

Los pueblos indígenas y los derechos humanos en América Latina

*Rodolfo Stavenhagen**

Según cálculos recientes, las poblaciones indígenas de América Latina (también llamados indios) ascienden a alrededor de 40 millones de personas, lo que significa que son aproximadamente 10 por ciento del total de la población del área. Esta población, concentrada en los países andinos, así como en México y América Central, está distribuida de forma muy desigual. En dos países, Bolivia y Guatemala, los indígenas son la mayoría de la población nacional, mientras que en otros, como Ecuador y Perú, suman más de la cuarta parte. México tiene la mayor cantidad de indios, y, aunque están fuertemente concentrados en el área central y el sudeste del país, sólo representan cerca de 12 por ciento de la población total. En otros lugares, como Brasil y Argentina, alcanzan sólo un pequeño porcentaje de sus poblaciones.

Los cálculos también varían sobre el número de pueblos indígenas, pero si tomamos principalmente un criterio lingüístico (si hablan una lengua indígena determinada) estamos hablando de aproximadamente cuatrocientos grupos distintos, los cuales están, a su vez, divididos en miles de comunidades locales. Algunos hablantes nativos, como los mayas y los quechuas, ascienden a millones, mientras que otros, como las numerosas tribus amazónicas, están al borde de la extinción.

* El Colegio de México. Correo electrónico: <staven@mail.giga.com>.

Desde que los europeos llegaron por primera vez a las costas del continente americano a conquistar y establecerse, los pueblos indígenas han sufrido discriminación, explotación y racismo. Durante trescientos años de dominio colonial (desde los viajes de Colón hasta principios del siglo XIX, cuando la mayoría de los países de América Latina obtuvieron exitosamente su independencia política de España), las sociedades indígenas estuvieron sometidas a las peores formas de opresión y explotación. Gran parte de la riqueza colonial de Europa estaba basada en el trabajo de los indios en las minas y en los campos. Las culturas indígenas fueron destruidas o subordinadas al modelo católico hispánico dominante. En algunas partes del continente, tuvo lugar una destrucción física generalizada de las sociedades indígenas, que ahora se conoce como genocidio. Sin embargo, el imperio colonial español adoptó ciertas medidas para la protección de sus vasallos nativos. La población indígena, que había sido diezmada como resultado de la conquista militar, de la destrucción ecológica, de las labores forzadas y de la introducción de enfermedades mortales traídas por los colonizadores, disminuyó drásticamente en el siglo que siguió a la invasión europea, y sólo comenzó a recuperarse de nuevo en el siglo XIX.

Dicho siglo trajo la Independencia y un nuevo sistema legal y político, en el cual las poblaciones indias de la mayoría de los países fueron reconocidas con la ciudadanía. No obstante, la expansión del capitalismo agrario y la modernización de la economía no trajeron beneficios a los indios. Por el contrario, muchas comunidades indígenas perdieron sus tierras y fueron forzadas a ejercer un trabajo servil en las grandes propiedades. A pesar de tener derechos ciudadanos legales, fueron excluidos de la participación igualitaria en el sistema económico, social y político. En efecto, estas relaciones desiguales han sido frecuentemente descritas como un “sistema de castas” en el cual los pueblos indígenas ocuparon el estrato más bajo de la pirámide social.

Las legislaciones especiales a menudo pusieron a las poblaciones indígenas en una posición de desventaja respecto al resto de la sociedad, aun cuando algunas leyes eran de naturaleza protectora y tutelar. Mientras la ciudadanía formal era otorgada a todos los nativos en la mayoría de los países después de la Independencia, en

algunos, los indios eran tratados, hasta hace muy poco, como menores de edad y legalmente incompetentes. No fue hasta aproximadamente la última década que las leyes más importantes de América Latina fueron modificadas en un torrente de reformas constitucionales que incluían normas que tenían que ver no sólo con las lenguas indígenas y las culturas, sino, en algunos casos también, con las comunidades y sus territorios como una forma específica de organización social. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú han adoptado estas reformas constitucionales en años recientes.

Esta situación de desigualdad y de desventaja relativa duró hasta muy entrado el siglo xx, y comenzó a cambiar sólo hasta los años cincuenta, cuando el sistema tradicional de posesión de la tierra empezó a desmoronarse y cuando la modernización económica llegó incluso hasta algunas de las áreas más atrasadas. En México el proceso empezó con anterioridad, después de la Revolución mexicana de 1910. Pero el proceso de desarrollo durante las últimas cinco décadas ha sido muy desigual en América Latina, y los beneficios del crecimiento económico se concentraron (y continúan así) en la clase más alta de la escala social y económica. En tanto que la pobreza y la pobreza extrema están en todas las zonas rurales y urbanas de América Latina, los pueblos indígenas se encuentran concentrados en los niveles más bajos. Un informe del Banco Mundial publicado en 1994 dice que las condiciones de vida de dichos pueblos son pésimas, y que su pobreza es persistente y severa.

