobó resoluciones que apuntan en esta dirección, aunque dichas resoluciones no tengan hasta la fecha categoría de ley internacional. ¿Hasta qué punto una política educativa respetuosa de las culturas indígenas y que tienda a potencializar su desarrollo dinámico, es compatible con la idea motriz de unidad y desarrollo nacional que es la ideología dominante en los países latinoamericanos, constituye uno de los debates más agudos de las sociedades nacionales latinoamericanas actualmente? ¿Hasta qué punto los derechos sociales y culturales de los pueblos consagrados en los pactos y otros instrumentos internacionales pueden aplicarse a los grupos indígenas del continente en cuanto se refiere al derecho a recibir educación en su propia lengua y a la protección y respeto de su cultura por el resto de la sociedad nacional? La respuesta a estas preguntas, alrededor de la cual aún no existe consenso, tiene implicaciones para las legislaciones de nuestros países. En un mundo cada vez más integrado y dominado a escala universal por las tendencias homogeneizadoras de los medios de comunicación de masas, los derechos culturales de los pueblos y de las colectividades aparecen cada vez con mayor insistencia como uno de los derechos humanos básicos o una de las libertades fundamentales de esta época. A este respecto, el debate se ha abierto pero aún no ha concluido en América Latina.

Si el derecho a la tierra y a la propiedad y el derecho a la cultura propia aparecen (o no, según sea el caso) en las legislaciones agrarias y cultural-educativas, respectivamente, la legislación penal en América Latina apunta hacia otro problema, igualmente si no

es que más complejo que los anteriores. Nos referimos a la aplicabilidad de normas jurídicas propias de una tradición sociopolítica (la occidental) a otros ambientes culturales. Aquí se trata no solamente del viejo problema de la imputabilidad y del ámbito de aplicación de las leyes de un Estado, sino de la vigencia en el marco del derecho positivo estatal del derecho consuetudinario, propio de las comunidades indígenas. Algunos códigos penales en América Latina reconocen como ámbito especial las "costumbres" de los pueblos indios; en otros casos la práctica jurídica es relativamente flexible tratándose de los usos y costumbres internos de las comunidades. Sin embargo, una denuncia permanente de las organizaciones indígenas del continente sobre violaciones a los derechos humanos de los indios, se refiere a los innumerables casos de aplicación mecánica y rígida de las leyes (sobre todos de las leyes penales) en situaciones en que deberían intervenir atenuantes de tipo sociológico y cultural, con las consiguientes injusticias de las que son víctimas crónicas los indígenas. Pero más que la búsqueda de condiciones atenuantes, el problema es saber si puede o debe existir el derecho de los pueblos indígenas a regir su vida social de acuerdo a sus propias normas de convivencia, y hasta qué punto éstas entran o no en contradicción con las normas que impone el estado nacional.

Estrechamente ligado a este punto se encuentra un tema de alcances e importancia aún mayor, y es el de la representación y participación de los indígenas en los sistemas políticos. Salvo en los casos señalados, producto de la incapacidad jurídica impuesta por el estado a determinadas poblaciones indígenas, en la mayoría de los países latinoamericanos los indios disfrutan en el papel de los mismos derechos cívicos y políticos que el resto de los habitantes. Es decir, como ciudadanos, tienen derecho de participar políticamente. Como se ha mencionado sin embargo, las formas de discriminación contra los indios son múltiples y profundas, de tal manera que en la mayoría de los países, los indios están efectivamente marginados del proceso político. Aun cuando sus derechos políticos están consagrados en las constituciones y legislaciones, estos les son efectivamente escamoteados, en primera instancia como ciudadanos y en última instancia como etnias. No existen, salvo algunas excepciones, mecanismos legales para que los grupos indígenas participen como tales en los procesos políticos. Es más, en la mayoría de los países se descarta explícitamente esta posibilidad en nombre de la doctrina política de la democracia liberal que rechaza toda forma de articulación política no basada en la libre expresión del individuo independiente de sus características étnicas u otros rasgos adscritos.

La teoría liberal de la democracia fue diseñada para sociedades en las cuales todos los individuos son efectivamente "iguales" y en las que las diferencias socioeconómicas que hubiere pueden ser enfrentadas mediante políticas sociales y económicas. En cambio, las diferencias de tipo étnico, o tenderán a desaparecer con políticas de tipo integracionista o asimilacionista como las que tradicionalmente se han llevado a cabo en los países latinoamericanos, o bien tendrán que dar lugar a mecanismos políticos diseñados para fortalecer el pluralismo étnico y cultural. Esos mecanismos no existen aún en las legislaciones latinoamericanas aunque se han hecho algunos ligeros avances en este sentido (por ejemplo, en Panamá y recientemente por el régimen sandinista de Nicaragua, después de haber tenido que enfrentar serios problemas con las poblaciones indígenas de la costa atlántica).

