

De los ecos a las voces, de las leyes indigenistas a los derechos indígenas

BARTOLOMÉ CLAVERO*

El trabajo analiza la presencia indígena en las constituciones americanas partiendo de la premisa de que los textos constitucionales generalmente se producen con la ausencia de dicha presencia indígena. Se recurre a un tiempo histórico de más de dos siglos para encontrar lo indígena en las leyes magnas de las diversas naciones revisadas. La legislación internacional también es revisada para lograr este propósito. Se considera necesario el reconocimiento de los pueblos y del derecho de los mismos a su nombre propio.

Mientras existan familias indígenas
en los archipiélagos y en los extensísimos
territorios del continente americano,
a ellas pertenecen unos y otros.
*Sabino Arana, 1894***

Estamos en 1998, año de la celebración del cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El 10 de diciembre de 1948 las Naciones Unidas, la cincuentena de estados que entonces las componían, proclamaron dicho catálogo de unos derechos de carácter sustancialmente individual. La página que abre en internet el hipertexto del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las propias Naciones Unidas nos saluda este año con votos augurando que la conmemoración sirva no sólo para “lograr que los derechos humanos se hagan realidad en todo el mundo”, sino también para que, gracias a ello, “la paz, la democracia y el desarrollo” lleguen por fin a constituir “principios rectores en el siglo XXI” de la humanidad toda. Como

cuestiones conexas, se trata de la libertad individual y de la democracia colectiva, de uno y de otro derecho humano.

Entre 1948 y 1998 se ha podido mantener en mucho, pero también ha debido cuestionarse en algo, la Declaración Universal de Derechos Humanos. Si se repasan a estas alturas todos sus párrafos y frases, no quedándonos en la celebración del nombre y la idea, podrá entenderse no sólo la razón del mantenimiento, sino también la del cuestionamiento, lo que ahora nos interesa. No se dirige a los derechos registrados sino al pie, modo y alcance del registro. Derechos individuales, comenzándose por el de la vida, son derechos básicos y como tales se proclamaban antaño y se sostienen hoy, pero en la proclamación misma también operaban entonces y se cuestionan luego unas posiciones colectivas bastante menos halagüeñas. Y no hago así referencia a los estados que constituían las Naciones Unidas y procedían al compromiso de la Declaración de Derechos. Me refiero a otras presencias heredadas y entonces también iniciales.

* Profesor del Departamento de Derecho de la Universidad de Sevilla.

** Para esta posición realmente singular no sólo en el ámbito europeo, ver Ugalde Zubiri (1996: 89). Las presentes páginas se destinan a la introducción de *Derechos de los pueblos indígenas: documentación internacional y latinoamericana*, recopilación que prepara la Secretaría General de Acción Exterior de la Presidencia del Gobierno Vasco por iniciativa de la organización no gubernamental Mugarik Gabe. Intentan ofrecer un panorama y agregan bibliografía de sustento y ampliación. Expreso mi agradecimiento a la revista *Alteridades* por su interés en ellas.

La Carta fundacional de las Naciones Unidas que habían suscrito tales estados poco antes, en 1945, contiene capítulos dedicados a los *territorios no autónomos* y a la *administración fiduciaria*, esto es, dicho de modo más franco, a unas realidades coloniales y a su disciplinamiento internacional, sin pensarse que éste hubiera de requerir la liquidación —y menos inmediata— de un tal colonialismo realmente existente. Sin identificarlo de esta forma, pues la denominación al menos ya estaba desacreditada, la propia Carta proclamaba que la situación colonial, su misma negación de autonomía de la humanidad colonizada, podía servir para “promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin haber distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo”. No olvidemos, por todo lo que sigue que, para la mayor parte de tales *pueblos del mundo*, interdependencia humana significaba entonces sujeción colonial.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue en esto a la zaga. Antes del mismo catálogo de unos derechos individuales, antes de especificárseles, se procede a la proclamación de un principio general en cuya virtud “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados con esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”, pero también al añadido de una coletilla por cuyas resultas no habría de hacerse “distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”. Así, lo que se registra no es más que la realidad colonial, una sujeción colectiva, como algo además que podría sin mayor problema mantenerse, supuesto que no estorbase o presumiéndose que no estorbaría a los derechos declarados, a unas libertades individuales.

Es un contrasentido que podemos captar con la misma lectura de dicho par de textos. Si se repasan Carta y Declaración desde la perspectiva de la humanidad ausente, podrá contemplarse el espectáculo de los estados que la fundaron y que representaban una minoría humana arrogándose el derecho de decidir no sólo sobre sí mismos, sino también sobre la totalidad de los *pueblos del mundo*, sobre la humanidad toda. Programaban un futuro en el que todos los humanos accederían bajo su guía a unas condiciones que asegurasen unos derechos individuales y permitiesen unos

colectivos. Daban de momento por incapacitada a la mayoría de la humanidad para hacerse cargo inmediato de sus propios derechos. Esta parte precisaría de una inculturación que los estados de las Naciones Unidas se consideraban no sólo facultados, sino incluso obligados a procurar. De aquí mismo venía la previsión de continuidad de una acción colonial que evitaba el calificativo ya más bien descalificador. Dicho de otro modo, o dicho del modo como entonces se pensaba, habría una humanidad civilizada y otra por civilizar, humanidad esta segunda cuya civilización naturalmente constituiría una obligación o verdadera carga para la primera, para la dispuesta así al sacrificio. Entendámonlo, pues entenderlo no significa aceptarlo ni mucho menos justificarlo.

Las cosas no fueron exactamente como se programaron. La humanidad presuntamente incapacitada no se resignó a la posición ni se atuvo a las previsiones. Frente al colonialismo, comenzaron a forzarse reconocimientos de la capacidad de pueblos a hacerse cargo de sí mismos por iniciativa propia. Tras concesiones parciales, la cesión fue general. En 1960 las Naciones Unidas solemnemente declaran no sólo que “todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación”, y que “en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”, sino también que “la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y la cooperación mundiales”. Ahora son sujetos de *derechos humanos* no sólo los individuos, sino también los pueblos.

Ahora puede despejarse el contrasentido. Ya no habrá de presumirse que la sujeción colectiva resulte indiferente a la libertad individual ni que haya humanidad incapaz para emanciparse de la una y responsabilizarse de la otra. Ahora se dan condiciones para guardarse una coherencia entre derechos y libertades individuales y colectivos. Para el planteamiento internacional remozado de las Naciones Unidas, parece que no podrá haber libertad de individuo sin derecho de pueblo, bien entendido ahora que no son cosas escindibles. Parece incluso el segundo un prerrequisito de la primera. Instrumentos internacionales de derechos humanos, como las sendas Convenciones de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que datan de 1966, antes de entrar en el respectivo catálogo de derechos individuales de carácter civil y político y de derechos individuales de carácter económico, social y cultural, proceden a reiterar como entrada propia la declaración susodicha

del derecho a la libre determinación política, económica, social y cultural reconocido a *todos los pueblos*. Constituye el artículo primero de dichas convenciones, las principales hoy para el orden internacional en materia de derechos humanos.



