

SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES IDEAS DISCUTIDAS
DURANTE LA CONSULTA INTERAMERICANA
DE LOS DOCUMENTOS INDÍGENAS DEL IIDH*
EN LA CIUDAD DE GUATEMALA,
DEL 25 AL 27 DE FEBRERO DE 1996**

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Sobre identidad y derechos indígenas, derechos generales y específicos*. III. *Sobre el reconocimiento del derecho indígena*. IV. *Sobre la crisis del modelo de Estado uninacional y la necesidad de una reforma del Estado que incorpore la participación de las comunidades indígenas*. V. *Sobre el instrumento interamericano sobre derechos humanos de los pueblos indígenas*. VI. *Sobre las características del documento que preparará el IIDH para la CIDH*.

I. ANTECEDENTES

Desde 1992, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos impulsa la producción de documentos especializados sobre el tema de los derechos humanos y los derechos indígenas y realiza consultas con expertos/expertas independientes, organizaciones indígenas y entidades que trabajan en el campo. Este debate, promovido por medio del Programa de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, ha contribuido a enriquecer y clarificar las diversas posiciones, así como avanzar en la conceptualización de una temática crítica para el avance de los derechos humanos en América, constituyéndose en un fundamento para la discusión del borrador de la Declaración Interamericana sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, recientemente difundido por la CIDH.

Como parte de este proceso, el IIDH convocó a 38 representantes de organizaciones regionales y nacionales indígenas de América Latina, ONGs, entidades nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos y especialistas en el tema, para que discutieran críticamente dos documentos preparados por consultores inde-

* Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica.

** Síntesis elaborada por el doctor José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes.

pendientes. Ambos documentos, "Consideraciones sobre la condición indígena en América Latina y los derechos humanos" del doctor Edelberto Torres Rivas, y "Protección nacional e internacional de los derechos de los pueblos indios en Centroamérica y Panamá" del doctor José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, son un aporte más del IIDH al desarrollo de un instrumento interamericano de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

Este documento resume las principales ideas fuerza en torno a las cuales giraron las discusiones durante la Consulta Interamericana realizada en Ciudad de Guatemala entre el 25 y 27 de febrero de 1996.

II. SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS INDÍGENAS, DERECHOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

1. Los pueblos indígenas reclaman el derecho individual y colectivo a su identidad como pueblos. Esta posición exige superar el concepto de identidad nacional, ya que la visión de los Estados no incorpora la visión de los pueblos indígenas y de otras poblaciones discriminadas.

2. El reconocimiento de su identidad como pueblos exige examinar las diversas formas que asume el desarrollo de esta identidad. Las identidades que devienen plantean la necesidad de protección, no sólo de los derechos generales consagrados en todas las constituciones, sino también de derechos específicos que hacen referencia a condiciones particulares producto de la situación de subordinación, exclusión y marginación a que han sido sometidos los pueblos indígenas en América.

3. ¿Qué implica la identificación de estas identidades? Presupone considerar que se construyen a partir:

- a) Del reconocimiento y recuperación de la identidad en las raíces históricas de los pueblos;
- b) De reconocer que en lo político, social, jurídico y económico, las identidades también se definen y estructuran en relación con el Estado nacional, derivando en relaciones asimétricas, desiguales y discriminatorias; y
- c) Que igualmente se crean y replantean identidades a partir de la lucha política.

4. Existen dificultades reales para definir quién es indígena y pueblo indígena. Esta definición expresa esencialmente un problema de identidad, pues son las personas y las comunidades quienes se definen y reconocen como tales. Este es un derecho individual y colectivo. No obstante, esta forma de definirse plantea problemas prácticos que conviene tratar con una perspectiva crítica. Uno de ellos se relaciona con aquellas personas indígenas que han dejado de reconocerse como tales como consecuencia de procesos de exclusión y discriminación, aunque mantengan rasgos relacionados con la cosmovisión, costumbres y tradiciones indígenas.

5. La relación entre identidad indígena y derechos humanos se explica en la estructura y procesos de exclusión que han operado en América desde hace 500 años. Estos procesos y estructuras son responsables de la pobreza de los pueblos indígenas, la depredación de sus múltiples recursos, su invisibilización en las estadísticas, el avasallamiento de las comunidades indígenas, la destrucción de su identidad como pueblo y la marginación del acceso a la justicia, servicios y recursos económicos, sociales, culturales y políticos necesarios para un desarrollo integral. A pesar de la cantidad de riquezas que producen y administran los pueblos indígenas (*v. g.* recursos naturales, conocimientos sobre medio ambiente y biodiversidad, relaciones de mercado, cultura), una mayoría de su población permanece en la pobreza y explotación, marginados del disfrute de derechos fundamentales garantizados en todas las constituciones de América.