Aunque la pobreza y la desigualdad económica explican mucho del “subdesarrollo” y “atraso” de los indios de Latinoamérica en relación con el resto de la sociedad, existe una causa mucho más profunda, que es el hecho de que siempre han sido las víctimas del racismo y de la discriminación por parte de los no indios y de las instituciones sociales en general. A pesar de que hay muchos ejemplos de discriminación, basados en percepciones de superioridad e inferioridad biológica, éste no es el problema principal, ya que, cada vez más, la población latinoamericana es mestiza, es decir, biológicamente mezclada. De lo que estamos hablando básicamente es de la discriminación cultural, la cual se debe a que la idea predominante del Estado-nación está basada en los valores occidentales, europeos

o mediterráneos que ignoran, niegan o verdaderamente rechazan los elementos no occidentales, es decir, los componentes indígenas de la cultura nacional.

Así, los pueblos indígenas, es decir las culturas indígenas, con sus propias identidades, tradiciones, costumbres, organización social y visión del mundo nunca encontraron un lugar en el proceso de la “construcción de una nación”, el cual las elites de América Latina emprendieron desde principios de 1800. Además, las políticas indigenistas adoptadas por los países latinoamericanos en los años cuarenta estaban diseñadas para “integrar” o “asimilar” a los indios dentro de la corriente dominante nacional. Las ideologías nacionalistas hegemónicas del siglo xx se percibieron como naciones sin indios; como pertenecientes a la llamada “civilización occidental” o, por lo menos, como naciones “mestizas” que habían de alguna manera realizado una síntesis cultural entre los europeos originarios y las raíces indias de nacionalidad (a la que algunas veces se le añadió el elemento africano), pero cuya identidad era también, de hecho en gran parte, una identidad “occidental”.

Por otro lado, al atraso económico (como se le define en el ahora muy utilizado lenguaje de “desarrollo”) y a la discriminación social y cultural, se le debe añadir la exclusión política, dado que, a pesar de que disfrutaban de una ciudadanía formal, los pueblos indígenas, como tales, no han tenido muchas oportunidades de participar, como indios, en la vida política de sus naciones. Se esperaba que ellos se asimilaran y que, en realidad, desaparecieran como identidades culturalmente distintas. El propósito del sistema escolar, las actividades misioneras religiosas, así como las muchas políticas sociales diseñadas a dirigir lo que solía llamarse el “problema indio” se hicieron con el fin de alcanzar ese objetivo.

Ya a principios de los años cincuenta, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó un informe de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y, en 1957, adoptó la Convención 107 para la Protección de los Pueblos Indígenas y de Tribus en países independientes. En América Latina, la OIT lanzó en varios países un ambicioso “Proyecto andino”, creado para promover el desarrollo y la asimilación de las comunidades indígenas a través de un acercamiento integrado.

En los años setenta, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas preparó un informe sobre la situación de los pueblos indígenas y, en los años ochenta, estableció un grupo de trabajo para este asunto. Uno de los resultados de esta actividad ha sido el proyecto de una Declaración Universal de los Derechos Indígenas, que está programada para ser adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en un futuro cercano como parte de la década de los pueblos indígenas. Un proceso similar se está preparando a nivel regional dentro del marco de la Organización de Estados Americanos.

En los años sesenta, varias organizaciones emergentes de pueblos indígenas comenzaron a movilizarse y a ejercer presión sobre los gobiernos nacionales para que cambiaran sus políticas tradicionales y para que tomaran en cuenta las preocupaciones indígenas. En algunos países, los pueblos indios se involucraron en peleas violentas y revolucionarias o en guerras civiles. En Guatemala, un conflicto que duró treinta años, en el cual las poblaciones indígenas eran tanto víctimas como participantes, terminó con un acuerdo de paz en 1996. La violencia tradicional en Colombia ha involucrado también a grupos indígenas. En México, un levantamiento tuvo lugar en 1994, y, a pesar de que iniciaron las negociaciones de paz, el conflicto no ha sido resuelto.

Estos cambios llevaron, en varios países, a reformas constitucionales y legislativas, las cuales, por primera vez en la historia legal de América Latina, reconocieron la existencia de culturas y lenguas indígenas distintas y los derechos específicos de estos pueblos. Si bien al frente de estos cambios se encuentran Bolivia, Ecuador, Colombia, Panamá, Nicaragua, Brasil y Guatemala, la reforma legal está teniendo lugar en casi todas partes. Desgraciadamente, dicha reforma por sí sola no es suficiente para cambiar la situación de los pueblos indígenas, aun cuando sea ejercida de manera estricta, lo que no es el caso en la mayoría de los países que han por lo menos reconocido formalmente los derechos indígenas.