He ahí una efectiva coherencia. Los derechos individuales, comenzando por el de la vida, han de ser siempre básicos, pero ¿qué individuo va ni siquiera a sentirse interiormente libre y así menos a ejercer libertad exterior alguna si forma parte de un pueblo y hace uso de una cultura que se ve tratada como inferior imponiéndole una sujeción y programándole un cambio, cuando no más solapadamente la desaparición? ¿Qué ejercicio efectivo de libertad individual es siquiera concebible en dichas condiciones fuera del pueblo o la comunidad propia, salvo desde luego el de la deserción con el correspondiente abandono, no siempre factible, de la cultura de origen? Así era el planteamiento que, por lesivo al propio derecho del individuo, ya parecía superarse por parte de las Naciones Unidas, por este agente de un orden universal de derechos humanos, de un derecho con vocación de dirigir y regir a la humanidad toda.

Mas a la vista está que tal no ha sido exactamente el resultado. Algún cortocircuito ha debido producirse. No lo hay en la identificación del sujeto individual de los derechos humanos, todos y todas sin discriminación alguna, pero puede haberlo en el reconocimiento del sujeto colectivo del derecho humano concreto que parece requisito, el de la determinación libre y la res-

ponsabilidad propia de unos pueblos. Desde 1960, las Naciones Unidas vienen conduciendo un proceso generalizado de descolonización. Vienen haciéndolo con unos criterios determinados respecto a la adjudicación de tal derecho de determinación y responsabilidad colectivas, a la identificación así de su sujeto no individual de *derecho humano*. Entre toda la multiplicidad de pueblos que componen la humanidad, resulta *pueblo* reconocido a dichos efectos aquel sujeto colectivo que se encuentre bajo dominio de estados distantes y, aun con el forzamiento que esto con toda evidencia introduce, conforme a las fronteras establecidas por dicha dominación. Son criterios de la descolonización, del derecho internacional que la ha regido.

No vamos a decir que el remedio ha sido peor que la enfermedad porque no es cosa de forzar también la inteligencia comparando algo consigo mismo o con parte intrínseca suya. Resulta que el colonialismo impone sus reglas incluso para retirarse de escena. A los efectos de este replegamiento, se reduce él mismo a dominio exterior, sin considerar que exista entre pueblos de territorios compartidos o contiguos, y pasa a programar su propio mutis definiendo también de acuerdo con su propia imagen los sujetos que habrán de sucederle. Serán *pueblos*, pueblos con derecho de determinación, las poblaciones comprendidas dentro de las fronteras trazadas por el agente colonial mismo, así de fácil y así de problemático. Con ello podrá subsistir internacionalmente no sólo el colonialismo interno o fronterizo, sino también un neocolonialismo no menos interior, quiero decir de pueblos sobre pueblos, unos y otros pacientes coloniales, unos y otros igualmente indígenas. Por mucho que nos empeñemos en seguirles llamando cosas como tribus, con implicación siempre de inferioridad actual y previsión así todavía de desaparición futura, no dejan de ser pueblos con entidad propia y comunidad viva. Siguen sin ser reconocidos por otros y por ello se encuentran sin posibilidad efectiva de acceder a un ejercicio pacífico no sólo de derecho colectivo, sino tampoco de libertad individual, en relación con el resto de los pueblos.

Y las Naciones Unidas son sensibles. Lo son hoy incluso más que la mayoría de los estados que las componen, ya acercándose a los doscientos, y no digamos que los fundadores, los más resistentes a desahuciar de una vez por todas el contrasentido de la libertad individual sin el derecho colectivo. Tras la descolonización, hay todavía novedades de las que convienen noticias algo más precisas, pues son de dominio menos común, interesando neurálgicamente a nuestro asunto. Incluso entre sectores letrados y leídos, impera hoy la idea de que el colonialismo se encuentra sustancialmente superado para el orden internacional

de que sus secuelas a la vista ya pueden ser materia de asistencia humanitaria, cuando no todavía de acción civilizatoria o cambio cultural, pero no de derechos colectivos, de libertades de unos pueblos. Es una idea engañosa, incluso con mucho de interesada. Mas para las propias Naciones Unidas resulta que la misma cuestión colonial está abierta. Ha debido reabrirse o no ha podido cerrarse.

Con descolonización y todo, no dejan de llegar ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y más en particular a su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías problemas que afectan a poblaciones diversificadas sin cobertura de Estado propio. Unos pueblos indígenas, guardando culturas y territorios, no es que sean exactamente *minorías* ni parece que su cuestión se reduzca a *discriminación* que quepa resolverse mediante *protección*, pero esos resultan los cauces ofrecidos por las Naciones Unidas. Y esa es además la visión imperante internacionalmente, quiero decir interestatalmente, entre los estados componentes de las Naciones Unidas. Derecho internacional, aun con derechos humanos y todo, es derecho interestatal. Ellos, los estados, comienzan así por entenderse la unidad de medida respecto a la cual todas las poblaciones se miden. Las que carecen de Estado propio constituyen entonces irremediablemente *minorías*, unas minorías cualitativas incluso en el caso de que no lo sean cuantitativas. Y siendo ya, tras la descolonización, humanidad interna o contigua a estados constituidos, unos pueblos indígenas no son reconocidos como tales, como *pueblos* en el sentido jurídico de sujeto internacional con facultad de determinarse por sí mismos. No se les califica así definitivamente, esto es, de momento.

Tras la descolonización, eso es lo que define la misma categoría, así aparentemente residual, de indígena. Resulta individualmente *indígena* quien no se identifica con la cultura del Estado de pertenencia contando con una anterior y viva en el propio espacio, del mismo modo que resultan colectivamente *indígenas* quienes guardan la posición. Como vamos a comprobar, con las implicaciones imprevistas que precisamente advertiremos, esta identificación y terminología, la de *indígena* y la de *indígenas*, hoy acuñada en el derecho internacional, cuadra actualmente a más de trescientos millones de individuos a todo lo ancho del mundo.

De ahí, de dicho aparente residuo que resultará desde luego algo más, siguen viniendo entonces, tras la descolonización, los problemas que desbordarán claramente los cauces de Derechos Humanos y de Protección a las Minorías de las Naciones Unidas. De entrada se opta por el estudio. La Subcomisión lo encarga e impulsa desde principios de la década de los setenta

y lo hace sobre *el problema de la discriminación contra poblaciones indígenas*. También, por efecto de iniciativas de organizaciones indígenas que emprenden decididamente la acción internacional, va poniéndose de manifiesto a lo largo de dicha década la envergadura del asunto y la dificultad de acomodarlo en el organigrama de las Naciones Unidas. Para apuntar el asunto, en mayo de 1982 el Consejo Económico y Social —el cual, por raro que parezca, es organismo superior tanto de la Comisión de Derechos Humanos como de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías— resuelve la creación de una entidad dependiente de Comisión y Subcomisión, un pequeño colegio de expertos que estudiaría el problema y haría propuestas: el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, como se le denominó, cuyo principal cometido habría de ser la preparación de algún instrumento declarativo de derechos.

Tenemos una instancia de lo más modesta, sin autoridad propia alguna, al nivel más bajo de las Naciones Unidas. Pero el mismo grupo comenzó a autorizarse por una vía distinta a la de su comisión. Ni con este encargo ni con todo el estudio en curso ni tampoco con sus propias credenciales técnicas, sus integrantes se entendieron autorizados. Ante el mismo empeño de organizaciones indígenas por hacerse presentes y participar en los trabajos, propusieron que se habilitase alguna forma de representación. La Asamblea General de Naciones Unidas, instancia superior a Consejo, Comisión y Subcomisión, acabó aceptando la propuesta mediante la creación de un fondo abierto para la financiación de la presencia indígena en las reuniones anuales del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. A lo largo de los años ochenta, este grupo, sin dejar de ser un equipo de trabajo, se convierte en un foro internacional de los pueblos indígenas, pesando en lo uno, en la comisión de estudio y proyecto, decisivamente lo otro, la representación concernida. El Grupo de Trabajo sigue sin tener autoridad propia pero va granjeándose el predicamento vicario que le confiere la presencia periódica de una voz persistente de humanidad nueva, por excluida hasta entonces, en el seno de las Naciones Unidas, precisamente la voz indígena.