6. Los pueblos indígenas han sido sometidos a la condición de marginación y exclusión, y a la condición de subordinación y explotación. Si bien su existencia varía de país en país, ambas han sido el fundamento de políticas nacionales asimiladoras e integracionistas por una parte, y por otra, de políticas etnocidas y genocidas que han llevado a la destrucción de las identidades de los pueblos a reclamar su derecho a una identidad cultural como pueblos y como indígenas.

7. La reclamación de este derecho forma parte de los cambios cualitativos que se han venido gestando en los pueblos indígenas de América Latina. Por una parte, éstos han logrado avanzar en una sustitución de la victimización por una actitud propositiva que reconoce, además, la importante contribución de estos pueblos al desarrollo económico, social, cultural, político y jurídico de las sociedades de las que forman parte. Por otra, han llegado a identificarse como pueblos que tienen derechos específicos que responden a las condi-

ciones particulares de exclusión, discriminación y explotación que caracterizan sus comunidades. Los pueblos indígenas no son los mismo de hace cien años, pero no por ello han dejado de ser indígenas. Este argumento ha sido utilizado injustamente para negarles derechos.

8. Los pueblos indígenas rechazan el empleo del término "nacionalidad latinoamericana", pues no les incluye. Esta comenzó a conformarse mucho tiempo después de originarse aquellos.

III. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO INDÍGENA

1. Hay una visión pluralista de lo legal que reconoce la existencia de derechos específicos de los pueblos indígenas, sin desconocer los derechos humanos generales. Los derechos de los pueblos indígenas han sido excluidos de la mayoría de las constituciones de América y los Estados nacionales han homogenizado los derechos de la población de acuerdo con el modelo dominante. Las constituciones más avanzadas sólo reconocen los derechos individuales y no los colectivos, desconociendo con ello el fundamento básico de la cosmovisión indígena.

2. Los Estados tienen que reconocer la existencia de otras formas de derechos y desarrollar una institucionalidad política de carácter plural. Esta nueva institucionalidad política demanda una afirmación del derecho indígena y una reconfirmación del derecho estatal de carácter pluricultural. Avanza en la interpretación intercultural de los derechos humanos y la realidad de aplicación de la justicia estatal.

3. Este pluralismo legal se funda en el reconocimiento de la diversidad y las diferencias como elementos necesarios para la vigencia y fortalecimiento de la democracia en América Latina, en la gran diversidad cultural que existe entre los pueblos indígenas y sus importantes similitudes, y en el derecho a decidir su propio destino más allá de la pluriculturalidad y lo pluriétnico. Los documentos del IIDH sometidos a la Consulta, destacan que las legislaciones más avanzadas de América, han logrado dar pasos significativos en el reconocimiento de una sociedad con estas características, destacando que la democracia no será completa en tanto no se incorpore plenamente a la totalidad de la población indígena.

4. Para los pueblos indígenas, el derecho indígena tiene que reivindicarse como un sistema jurídico y no como derecho consuetudinario, pues el calificarlo como tal lo hace un derecho subordinado. Este es para el pueblo indígena, por lo que tiene un ámbito de

vigencia cultural en los territorios en que se encuentran asentadas las comunidades indígenas.

5. Es un derecho consensual, oral, no escrito, que se mantiene vigente a través del tiempo, un saber compartido por toda la comunidad. Como orden jurídico, está codificado en la cultura, disponiendo de normas para todas las esferas y actividades de la vida cotidiana. Cuenta con su propia moral y ética, y de una clasificación propia basada en la integración. Se genera en un contexto autónomo, en el que no es necesaria una representación formal de las personas demandadas (por abogados) ni tiene que ver con la administración del Estado. Es un sistema jurídico complementario al derecho formal.

6. El pluralismo legal es una condición para el goce de los derechos humanos en una comunidad. Ambos derechos se complementan en la práctica, ya que las comunidades indígenas recurren a ellos para la solución de los diversos problemas, siendo necesario un consenso acerca de quién interpreta las normas.