Las tendencias económicas, que han tenido un impacto en su mayor parte negativo en las condiciones de vida y supervivencia de los pueblos indígenas, se han acelerado durante las últimas décadas bajo las políticas de la globalización neoliberal.

Muchos son los cambios que han afectado a las comunidades indígenas, y no todos han sido benéficos. La modernización agrícola es uno de ellos. La generalizada introducción de cultivos comerciales para la exportación, basada en la utilización intensiva de costosos insumos (mecanización, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas) tiende a desplazar la tradicional agricultura de subsistencia de la que la mayoría de las comunidades indígenas depende para su supervivencia. Los crecientes costos de producción y la necesidad de economías escalonadas han favorecido la consolidación de unidades agrícolas más grandes y de agroindustrias, lo que pone en desventaja a la agricultura de subsistencia en un mercado muy competitivo. Las políticas agrícolas, en lugar de ayudar a los pequeños agricultores de subsistencia a vencer sus obstáculos, en realidad han desplazado a los campesinos más pobres y han favorecido la concentración de empresas agroindustriales más grandes o han forzado a los pequeños agricultores a hacerse cada vez más dependientes y, por lo tanto, vulnerables a la economía agrícola globalizada.

Muchos indios han quedado atrapados en este remolino de cambio y se han desarraigado y desplazado, lo que los ha hecho virtuales “refugiados del desarrollo”, y ha incrementado las filas de trabajadores migrantes tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. Así, miles de campesinos indígenas se han convertido en trabajadores agrícolas itinerantes y en migrantes hacia ciudades lejanas o, a veces, a países lejanos.

Los pueblos indígenas, que por siglos fueron las víctimas de quienes codiciaban sus tierras y sus recursos, ahora ocupan, por así decirlo, la “última frontera” en sus países; las áreas, que hasta ahora, no tenían ninguna importancia para las clases dirigentes ni para los intereses económicos transnacionales. Actualmente esto ha cambiado. Desde el sur de Chile hasta la selva amazónica, desde las montañas de los Andes hasta las selvas de Centroamérica, no hay ningún territorio en el cual no existan intereses de expandir el capitalismo mundial, ya sea por sus riquezas minerales, sus yacimientos petroleros, sus pasturas para ganado, sus selvas tropicales o de madera dura, sus plantas medicinales y plantaciones agrícolas en potencia, o por sus recursos acuíferos para riego y para la generación de electricidad para el beneficio de ciudades e industrias distantes.

Los pueblos indígenas que aún existen son las víctimas más recientes del desarrollo capitalista mundial, y, si estas tendencias continúan sin ser debatidas, sus oportunidades de sobrevivir se irán reduciendo. Por supuesto que los grupos indígenas no son las únicas poblaciones afectadas en forma negativa por la globalización económica; pero no sólo está en riesgo la supervivencia física y el bienestar de sus miembros (muchos son ejemplo de malnutrición, enfermedades, prostitución y violencia criminal asociada con el encuentro entre grupos indígenas y representantes del capitalismo global), sino también su propia existencia como sociedades y culturas bien determinadas.

Como resultado, las organizaciones indígenas, y sus defensores, se involucran ansiosamente en promover una agenda mundial para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas *antes de que sea demasiado tarde*. Algunos de los principales puntos de esta agenda son los siguientes:

- 1) *El derecho a la tierra y el reconocimiento de sus propios territorios*. El hecho de que las comunidades indígenas de América Latina han sido tradicionalmente relacionadas con la posesión de tierra como un recurso productivo básico. La pérdida de sus tierras en beneficio de las grandes propiedades, los intereses agrocomerciales o la economía patrocinada por el Estado o proyectos de desarrollo urbano han llevado a la pérdida progresiva del sustento y las posibilidades de supervivencia. Las tierras indias han sido tierras comunales, y la tendencia actual hacia la privatización de lo que queda de esas propiedades (el proceso en realidad comenzó bajo los regímenes liberales del siglo XIX) socavan la ya debilitada base ecológica de las comunidades indias. En los años treinta y cincuenta, México y Bolivia, respectivamente, entre otros países latinoamericanos, emprendieron reformas agrarias a favor de los pequeños agricultores (la mayoría de ellos indios), pero hacia los años ochenta se crearon contrarreformas a esas reformas agrarias, por lo que la base agraria de las comunidades de campesinos indios se fue deteriorando progresivamente.