Sólo si se tiene en cuenta tamaña transformación de hecho podrá entenderse la importancia de los trabajos del Grupo. Los propios estudios que ahora se emprenden presentan un alcance realmente inédito, sin término de comparación con los realizados previamente. Ahora puede contarse regularmente con información privilegiada, la proveniente de las propias organizaciones indígenas. Así comienzan por identificarse asuntos neurálgicos. El principal parece el de los tratados. Los pueblos indígenas mantienen el re-

cuerdo o guardan su propia historia no sólo de unas invasiones, sino también de unos pactos, de los tratados acordados a lo largo de los siglos con los pueblos invasores, con quienes resultan tales por quebrantar sistemáticamente los respectivos acuerdos. La misma presunción cultural de determinar no sólo el derecho propio, sino también el ajeno, ha dejado la historia sembrada de tratados rotos por la parte colonialista, la de procedencia europea que ha generalizado el colonialismo.

Y ahí, en los tratados, estaban los títulos legitimadores de una presencia sobrevenida. Podían estarlo incluso en los casos de conquista ulterior masiva. Estaban y están. Podían y pueden. De aquí, de la historia de los tratados, puede venir ahora la evidencia de una ilegitimidad pendiente hasta que se reproduzca el reconocimiento de unos derechos en territorio propio. Hay derechos históricos que son derechos actuales. La cuestión guarda un interés no sólo erudito, sino también jurídico, y como tal se asume por el Grupo. Está actualmente, durante 1998, en trance de concluirse el *estudio sobre tratados y otros acuerdos entre estados y poblaciones indígenas*. Es una investigación en regla, como si fuera académica, pero no para el currículo de nadie, sino para la constancia de unas iniquidades y de las reparaciones y devoluciones del caso.

Y no es el único estudio que se emprende y rinde trascendiendo a derechos. Otro realmente clave interesa a la propiedad intelectual, a unas propiedades intelectuales que, por ser comunitarias, no encuentran modo de hacerse valer ante los pueblos que constituyen estados y ante el orden internacional que producen y que les representa. Hay un régimen de registro y garantía de tal género de derechos que no se plantea ni siquiera reconocer, por ejemplo sabidurías empíricas para uso terapéutico de especies naturales, considerando solamente conocimientos patentables los de identificación y extracción del elemento químico para el preparado comercial. Mediante fundaciones promotoras de la investigación antropológica y similares, puede no sólo producirse objetivamente, sino también organizarse sistemáticamente la expropiación pura y simple de experiencias y ciencias indígenas. Se invaden territorios donde la biodiversidad no sólo es producto natural, sino también mérito humano, prescindiéndose de la humanidad garante o tomándosele en cuenta sola y precisamente para la sustracción de sus conocimientos. A fin también de poner de relieve la iniquidad y así traer al orden del día el requerimiento de derecho consiguiente, el Grupo de Trabajo planteó en los años ochenta el *Estudio sobre propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas* (mismo que culminó en 1993). Un documento de las Naciones Unidas.

Pero se entiende que los estudios sirven al encargo principal, no otro que el de la preparación de un instrumento declarativo de derechos indígenas. El Grupo también se muestra diligente a este propósito. En 1988 se ultima un proyecto bien articulado de registro y garantía de *derechos indígenas* individuales y colectivos—también y sobre todo colectivos—de unos *pueblos*, pero resulta un producto que no convence mínimamente a los interesados presentes, a la representación indígena. No impugnan los derechos que se registran, sino la forma de hacerlo, el concepto bajo el que se hace. No hay determinación propia. No hay en rigor derechos propios. No hay consecuencia con la misma identificación de pueblos. Hay concesión internacional de derechos y no reconocimiento de nuevos sujetos de derecho nacionales o equivalentes. El proyecto no prospera y el planteamiento sufre un giro. Al principio de la década de los noventa comienza a concretarse un texto más inspirado por la representación indígena y merecedor así de su beneplácito, de la conformidad de unos titulares de derechos.

Entre 1993 y 1994 se concluye y acuerda por el Grupo y el foro anexo. El punto de partida ya es coherente. En virtud de la obligada igualdad de derechos tanto individuales como colectivos entre indígenas y no indígenas, ahora se declara que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación” con el mismo corolario de que “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. El horizonte así abierto se contempla ahora con la coherencia que falló en la descolonización. Planteada ésta en un espacio de estados, las poblaciones que se encontraban con la cualificación de *pueblos* se vieron abocadas a constituirse también estatalmente si querían mantener su derecho de determinación. No faltaron previsiones de fórmulas intermedias de federación o autonomía, pero el propio orden internacional no ofrecía garantías de mantenimiento de la posición propia si no se constituía en Estado independiente. Ahora el panorama que se perfila es otro.

Sin embargo, los principios no son otros, salvo el primerísimo de que ahora el *pueblo* se define a sí mismo. Desde 1960, la libre determinación siempre implica lo que el sustantivo, el adjetivo y el sintagma que componen significa. Nadie sino el propio pueblo, sino el propio titular del derecho, tiene ahora facultad no sólo para identificarse, sino también desde entonces para determinarse. La identificación propia resulta finalmente la determinación primera, determinación que no se agota con esto. Además del arranque, lo que cambia en este momento es el menú y lo hace, enriqueciéndose, por articularse unas posibilidades y ofrecerse

unas garantías. Si el pueblo indígena no se determina como Estado, no pierde su derecho de determinación, pues puede contar con una autonomía reconocida y garantizada internacionalmente por la propia declaración que se proyecta. Por el derecho internacional está redescubriéndose la autonomía, esto es, la interdependencia ya no colonial ni neocolonial, sino consensual o federal.

El derecho internacional se muestra dispuesto a reconocer no sólo derechos colectivos de estados e individuales de personas (ni tampoco solamente a cualificar algunos derechos de individuos por pertenencia a minorías), sino también a proceder al reconocimiento no menos categórico de unos derechos, como los de rango estatal, igualmente colectivos: los de unas autonomías tales a determinación de los pueblos y no de los estados ni de las Naciones Unidas que forman. De momento es sólo un proyecto en discusión, pero que ya cambia por sí mismo perspectivas. He ahí la sensibilidad que ya muestran las Naciones Unidas y en mucho menor medida los estados.

En la sensibilización de las Naciones Unidas ha tenido importancia la recapacitación de una institución especializada de su misma órbita. Me refiero a la Organización Internacional del Trabajo, la cual venía preocupándose desde los tiempos más coloniales por las formas serviles de trabajo y con ello de las condiciones laborales de la humanidad indígena bajo el colonialismo. Participando de las mismas presunciones culturales de raíz colonial, no es que su acción fuera muy incisiva al respecto, salvo en la línea de contribuir a la presión por el cambio cultural de dicha humanidad, pero resultaba significativa porque hacía visible al propio orden internacional la presencia indígena. Y esto podrá ser particularmente relevante tras la descolonización, cuando tienda a darse por zanjada la cuestión precisamente por parte de dicho orden. La Organización Internacional del Trabajo atiende sin solución de continuidad el asunto, viniendo además a una primera revisión de perspectivas.