Hasta la fecha, las organizaciones indígenas se han ocupado poco de las cuestiones legislativas en sus países, salvo en el caso de leyes que les afectan directamente, como por ejemplo el Estatuto do Indio en Brasil la Ley de Comunidades en Paraguay, la ley que privatiza las tierras de los mapuches en Chile, etcétera. Poco a poco, sin embargo, estas organizaciones han ido adquiriendo mayor conciencia acerca de estas cuestiones y comienzan a hacer planteamientos jurídicos y políticos que van más allá de las tradicionales peticiones al Estado para que preste mayor atención a las necesidades económicas y sociales de las comunidades indias. Las crecientes demandas de tipo político de las organizaciones indígenas abarcan desde la representación política hasta la autonomía territorial y la autodeterminación. Por lo general los estados no han visto estas demandas con ojos favorables y la posición dominante es que los derechos civiles, culturales y políticos de los grupos indígenas pueden ser satisfechos en el marco de los sistemas políticos existentes sin necesidad de cambios de estructura.

En la legislación internacional hay relativamente pocas disposiciones específicamente referidas a las poblaciones indígenas. Los instrumentos generales de derechos humanos, incluyendo la Carta de Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como algunas resoluciones de la Asamblea General de la ONU y de la UNESCO, son desde luego pertinentes a la situación de las poblaciones indígenas en el marco de la protección general de los derechos humanos, pero no se refieren directamente a ellas. De mayor relevancia directa para los indígenas sería el tratamiento que en el seno de la Sociedad de Naciones y de la ONU se le ha dado a las minorías nacionales. Pero la cuestión de las minorías nacionales se limitó esencialmente a la situación en Europa antes y después de la

Segunda Guerra Mundial, y en todo caso la ONU nunca aprobó resolución alguna de tipo general sobre la cuestión de las minorías, (salvo el lenguaje muy general), que pudiera ser utilizada por los pueblos indios. En los debates sobre la cuestión de las minorías, los representantes de los estados latinoamericanos siempre afirman que en estos países no existía tal problema, y se negaban a identificar la problemática de las poblaciones indígenas del continente con la cuestión de las minorías.

Fue solamente después de muchos años de haberse planteado el problema de las poblaciones indígenas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que el Consejo Económico y Social aprobó primero la realización de un estudio sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas y luego la creación de un grupo de trabajo sobre este tema, que se viene reuniendo solamente desde 1981, gracias sobre todo a las presiones ejercidas por las organizaciones no gubernamentales indígenas. De los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, sólo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ocupa directamente de la cuestión indígena, principalmente a través del Convenio 107 de 1957, que plantea la necesidad de promover el desarrollo económico y social de la población indígena, pero que ha sido calificado de "integracionista" y por lo tanto es rechazado por las organizaciones indígenas. Sensible a estas críticas y reconociendo los cambios ocurridos en los últimos años, la OIT ha iniciado un proceso para revisar y poner al día este Convenio. En el ámbito regional el Instituto Indigenista Interamericano, órgano intergubernamental, es el encargado de ocuparse de la cuestión indígena, mas sus resoluciones no tienen carácter ni fuerza de ley internacional. En el seno de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la ocasión de ocuparse de algún aspecto de los derechos indígenas. Su aportación más reciente ha sido el Informe sobre la situación de una parte de la población nicaragüense de origen miskito, publicado en 1984. Curiosamente, la OEA ha evitado aparentemente toda consideración a fondo de la cuestión indígena en su tratamiento de los derechos humanos en los países americanos. Desde hace algún tiempo se viene hablando de la necesidad de elaboración de un protocolo adicional al Pacto de San José sobre los derechos humanos, protocolo que incluyera los derechos sociales, económicos y culturales. Un anteproyecto de protocolo, elaborado por la Secretaría General de la OEA, no hace ninguna referencia a la existencia de población indígena en América, lo cual demuestra la poca importancia que a nivel internacional le conceden los estados americanos a esta cuestión. Sin embargo, el Noveno Congreso Indigenista Interamericano en 1985 recomendó a la

OEA que se ocupara del problema en todo nuevo instrumento interamericano sobre derechos humanos.