Relacionado muy de cerca con el problema agrario, está el asunto territorial. Los pueblos indígenas han estado arraigados

históricamente en lugares específicos, en sus tierras natales, que, en algunos casos, constituyen áreas geográficas bien definidas. Muchas de las organizaciones indias piden ahora el reconocimiento y la demarcación de esos territorios como un paso necesario para su supervivencia social, económica y cultural. En Panamá, los san blas kuna han obtenido la protección constitucional de su territorio como también lo hicieron los indios yanomami del norte de Brasil. Los mapuche del sur de Chile y los miskitos de Nicaragua, entre muchos otros, han encabezado estas luchas en sus países. La Constitución colombiana de 1991 reconoce las tierras natales tradicionales de varios grupos indígenas y les asegura protección legal. En México, las negociaciones entre los rebeldes zapatistas y el gobierno nacional están estancadas debido a que este último no quiere reconocer ningún territorio indígena no previsto ya en la Constitución política actual del país.

La Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en 1989, hace un llamado a los Estados a respetar las tierras y territorios indígenas, y proclama el derecho de los pueblos indígenas de controlar sus recursos naturales, los cuales se encuentran en esas tierras y territorios. Éste es un derecho muy importante, ya que muchos de los conflictos actuales sobre la tierra y el territorio se relacionan con la posesión, el control, la explotación y el uso de los recursos naturales. En varios países es el Estado el que se reserva el derecho de controlar dichos recursos, y, en varios casos, las corporaciones multinacionales imponen sobre éstos sus propios intereses económicos, causando complicados conflictos con las comunidades indígenas acerca de la propiedad y los derechos de uso, en los cuales hasta organismos multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, se han involucrado.

- 2) *El derecho a su propia cultura.* La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y los dos pactos internacionales de derechos humanos establecieron el derecho de cada persona a participar en la vida cultural de la comunidad. Sin embargo, como

hemos visto, en los países latinoamericanos la tendencia dominante desde hace muchos años ha sido la de imponer una cultura “nacional” artificial a las culturas y sociedades originales indígenas. Esto sólo ha empezado a cambiar durante los últimos años. Para que las culturas indígenas puedan sobrevivir los efectos de la globalización y de la modernización económica, es necesario llevar a cabo políticas diseñadas para proteger y estimular a esas culturas en toda su variedad y riqueza. Así, las organizaciones indígenas luchan por la libertad de hablar y recibir la educación en sus propias lenguas, de practicar sus religiones, sus instituciones sociales locales y sus leyes consuetudinarias, de crear sus artes y artesanías, y de expresar sus visiones del mundo y su vida ceremonial.

Éstos deben forzosamente ser reconocidos como derechos colectivos dentro del marco de los Estados multiculturales y plurilingüísticos. En algunos países, como ya lo había mencionado, la legislación para este efecto ya ha sido promulgada; en otros, los asuntos se debaten acaloradamente en varios niveles.

- 3) *El derecho a la autonomía, autodeterminación y representación política.* Los derechos colectivos territoriales y culturales referidos anteriormente sólo pueden ser puestos en marcha por completo si a los pueblos indígenas se les permite el libre ejercicio de su derecho a la autodeterminación, como está establecido en el aparato internacional de los derechos humanos. Es por esto que las entidades indígenas piden el derecho a ser identificados como “pueblos” bien determinados y no simplemente como “poblaciones” amorfas. De hecho, la Convención 169 de la OIT habla sobre los pueblos indígenas, pero no les concede el reconocimiento que la ley internacional debe implicar. Normalmente, los gobiernos latinoamericanos desconfían del término “pueblos” respecto a los indígenas, precisamente debido al derecho a la autodeterminación, establecido internacionalmente, el cual no desean otorgar a las poblaciones indígenas. En realidad, las organizaciones indígenas entienden el derecho de los pueblos a la autodeterminación principalmente como el derecho a la autonomía local y regional; y nunca ha sido interpretado

como algo que implique la separación de un Estado existente. Algunos países latinoamericanos están más abiertos hacia esas peticiones, aunque otros, como México, desconfían profundamente de todo esto.

Mientras los efectos de la globalización económica han sido, en general, desastrosos para los pueblos indígenas, la crisis actual también ha abierto nuevas perspectivas para ellos. En tanto que los Estados-nación se vuelven cada vez más incapaces de preocuparse por las necesidades básicas de sus poblaciones, particularmente por los estratos más pobres que están en proceso de convertirse en mayorías nacionales, y, aun, en tanto que la tendencia hacia la privatización de la tierra y los recursos socava las comunidades indígenas, el deseo de resistir y prevalecer genera un efecto de movilización que puede llevar a que las organizaciones indígenas adquieran mayor poder. Esto a la vez conduce a nuevas relaciones políticas en las que los pueblos indígenas podrían encontrar finalmente el respeto y reconocimiento que desde hace mucho tiempo les han sido negados, y en donde la larga lucha por sus derechos humanos pueda ser por fin recompensada.