Ante la frustración de una actividad de fondo todavía colonial, que se puso especialmente de manifiesto durante las décadas de los cincuenta y los sesenta por Latinoamérica, por la resistencia indígena a unos programas que se entendían civilizatorios y humanitarios, la Organización Internacional del Trabajo vino a cuestionarse planteamientos. Quedaban éstos a la sazón representados básicamente por un convenio de 1957, el *Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes*, cuyo horizonte, bien que con apreciables paliativos, no era otro que el colonial, el de la inducción de un cambio

cultural entre dichas *poblaciones* por la determinación consabida de la parte que se consideraba a sí misma como civilizada y con derecho así para decidir sobre la humanidad toda. La misma denominación oficial del convenio era suficientemente expresiva: *protección e integración de poblaciones indígenas en países independientes*, no quería decir otra cosa.

Durante los años ochenta la Organización Internacional del Trabajo se propone una reforma de dicho convenio abriendo en su seno un debate que conducirá a un replanteamiento de fondo y así, de hecho, a un instrumento fundamentalmente nuevo. Es el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* de 1989 el cual viene a considerar a la humanidad concernida ya no como población pasiva recipientaria de protección y necesitada, sino ansiosa de integración, como pueblos activos responsables de sí mismos y agentes decisivos para la cooperación que reparatoriamente se les ofrece. Es una propuesta similar a la del proyecto coetáneo, del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, con una dimensión positiva y otra negativa para la parte indígena, de no conferirle alcance jurídico a la denominación de pueblo. "La utilización del término *pueblo* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional", establece categóricamente el nuevo instrumento. En el proceso de decisión de la Organización Internacional del Trabajo no se ha producido la novedad de la presencia o representación indígena.

El *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la Organización Internacional del Trabajo es el principal instrumento sobre derecho indígena en vigor. Según el régimen convencional del caso, no tiene vigencia general, pues constituye norma solamente para los estados que lo suscriban. En marzo de 1998 lo tienen ratificado Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, los Países Bajos y las Islas Fiji. Y advierto algo enseguida por razón de donde vamos a venir luego a centrarnos. Véase por la lista que el convenio puede estar en vías de convertirse en una especie de ordenamiento interlatinoamericano sobre derecho indígena. Hay otra circunstancia que abunda. Otros estados de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá y República Dominicana, tienen suscrito el instrumento anterior, el de 1957, el cual se está intentando mantener en vigor e interpretarse por parte de la Organización Internacional del Trabajo a la luz del nuevo, lo que en principio cabe porque se trata teóricamente de una reforma, bien que con un cambio de fondo que realmente lo singulariza.

Si en general el Convenio de 1957 tuvo una mala acogida por la parte indígena, no así por los estados, el Convenio de 1989 la ha tenido buena, aunque se topa también con reticencias o incluso con una oposición seria por su neutralización expresa de la apelación de *pueblo*. Parece que se aprecia fundamentalmente que guarde consideración como parte responsable y activa a unos individuos y a unos pueblos, los indígenas. Es un respeto básico y de base. El nuevo convenio se convierte en un programa propio y se presiona a los estados para que lo ratifiquen y cumplan. El mismo está cobrando un significado superior al del propio texto. Se le alega para vindicarse no sólo respeto colectivo, sino también derecho individual. Se le invoca para defender tanto la libertad del individuo como la condición de un pueblo entre otros pueblos y sobre todo ante estados. Por Latinoamérica, por la Indoamérica coexistente, personas sin dominio del castellano oficial aprenden a pronunciar, como forma de legítima defensa, *ciento sesenta y nueve*: 169 es el número de serie del nuevo convenio para el registro de la Organización Internacional del Trabajo. De aquí viene un nombre por eso afamado.

Hay todo un caldo de cultivo para la recepción operativa de la proyectada Declaración Universal de Derechos Indígenas, incluso en medios cuyas voces no alcanzan desde luego con facilidad el escenario internacional, lo que no es óbice para que les lleguen los pronunciamientos internacionales. Definitivamente, el proceso de las Naciones Unidas no se mueve sobre el vacío. Pero tampoco nos llamemos a engaño. El proyecto de declaración ha de ser aprobado a través de las instancias intergubernamentales o de la representación de estados en las Naciones Unidas, las superiores que decíamos, y ya se han manifestado resistencias más que graves. Algunos se despreocupan durante un largo tiempo para presentar al fin propuestas tan extemporáneas que, lejos de contribuir e impulsar, animan y refuerzan las posiciones más remisas y adversas. A partir de la experiencia del Grupo de Trabajo, se está considerando seriamente la posibilidad de constituir un foro permanente de representación indígena en las Naciones Unidas y hay un Estado hasta ahora desentendido de todo el proceso que, a estas alturas, apoya la idea con el pequeño matiz de que el órgano sea paritario (no gubernamental, gubernamental, interestatal).

Es el caso de España, con todas sus graves responsabilidades históricas (por el colonialismo de siglos sobre todo en América) y también actuales, por su pertinaz planteamiento hispano de una comunidad americana. Tampoco es que le falte compañía de esta procedencia. Estados latinoamericanos que incluso han ratificado el Convenio 169 de la Organización In-

ternacional del Trabajo lo desprecian internamente y exteriormente le niegan la coherencia definitiva del proyecto de las Naciones Unidas. Es el caso, como ahora veremos, de México.

Venimos a América. Llegamos enseguida después de señalar todavía otro detalle. Aun con toda su presencia de cooperación y negocio por latitudes latinoamericanas, España no quiere saber nada de compromiso propio con dicho convenio que cuenta decisivamente, porque la respeta, con la parte indígena. Las cumbres iberoamericanas que reúnen ahora periódicamente a los jefes de gobierno y de Estado iberos y latinoamericanos han establecido, con ocasión de la efemérides de 1992, un Fondo de Desarrollo Indígena que se ofrece a las comunidades con mediación siempre gubernamental. A estas alturas, ante avances internacionales y apremios indígenas, parece triste coartada y pobre remedo.

Hace seis años se cumplieron los quinientos redondos del inicio de la invasión de América por Europa. Hubo en 1992 doble conmemoración, la de una presencia por una parte y la de una resistencia, presencia también y además anterior, de otra. Resulta que cerca de cuarenta millones de individuos aún pueden decirse indígenas en América. Mantienen caracteres aborígenes identificativos asumidos y practicados, ya de costumbres y lenguas, ya de comunidades e instituciones, ya también de territorios y recursos, conservando así unas cosas y otras desde tiempos precedentes a la referida concurrencia. Guardan unos bienes culturales y otros materiales sin la capacidad reconocida de determinación ni, por lo común, de autonomía. Y están también cumpliéndose o van a cumplirse a no tardar mucho los doscientos años del establecimiento de estados por América mediante la independencia respecto al imperialismo europeo sin cuestionamiento constitucional de la herencia colonial.

Los estados americanos se constituyen ignorando la presencia de la humanidad indígena, de una población entonces ampliamente mayoritaria. Ya de entrada la dan por excluida de la propia organización política, ya también, más comúnmente, presumen de principio una igualdad de ciudadanía que implica su inclusión bajo unos poderes políticos de los que como tal, como indígena, queda igualmente excluida. Son estados que se dotan de constituciones, de normas que se suponen superiores de todo el ordenamiento y que, para el asunto, hacen inicialmente poco más que reflejar la exclusión o que registrar la inclusión. Son por lo usual

otras disposiciones, como las legislativas, u otros medios, como los judiciales, por hablar sólo de los jurídicos, los que se ocupan de ir asegurando en ambos supuestos supeditación y declive.