Un recuento así sea somero de las denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de individuos y colectividades indígenas a lo largo y ancho del continente es testimonio del hecho que los pueblos indígenas han sido excepcionalmente vulnerables a estas violaciones. El panorama que se desprende de la lista casi interminable (y además cuán incompleta) de denuncias de hechos violatorios a las garantías individuales y colectivas de los indios, es que no se trata de casos aislados ni tampoco de hechos indistintos de otras violaciones a los derechos humanos que, como se sabe, ocurren con demasiada frecuencia en los países latinoamericanos, particularmente en los regímenes militares y represivos. Las violaciones de los derechos humanos de los indios tienen que ver directamente, en la mayoría de los casos, con su carácter étnico. El indio es más vulnerable y está más expuesto a que sean violados sus derechos, precisamente porque es indígena. El desprecio con que los tratan los representantes de la sociedad dominante, la facilidad con la cual se violan las leyes en perjuicio de los indígenas cuando así conviene a los intereses de quienes deben aplicarlas, la persistencia de mecanismos legales, administrativos o simplemente políticos que son utilizados para despojar a los indios de sus tierras, recursos y otros bienes, la particular dureza de los mecanismos represivos del Estado o de los grupos o clases sociales poderosos en contra de las comunidades indígenas, las presiones sociales que se ejercen contra los indios para que abandonen su lengua, su indumentaria, sus costumbres y sus modos de vida; todo ello conforma un panorama desolador que contrasta con los altos ideales de progreso y democracia que los gobiernos latinoamericanos proclaman en relación con su política indigenista.

Existen, desde luego, países en los cuales se han hecho progresos considerables en cuanto a esfuerzos de desarrollo económico y social de la población indígena, pero queda mucho por hacer incluso en estas naciones. Existen otros países en los que queda todo por hacer, y en los cuales los indígenas luchan denodadamente por su supervivencia física y cultural. En los últimos años, la prensa internacional ha destacado noticias relativas a violaciones de derechos humanos de grupos indígenas en Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú, para no citar más que unos cuantos casos que han retenido la atención del público. En 1980 se reunió en Holanda el Tribunal Permanente de los Pueblos (Tribunal Russel), una asociación privada, cuyos trabajos y seriedad han alcanzado renombre internacional. En aquella sesión fueron analizados múltiples casos documentados de

violación masiva de los derechos humanos de los pueblos indios en varios países del continente. En 1983 el Tribunal se reunió nuevamente en Madrid para estudiar la situación de los derechos humanos en Guatemala. En ambas sesiones, fue calificado de *genocidio* de la población indígena la situación que prevalece en ese país. En Paraguay se han denunciado por organismos internacionales de defensa de los pueblos indígenas las matanzas cometidas contra ciertos grupos indios, lo cual contrasta con la legislación aparentemente avanzada en materia indigenista que prevalece allí. En Chile se han denunciado los ataques contra el territorio y las tierras del pueblo mapuche. En Perú, actualmente, la población indígena es la que más sufre de la violencia llevada a cabo por una parte por el movimiento llamado Sendero Luminoso, y por la otra, por las fuerzas represivas del Estado. En Nicaragua, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado de las denuncias sobre violaciones a los derechos de la población indígena miskita cometidas por el gobierno sandinista. Actualmente (abril 1985) continúan las pláticas entre el gobierno y una organización indígena en el exilio acerca de las condiciones de llevar a cabo la autonomía del pueblo miskito (y de los pueblos sumo y rama) en el marco del estado nacional nicaragüense. Desde luego, la situación en la costa atlántica de Nicaragua (región en que habitan los miskitos) no puede desvincularse del acoso internacional del que es víctima el gobierno de Nicaragua por parte de Estados Unidos.

Cada vez con mayor insistencia se escuchan las palabras "autodeterminación" y "autonomía" de los pueblos indígenas, en los congresos y declaraciones de las organizaciones indias, en los foros nacionales e internacionales. Los indígenas invocan el artículo primero de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en 1966 por la Asamblea General de la ONU, sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación. Los gobiernos latinoamericanos, en cambio, temen que estas demandas sean de tipo "separatista" y secesionista y les preocupa la salvaguarda de la integridad nacional de sus estados. Un claro ejemplo de esta delicada problemática la proporciona actualmente el conflicto entre el gobierno de Nicaragua y una de las organizaciones indígenas de los miskitos. En otros países, como en México, por ejemplo, las autoridades se negaron durante muchos años a admitir la pluriculturalidad de la nación y a adoptar una política pluricultural, aduciendo precisamente la necesaria "unidad nacional". Es probable que en los próximos años las sociedades latinoamericanas tendrán que enfrentarse cuidadosamente a estos planteamientos. A ello han contribuido también los debates