IV. SOBRE LA CRISIS DEL MODELO DE ESTADO UNINACIONAL Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMA DEL ESTADO QUE INCORPORE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

1. El reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas sólo será viable en tanto se realicen cambios sustantivos en el régimen actual de organización del Estado.

2. Los Estados uninacionales se construyeron sobre pautas de homogenización que desconocen las diferencias y la diversidad. En su proceso de formación se ignoró la cultura, conocimientos, creencias e historia de los pueblos indígenas, invisibilizando y desapareciendo su aportes y presencia.

3. Los pueblos indígenas reclaman una reforma del Estado que se apoye en un nuevo modelo que sea participativo, democrático y que favorezca la participación en la toma de decisiones en todos los órganos de poder, así como en la esfera internacional y local. Este nuevo modelo requiere replantear conceptos como soberanía y autodeterminación, integrando la perspectiva de los pueblos indígenas. Estos han logrado introducir importantes cambios en los enfoques relativos a sus derechos que es necesario incorporar.

4. Los Estados deben reconocer el derecho a la diferencia y a la "ciudadanía cultural". Por otra parte, deben proveer los recursos necesarios para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus propias

identidades sin ser discriminados, marginados o excluidos, e impulsar políticas "compensatorias" que potencien el desarrollo de los pueblos indígenas en todos los planos: económico, social, jurídico, político y cultural.

5. La nueva relación con el Estado tiene que fundarse en la equidad, el respeto a la identidad de los pueblos indígenas y la participación respetando e incorporando el derecho indígena a lo largo de las Constituciones y las formas de administrar justicia propias de los pueblos indígenas.

6. Es necesario efectuar un replanteamiento de los enfoques sobre el Estado. Los procesos de descentralización del Estado favorecen a las comunidades indígenas, porque permiten un mayor control local y participación de éstas en la toma de decisiones (por ejemplo, en la educación). Algo similar ocurre con la privatización de algunas empresas estatales y servicios, como por ejemplo, el mantenimiento de monumentos y sitios religiosos, que ahora pueden pasar bajo la administración de las comunidades indígenas.

V. SOBRE EL INSTRUMENTO INTERAMERICANO SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. En los países con mayor población indígena existe una menor protección de sus derechos, lo que contrasta con aquellos países con menor población. Por otra parte, el avance legislativo logrado en América Latina es limitado e insuficiente para garantizar la protección de los derechos humanos de esta población.

2. Los derechos contenidos en el instrumento deben ser expresión fiel de las demandas de los pueblos indígenas de América y su cosmovisión. Deben ser precisos, claros y flexibles para que puedan aplicarse respetando la diversidad que caracteriza los pueblos indígenas.

3. Idealmente, este instrumento debería superar el Convenio 169, pudiendo ser más específico. No obstante, en tanto lo que se impulse sea una declaración, su alcance será limitado.

4. Debe definir vías de aplicación y cumplimiento y vías de verificación y seguimiento, así como establecer de manera precisa la responsabilidad de los Estados en este campo.

5. Recomendar a la CIDH propicie una amplia consulta del borrador entre los pueblos indígenas, promoviendo espacios adecuados para el diálogo con y la participación amplia de las organizaciones y comunidades indígenas en el proceso.

6. El proyecto de Declaración Interamericana sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas contiene conceptos (*v. g.* autodeterminación, soberanía, nación) que son imprecisos y confusos. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el texto de la Declaración tiene que tomar en cuenta la situación de exclusión, marginación, discriminación y explotación que han vivido y que define en el presente sus condiciones y oportunidades para participar en el desarrollo y el disfrute de sus beneficios. De esta condición deviene sus derechos específicos.

VI. SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL DOCUMENTO QUE PREPARARÁ EL IIDH PARA LA CIDH

Será un documento que resuma el proceso propiciado por el IIDH en torno al instrumento interamericano, el estado del arte en el tema de los derechos humanos y el derecho indígena y los fundamentos o justificación social, cultural, política, jurídica y moral del instrumento. En este contexto, reconocerá los aportes y contribuciones de los pueblos indígenas a la sociedad y aportará a la clarificación conceptual. El documento aportará también una visión crítica sobre el borrador de declaración. Concluirá con un señalamiento de las actividades futuras que realizará el Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del IIDH en investigación, publicación y difusión, capacitación y educación, y asistencia técnica.