En el caso de la exclusión, suelen tenerse las tierras indígenas por territorios también sujetos a los poderes políticos propios, los constitucionales, a los efectos de una colonización por parte de población no indígena que desplazara a las indígenas y se hiciera cargo de esas tierras. En el caso de la inclusión, suele plantearse un sistema político de poderes descendentes para la sujeción y control más expeditos de las comunidades y de los territorios indígenas. En los casos federales, que se dan tanto entre los que incluyen como entre los que excluyen al indígena, se evitan a ultranza las posibilidades que efectivamente se presentaron de que los pueblos indígenas se constituyesen en estados de la propia federación. El mismo predicamento del federalismo por el continente americano tiene mucho que ver con las facilidades que ofrece para distinguir entre territorios y así entre poblaciones, entre una con derechos, la colonizadora, y otra bajo poderes, la colonizada. En fin y en suma, si falta colonización, no hay Constitución.



Cuando todo ello comienza a organizarse, abundan por América territorios indígenas independientes y comunidades resistentes. Las constituciones americanas ignoran la situación, presumiendo otra cosa y capaci-

tándose así para una conquista. Recurren al expediente de reputarlos territorio propio pendiente de colonización, pasando a organizarla con políticas de desplazamientos migratorios interiores o de incentivo a la inmigración europea que blanqueare, como solía decirse, la población. No falta alguna Constitución que plantease esto en términos no sólo de civilización, sino también de cristianización. En la práctica, no se harán ascos al exterminio. Con todo, la composición demográfica de unos estados originalmente constituidos sobre mayorías indígenas cambia notablemente durante el último par de siglos más por determinación política que por otras causas.

Eran tiempos en los que un derecho de naciones o derecho internacional, el derecho ya sabido de fondo no menos colonial, no concebía la posibilidad de reconocimiento de la independencia de unos estados indígenas. Sólo para introducir el neocolonialismo americano por territorios más resistentes o para alguna intentona todavía del colonialismo europeo por América se producen casos de admisión meramente transitoria de unas independencias indígenas. Con esto tampoco es raro que se firmen tratados más o menos formales, luego invariablemente incumplidos por la parte que se presume superior, parte ahora no sólo europea, sino también americana.

Las leyes suelen ser más expresivas que las constituciones, no faltando las específicas, unas *leyes indigenistas*, como se les dirá luego recordándose solamente las menos negativas. A lo largo del último par de centurias se mueven en un abanico bien amplio que puede ir desde las que consideran a la humanidad indígena sedentaria como menor de edad necesitada de tutela o las que reservan a los pueblos nómadas otro tratamiento, como el de ofrecer recompensas por cabeza de indígena muerto, hasta las que reconocen tierras indígenas o las que conceden de modo también expreso autonomía, levantándose así acta de situaciones dadas, de realidades existentes, o formalizándose posiciones, no creándose nuevas. La propiedad comunitaria, como la comunidad indígena, constituyen hechos y así derechos sin espera de reconocimiento. Las leyes tampoco hacen falta siempre. No es que se ocupen acabadamente del asunto. Más bien es usual que unas relaciones con los pueblos indígenas se mantengan desde un inicio conforme a criterios de oportunidad sin previsiones normativas, constitucionales, legislativas ni de ningún tipo, cabiendo desde la guerra más enconada hasta la tregua larga, pasando por todo tipo de acosos. Paz no hay.

Entre los estados latinoamericanos tampoco ha sido excepcional el mantenimiento incluso expreso de la vigencia de las *Leyes de Indias* o, como se dirá luego, del *Derecho indiano*, esto es, del cuerpo de normas co-

loniales castellanas, de este colonialismo europeo, las cuales comenzaban por la referida consideración de la humanidad indígena adulta como menor de edad sujeta a la tutela no sólo de una monarquía, sino también y ante todo de una Iglesia. Toda una teología católica de militancia y predominio, a la cual hoy llamamos *segunda escolástica* porque ni siquiera era original, sino copia de la filosofía medieval, constituye todavía, en tiempos constitucionales, orden presente por zonas ahora incluso protestantes. El mismo gobierno doméstico eclesiástico sobre territorios indígenas puede mantenerse por América, por toda ella, inclusive en casos en los que se procede formalmente a la separación entre Estado laico e Iglesia católica o al no establecimiento de religión alguna por razones de índole constitucional, las cuales sin necesidad de confesarse se presumen inaplicables, como en realidad la Constitución toda, a la humanidad indígena, y no precisamente por respeto a creencias y prácticas suyas.

Mas no confundamos las cosas. Procuremos no llamarnos nunca a engaño. Todo el conjunto de normas tradicionales mantenidas, de leyes y disposiciones nuevas y de todas las prácticas más o menos encubiertas, todo ello no representa, por mucho que se haga la ilusión, el derecho indígena. La humanidad indígena tiene y mantiene su propio derecho, el que se atribuye y aplica a sí misma comenzando por la conducta de conservar el uso de unas lenguas ignoradas por las constituciones y siguiendo con toda la serie de comportamientos que implican ocupación del propio territorio, utilización de los propios recursos y ordenamiento de la propia comunidad, no sólo al margen siempre de unas previsiones formalmente constitucionales, sino también cuando consiguen sustraerse de las sustantivamente coloniales.

Es modo de escapar a unos designios ajenos. Se tiene el recurso del aferramiento, como a lenguas y territorios, a costumbres y tradiciones, a un derecho propio de cara a la presión colonial que lo ignora o desprecia. Es forma también de mantener un principio de determinación: este derecho primero, un derecho que podemos decir constituyente y constitucional propio. El tiempo, por decirlo ahora de forma piadosa, viene minándolo, pero ahí sigue presente e interesando además, como ya he recordado e insisto (pues parece necesario), a decenas de millones de personas.

Las constituciones, las de los estados, no podrán siempre ignorarlo, pero no se mostrarán nunca dispuestas a reconocerlo como tal derecho estricto, como un derecho propio de alcance constitucional de la humanidad indígena. Veamos casos mirando hacia el presente. Es en el siglo XX cuando comienza a producirse algún registro que no sea de exclusión precaria

o de inclusión cancelatoria. Con toda su participación indígena, no está ese derecho explícito en la Revolución Mexicana o en la Constitución de México de 1917, aunque sí lo esté implícito y sea bien importante. En ella se reconoce y garantiza la propiedad ejidal, forma dominical, ésta de los ejidos, que constituye de hecho una cobertura institucional de comunidades indígenas, así indirectamente están ellas mismas reconocidas y garantizadas. Y habrá en México recientes novedades constitucionales que veremos.

Es Perú poco después, en 1920, el Estado que registra constitucionalmente una presencia de un modo ya expreso. Se refiere a *la raza indígena* como población que ha de ser objeto de protección —*el Estado protegerá*—, pero como humanidad también que cuenta con su propia organización social —*las comunidades de indígenas*—, cuya existencia queda reconocida —*la Nación reconoce*—. No es todo. Tanto lo uno, la protección estatal, como lo otro, el orden comunitario, lo confía expresamente la Constitución a la ley, no de las comunidades, pues no se reconoce autonomía, sino del propio Estado —*la ley declarará los derechos*— del caso. El Estado y en particular un poder normativo suyo es lo que se afirma. Las mismas previsiones constitucionales quedan a disposición de las leyes. Desde el caso pionero tenemos un reconocimiento de lo existente, intentando apoderar al Estado que procede a reconocer y no a la humanidad que viene a ser reconocida. Mas tampoco será la última palabra de Perú.