realizados en los Congresos Indigenistas Interamericanos (convocados por el Instituto Indigenista Interamericano) y en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En resumen, resulta evidente del análisis realizado a lo largo de este trabajo que la situación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas de los países latinoamericanos está estrechamente vinculada a la legislación indígena. No basta con proclamar y proteger los derechos individuales de tipo universal. La problemática social, económica y cultural de los pueblos indígenas es de tal manera específica que se puede hablar sin lugar a dudas de los "derechos colectivos" de estos pueblos. El negar estos derechos ha conducido en múltiples ocasiones a la violación masiva de los derechos individuales básicos. La gran tarea por delante es la definición y caracterización de los derechos colectivos de los grupos indígenas. En esta tarea están involucrados algunos gobiernos y numerosas organizaciones indias, así como determinados organismos intergubernamentales. Se trata de una tarea teórica y práctica al mismo tiempo que sólo puede ser colectiva.

Por otra parte, el análisis de la legislación existente en los países latinoamericanos sugiere la necesidad de revisar esta legislación en función de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indios. Hay legislaciones francamente discriminatorias de los indígenas (aun cuando aparecen como protectoras o tutelares), y existen legislaciones que al no prever un tratamiento específico para los grupos indígenas contribuyen, de hecho, a perpetuar situaciones de discriminación y de injusticia que se traducen en violaciones de facto de los derechos humanos de los indios. Se considera que la legislación agraria, penal y educativo-cultural pudiera ser particularmente susceptible de revisión en este respecto. También hay campo aquí para una amplia acción legislativa internacional. Los derechos humanos de los indígenas no están hasta ahora protegidos, como tales, en la legislación regional interamericana sobre derechos humanos. Esta es una laguna que deberá llenarse en los próximos años. América Latina podrá, además, contribuir activamente a los esfuerzos que se hacen en el marco de la ONU (Sub-Comisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías) en relación a las poblaciones indígenas, en donde la participación de los gobiernos latinoamericanos (en contraste con la de las organizaciones indígenas) ha sido hasta ahora más bien tímida. Igualmente urgente resulta la revisión del Convenio 107 de la OIT el cual, como se ha señalado, ha sido considerado como discriminatorio en sus planteamientos y poco acorde con las realidades actuales.

La protección de los derechos humanos de los indí-

genas no debe agotarse en el aspecto legislativo, ya sea nacional o internacional. El derecho procesal y la administración de justicia, así como las administraciones agrarias y laborales, constituyen campo factible para la elaboración de mecanismos de protección adecuada de los derechos humanos indígenas.

En este sentido, es notoria la falta de conocimiento adecuado de lo que pudiera llamarse el "derecho consuetudinario" de las comunidades indias. La antropología social se ha ocupado de algo de este tema, en sus estudios sobre la estructura social y la cultural de los pueblos indios de América. Los estudiosos del derecho se han ocupado muy poco de este asunto, y han observado sobre todo los aspectos que incumben al derecho penal. Al mismo tiempo que se promueven nuevos instrumentos legales de protección a los derechos humanos de los indios, sería preciso realizar un esfuerzo continental por conocer, en perspectiva comparada e interdisciplinaria, el derecho consuetudinario de los más de 400 grupos indígenas que han sido identificados en América Latina.

Por último, es preciso señalar el bajo nivel de participación política que han tenido tradicionalmente los grupos indígenas en el continente, y que es la resultante de las condiciones socio-históricas ya señaladas. Se ha dicho que si los pueblos indígenas tuvieran auténtica representación política, sería más fácil el desarrollo de mecanismos para la efectiva protección de sus derechos humanos. En algunos países, los indígenas como tales han comenzado a movilizarse políticamente y a participar en su calidad de representantes de grupos indios en los procesos electorales. En Brasil, hace pocos años, causó impacto internacional el que un *cacique* indio hubiera sido electo a la cámara de diputados. En México y en Bolivia hay indígenas que sesionan en el Congreso; en Panamá los grupos indígenas tienen reconocida voz política. Sin la posibilidad de que los indígenas participen democráticamente en los procesos políticos de sus países, será remoto el que sean efectivamente protegidos sus derechos humanos.