Bolivia cae en la cuenta constitucional de una presencia en 1938, reconociendo y garantizando la *existencia legal de las comunidades indígenas*, su existencia bajo ley. Al tiempo se declaran radicalmente nulos *los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley*, esto es, sin necesidad de que se especifique, de las autoridades comunitarias indígenas. Y en una línea de base explícitamente unitaria y con un objetivo claramente cancelatorio, se hace también previsión por la propia Constitución de un sistema educativo *mediante núcleos escolares indígenas*. No resultarán desde luego tan transparentes, como vamos a tener ocasión sobrada de comprobar, todas las constituciones latinoamericanas que caigan en la cuenta, incluida la boliviana actual.

En Ecuador, unas constituciones comienzan a reparar entre 1945 y 1946. Registran ante todo la presencia de unas *lenguas aborígenes* con previsiones de comunicación y educación mediante ellas con fines expresos de integración, *para que el educando conciba en su propia idioma la cultura nacional y practique luego el castellano*. Unos mismos objetivos se marcan constitucionalmente para una política agraria. En 1978, una nueva Constitución cuida más el lenguaje, pero

no cambia la perspectiva. Es la que está actualmente en vigor, con reformas, con una en particular de 1996 que habremos de ver pues interesa a un viraje en la misma concepción de una nación constitucional.

Guatemala cae también por entonces en cuenta constitucional. Es a partir de 1945. La Constitución guatemalteca adopta la fórmula mexicana de reconocimiento del ejido como propiedad comunitaria y añade algo. Registra la existencia de *grupos indígenas* a fin de encomendar al Estado el *desarrollo de la cultura* y la mejora económica respectivas con atención a *sus necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres*. Tampoco es que se estuviera con ello reconociendo un derecho o, ni siquiera en rigor, alguna cultura indígena, sino más bien lo contrario. También por desarrollo cultural se entendía cambio cultural, el designio colonial de imponer una cultura teniendo todo el resto, aun con usos y costumbres, por incultura. Y en todo caso, el propio registro constitucional queda igualmente a disposición expresa de unas leyes, las del Estado.

En 1965 una nueva Constitución guatemalteca, que abandona dichas fórmulas, no ignora del todo la presencia indígena porque especifica el principio de igualdad ciudadana con la fórmula de indiscriminación: "Se prohíbe cualquier discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, nacimiento, posición económica o social u opiniones políticas". Es una especificación que el derecho internacional de derechos humanos viene ya propagando desde la propia Declaración Universal. En el caso, sirve para la reposición de una igualdad constitucional que ofrece cobertura a la omisión indígena, a la ignorancia deliberada de una humanidad con derechos propios. A estas alturas no va a sorprendernos que el derecho internacional se preste a tal servicio. Mas tampoco será la última palabra en el caso de Guatemala.

Por Venezuela, una Constitución de 1947 repara en la *población indígena* para plantear directamente un requerimiento de integración, *la incorporación del indio a la vida nacional*. En el mismo siglo XX, en 1909, otra Constitución había en cambio dispuesto que los territorios *donde hay indígenas que civilizar* se confiaran a órdenes católicas. Fue un cambio respecto a las constituciones federales del XIX que encomendaban a la Presidencia *las regiones despobladas de indígenas no reducidos*, con esta precisa fórmula, como si la indígena no fuera población. No lo era con derechos constitucionales ni en uno ni en otro encargo. La Constitución hoy vigente ha venido en 1961, previendo un trato expreso de *excepción* a las *comunidades indígenas* por mor de *protección* y con vistas a su *incorporación progresiva a la vida de la nación*. Todavía tiene alguna aplicación en Venezuela una ley de 1915, la lla-

mada expresivamente *ley de misiones*, establecida por virtud de aquella previsión de la Constitución de 1909, que ya no hubo de registrarse en las siguientes para mantenerse en práctica.

La Constitución de Panamá de 1972 es la primera que viene con una constancia más cumplida, aunque no por ello de signo distinto. También es registro hoy vigente. El texto ha sido objeto de más de una reforma que ha afectado a la posición y al entorno de los pasajes del caso, pero no a su expresión literal. Se registra la existencia de *lenguas aborígenes* para programarse una *alfabetización bilingüe* en las respectivas *comunidades indígenas*. Pues se les reconoce *patrones culturales propios*, la previsión se eleva a todo un programa educativo, promocional y participativo específico para los *grupos indígenas*. Se garantiza *la propiedad colectiva* de las *comunidades indígenas*, encomendándose a la ley el cometido. Y en fin, una política agraria será aplicable a tales comunidades *de acuerdo con los métodos científicos del cambio cultural*. En realidad, la Constitución panameña anterior, que databa de 1946, ya cubría innominadamente la correspondiente presencia, permitiendo el establecimiento de *comarcas sujetas a regímenes especiales*, lo que no eran sino las indígenas ya existentes y no tan sujetas. Ahora es más transparente la identificación, pero también el objetivo.

Átense cabos. Intente hacerse desde la perspectiva de la parte afectada, la indígena, y volverá a verse en dicha identificación más cumplida de 1972, precisamente entonces, el rostro del colonialismo, su designio tanto de cancelación de las culturas propias, las indígenas, como de reforzamiento del Estado ajeno respecto a unas realidades persistentes de derecho y autonomía, realidades de la situación propia que, por venirse ignorando formalmente y agrediendo materialmente, no se han dominado políticamente ni controlado económicamente. Los *regímenes especiales* de comarcas no representaban sino la resignación a dichas realidades. Después de 1972, tras la formulación constitucional paladina del *cambio cultural*, algunas de las reformas de la misma Constitución han querido reforzar sus posibilidades, bien que con empeño relativo, como veremos. Panamá mantiene por vía de ley dicha autonomía de base comarcal.

Con uno u otro lenguaje, con expresión menos nítida del objetivo de cambio, siguen por dichas vías la Constitución de Ecuador ya dicha, la de 1978, con su reforma o más bien añadido ulterior todavía por ver, y sustancialmente también la de Guatemala de 1985, de cuyo caso actual hablaremos. Entre una y otra, en 1983, la Constitución de El Salvador sólo hace referencia a *las lenguas autóctonas* como *patrimonio cultural*. El Estado salvadoreño se resiste especialmente a pro-

ceder a un reconocimiento en términos de presencia humana, de una presencia aquí masacrada con determinación de exterminio en pleno siglo XX.

Trae en cambio novedad, y una novedad potencialmente importante, la Constitución nicaragüense en 1987. No me refiero a su declaración de que *el pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica*, de lo que trataré luego, sino a su admisión de la autonomía de las *comunidades de la Costa Atlántica*, comunidades principalmente indígenas y apenas dependientes del Estado. Ahora se declara constitucionalmente que tienen derecho a su *identidad cultural*, a su *propiedad comunitaria* y a un *régimen de autonomía* que conferirá el Estado *por medio de una ley*, todo lo cual se comprende en un contexto de *unidad nacional* identificada, en cuanto a la lengua, con *el español*. Con ello, también ocurre que la autonomía no podrá ser cultural propia, sino territorial compartida, y así tanto menos capacitadora para las comunidades indígenas mismas.

Y depende siempre expresamente *de una ley*, de una ley del Estado. No deriva de derecho propio. No es el derecho de determinación propia resuelto en autonomía que hemos visto definirse más tarde en el proyecto internacional. Pero puede ser caldo de cultivo para esta misma resolución. Tiene toda la importancia de la introducción formal de la autonomía constitucional para el reconocimiento y acomodo del derecho indígena en el caso de los estados latinoamericanos, no digo indoamericanos porque en los no latinos ya se tiene cierta experiencia no menos limitada. Por medio de una ley no constitucional, también ha venido a plantearse la autonomía desde tiempos anteriores en algún otro caso latinoamericano, como es el de Panamá, a partir del régimen comarcal ya dicho. Entre la autarquía existente y el reconocimiento amagado, de una parte, y el apoderamiento pretendido y la dependencia procurada, de otra, se mueven las constituciones de Brasil en 1988 y la de Colombia en 1991. Ambas con compromisos pendientes de una legislación luego no muy cumplidora.

México trae en 1992 otra novedad potencialmente importantísima: la fórmula de la multiculturalidad. El multiculturalismo viene en realidad insinuándose por la Constitución guatemalteca de 1985, *Guatemala está formada por diversos grupos étnicos*, la cual reconoce el derecho *de las comunidades a su identidad cultural*, y también por la colombiana de 1991, *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana*, pero México ahora le da expresión más cumplida: *La nación mexicana tiene una composición pluricultural*, ella misma consiste en esto. La propia nación constitucional parece así que ha de replantearse como sujeto político al dejar de tener una

identidad hispana con agregados indígenas para pasar a constituir reconocidamente una entidad en sí compleja con componentes que podrán entonces venir a situarse en pie de igualdad formal. Mas tampoco no es todavía el caso de México. La reforma encomienda a la ley las consecuencias de dicha definición reduciéndolas además expresamente a términos de protección y promoción y no pasando así a replantearse en lo más mínimo el edificio constitucional. A la multiculturalidad, junto a la pluriétnicidad, todavía volveremos.

Hay incluso más en el propio caso de México. Al mismo tiempo que se registra la identificación pluricultural, se reforma el régimen del ejido comunitario en la línea ahora de facilitar su desamortización y el desmantelamiento consiguiente de la misma comunidad indígena. La Constitución dice también, con la reforma, que la ley ha de proteger *la integridad de las tierras de los pueblos indígenas*, pero la legislación que ha seguido desde 1992 aplaza esta protección, como también las consecuencias de la pluriculturalidad, mientras que regula con diligencia la privatización de tierras. El reconocimiento ajeno, el de la presencia indígena, trae apoderamiento propio, el del Estado no indígena. Pero no se piense que la distorsión constituye una consecuencia irremediable. Es un efecto deliberado. Deriva de la forma de hacerse. En rigor sigue sin reconocerse un derecho indígena, un derecho de determinación propia. Se registra una realidad para conferirse a la ley fuerza respecto a ella, reteniéndose así e intentado potenciarse de este modo unos poderes del Estado. No hay ni siquiera compensación (o no puede en realidad haberla) entre reconocimiento de derecho y sustracción de medios. El derecho ya facultaría para defenderse sin dependencia, con autonomía, de la sustracción de medios. Mas es lo que sigue faltando siempre.

México es también un caso que, por federal, puede conocer gestos similares por parte de las constituciones estatales, las de los estados internos. Las hay que se adelantan incluso a la fecha de 1992, a la reforma federal. Sirva el ejemplo de Chiapas, estado mexicano que con anterioridad procede al reconocimiento constitucional de la presencia indígena. "Esta Constitución protege la cultura, las lenguas y los dialectos con los que se comunican las diferentes etnias y grupos mestizos de Chiapas", se establece en una reforma de 1990. Mas tampoco es que sea tan nueva esa advertencia. La primera Constitución chiapaneca, que es de 1824, ya se refería y además adversativamente a *la multitud de indígenas que componen el estado*, pasando acto seguido al intento de someter sus comunidades a un orden de poderes descendentes, empeño que, al cabo de los años, no ceja, ahora con las nuevas fórmulas

constitucionales de reconocimiento de lenguas o incluso de culturas y costumbres, nunca de derechos propios.

Con este caldo de cultivo y con el de la evolución internacional que ya hemos contemplado, comprendida la ratificación por México en 1990, tan pioneramente, del *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la Organización Internacional del Trabajo, con tales viejas y nuevas condiciones, Chiapas también ha provocado entre 1994 y 1996 un proceso de acuerdo político entre la parte federal y la parte indígena, a la que una guerrilla dejó paso en la mesa de negociaciones, con un compromiso formal de reconocimiento de derechos que la primera parte, tras suscribirlo, rompió, último tratado roto de una serie interminable a lo largo y ancho de América. Ahora, en marzo de 1998, se propone oficialmente una nueva reforma constitucional que, contradiciendo el acuerdo, evita la cualificación de *pueblo indígena* y cualquier derecho estrictamente propio, intentando todavía sujetar a poderes federales y estatales las autonomías comunitarias y municipales que admite. Constitución federal de México y Constitución estatal de Chiapas se plantean nuevamente reformas por no aceptar honestamente replanteamientos.

Y ya sabemos que no es a los pueblos indígenas a quienes las constituciones estatales de los estados federales brindan precisamente autonomía. Podemos ahorrar aquí su repaso, pues nos extenderíamos sin añadir gran cosa. Ya que estamos con México, dejemos tan sólo señalado que van introduciendo desde 1987 reconocimientos varios de presencia indígena, nunca en rigor de su derecho, sucesivamente las constituciones estatales de Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Querétaro, Hidalgo, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Durango, Chihuahua, México —que es nombre también de un estado y no sólo de la Federación, y de una ciudad—, Campeche y San Luis Potosí. Todavía alguna Constitución, como la de Puebla, lo que presenta en exclusiva es la cláusula de no discriminación étnica que, por sí sola, sin el registro cultural, sabemos cancelatoria: “Las leyes poblanas no harán ninguna distinción entre personas por razón de su raza”.

En general, resulta como un movimiento en cadena verdaderamente elocuente, aun habida cuenta de que el impulso político tiene algo de coyuntural, pues en buena parte se debe a un partido institucional muy necesitado ahora de consenso. Es significativo sobre todo por el marcado contraste con silencios constitucionales anteriores. Y si fuéramos también a las leyes pasadas y presentes de los estados mexicanos, se desplegaría completamente el abanico sin necesidad de salirse del siglo XX con una evolución siempre similar,

por ejemplo desde una ley de Chihuahua de 1906 organizando el secuestro mediante *persuasión* de la infancia indígena para ser educada por *la raza blanca* hasta la actual legislación de Oaxaca asegurando autonomía de alcance político a los municipios indígenas; esto también con reconocimiento constitucional en 1997. Pero retomemos el hilo más general, pues todavía volveremos a México.

En 1992, fecha de la reforma federal de México, se producen por otras latitudes novedades en la sucesión de normas constitucionales. Ese significativo año, la Constitución de Paraguay trae una renovación de lenguaje, identificando a los *pueblos indígenas* como *grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado*. Es un reconocimiento expreso de una humanidad precedente al propio Paraguay, que resulta especialmente comprometido por la fecha, no sólo por el carácter emblemático de un gesto de satisfacción al cabo de cinco siglos de presencia europea en América sino también por el alcance programático que planteamientos semejantes ya estaban por entonces cobrando con el viraje en curso y notorio del proyecto internacional de declaración de derechos indígenas. Y tampoco falta en la Constitución paraguaya el nuevo modismo: *el Paraguay es un país pluricultural*. Pero, con lenguaje renovado y todo, el conjunto de unas previsiones constitucionales, mediación de ley incluida, no llega a superar las coordenadas que venimos viendo moverse entre la autonomía consentida y la dependencia buscada, con mayor resignación aquí a lo primero.

Y ya no tenemos novedades sustanciales ni potenciales. Dejando al margen incidencias intermedias para casos que ya han comparecido, señalemos que últimamente las habrá todavía constitucionales en Perú en 1993, en Bolivia en 1994, en Argentina el mismo año y en Ecuador en 1996, pero son novedades que, si bien pueden contrastar con las respectivas historias (por lo que venimos viendo y por lo que enseguida también comprobaremos para el caso de Argentina), no representan una entidad o relevancia que resalte o se distinga de la constante más común que se nos viene manifestando.

Esto no quiere decir ni mucho menos que unos casos resulten refundibles ni que sean parangonables. No lo son ahora ante todo porque sus formulaciones constituyentes difieren. Bolivia y Ecuador adoptan resueltamente la identificación compuesta de la nación constitucional, declarándose la primera *multiétnica y pluricultural* y el segundo *pluricultural y multiétnico*, mientras que Perú la elude perifrásicamente y Argentina la evita escrupulosamente, con lo que los planteamientos de unas constituciones, tanto el de la boliviana como el de la ecuatoriana, encierran hoy muchas más

virtualidades y se encuentran en definitiva mucho más abiertos que los de otras, como el de la peruana o el de la argentina. Mas tampoco se piense que la redundancia refuerza el reconocimiento, pues puede enervarlo. Sumar la pluralidad étnica a la cultural mezcla un dato que es problemático y debiera ser irrelevante, el de la raza que ahora se llama etnia, con el factor presente y decisivo de la existencia colectiva de posición previa, de cultura con entidad para producir derecho propio. Nicaragua se ha declarado en 1987 de *naturaleza multiétnica*, y no pluricultural, para afirmar, junto a la autonomía indígena, la *unidad nacional*. Una reforma de la Constitución nicaragüense en 1995 ha puntualizado alguna directriz en materia de autonomía, pero no ha tocado dicho punto de definición propia.

También existen diferencias porque estamos hablando de sistemas en los que la Constitución vale poco por sí misma, pues suelen interponerse, como normas más efectivas, las leyes. Comparativamente, resultan más importantes las segundas que la primera. Las fórmulas constitucionales son un tanto aleatorias no sólo por miméticas, sino también y sobre todo por escasamente determinantes respecto tanto a las disposiciones legislativas como a las resoluciones judiciales y a las actuaciones políticas y administrativas. Y en unos casos, como Bolivia, Ecuador o también Nicaragua, se han comenzado a asumir con cierto empeño, aun entre fortísimas inercias y pronunciadas oscilaciones, unos postulados constitucionales, mientras que en otros, como Perú y Argentina, la actitud es más bien la contraria.

De Perú, de Bolivia y de Ecuador ya sabemos que no es nueva la constancia, pero en Argentina tampoco es la primera vez que la Constitución cae en la cuenta. Su mismo texto actual procede, con reformas, de 1853. De entonces vino arrastrando una cláusula conforme a la cual se había de guardar *trato pacífico con los indios* y también *promover la conversión de ellos al catolicismo*. Son pasajes que se adoptan por la Constitución de Paraguay de 1870, diciéndose en su caso *conversión al cristianismo y a la civilización*. Ahora, en 1994, se han sustituido en Argentina definitivamente por los que marcan en cambio el objetivo de admitir una preexistencia, garantizar una identidad, reconocer unas comunidades y asegurar unas propiedades. Pero todavía hay algo en común. Ni antes ni ahora los pronunciamientos argentinos figuran en sede de derechos, sino de leyes, como la forma del Estado para dotarse directamente de poder respecto a los pueblos indígenas. Es más normal hoy la primera ubicación entre las constituciones latinoamericanas, pero el caso de Argentina muestra una franqueza de agradecer, pues la confesión resulta generalizable. Como puede venirse apreciando,

es común también en ellas, en unas constituciones, que unos derechos como los indígenas, cuando no todos, queden a disposición de la legislación, de esta determinación política.

Hay casos en los que el reconocimiento, uno menos cancelatorio, ha venido por ley antes que por Constitución o en exclusiva por legislación. Así ocurre lo primero por ejemplo en Paraguay con un *estatuto de las comunidades indígenas* de 1981, o lo segundo en Chile con una legislación de arranque que se frustra en 1973 y que viene a reanudarse de forma bien diversa, tras una fase agresiva, veinte años más tarde. Chile se resiste al reconocimiento constitucional. Y evita también el compromiso exterior. No ha ratificado ninguno de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, no sólo el de *las poblaciones indígenas* de 1957, sino tampoco el de *los pueblos indígenas* de 1989. Mas los casos nunca son fungibles. Costa Rica por ejemplo también se resiste a dar reconocimiento constitucional, pero tiene suscrito el convenio último, el que guarda respeto a unos pueblos, y cuenta desde 1977 con legislación que otorga reconocimiento. No hace falta que sigamos extendiéndonos para observar que, en todo caso, el registro de rango constitucional implica por todas estas latitudes latinoamericanas un compromiso bastante inferior al de nivel internacional. En los mismos casos de reconocimiento más formal por parte de constituciones, las leyes siguen disponiendo. El poder legislativo del Estado constituido puede seguir haciéndolo.

El relativo valor normativo de las constituciones también nos está advirtiendo que estamos ante casos en los que el cambio incluso diametral de planteamientos jurídicos resulta bastante factible. Para tener una constancia, puede repasarse por ejemplo lo que hemos dicho de Guatemala, Estado que igualmente afronta ahora, de forma oficial desde mediados de 1997, nueva reforma constitucional. Ha de hacerlo todavía en buena parte de cara a la presencia indígena y en virtud ante todo de los acuerdos de paz, incluido uno *sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, suscritos por partes no indígenas —el gobierno y el estado mayor de la guerrilla guatemaltecos— entre principios de 1994 y finales de 1996, con mediación y garantía de las Naciones Unidas. Añadamos, por lo significativo, aún algo más sobre el caso. Creo que la coyuntura actual de Guatemala puede ilustrarnos acerca de la fragilidad de una fachada normativa y de la tenacidad de una estructura institucional.

Guatemala también ratificó en 1996 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el referido *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* pero, según el respectivo acuer-

do parlamentario, “bajo el entendido que las disposiciones de la Constitución de la República prevalecen sobre dicho convenio, el cual no afecta derechos adquiridos, ni tiene efectos retroactivos”, con una peculiar fórmula de la cual la organización internacional ha preferido no darse por enterada, pues parece neutralizar el compromiso. Se espera la reforma constitucional que pueda minimizar reservas. Y la Organización Internacional del Trabajo se ocupa también de supervisar el cumplimiento de sus convenios. Tampoco faltan en Guatemala otros organismos especializados de las Naciones Unidas que se interesen no sólo en folklore y vestuario, sino también en lenguas y culturas, en el sentido y alcance social y aun jurídico de todo ello, y esto para no hablar de otras instancias internacionales gubernamentales o no gubernamentales y eclesiásticas o no eclesiásticas, más o menos responsables y más o menos pertinentes, que pululan en la actualidad por esas latitudes.

Quedan así en Guatemala, como cosas pendientes, no sólo el acuerdo de paz sobre *identidad y derechos de los pueblos indígenas*, sino también el compromiso internacional acerca de *pueblos indígenas y tribales en países independientes*, entre otras atenciones menos obligadas, de la reforma constitucional que haya de ajustar piezas. En la misma Guatemala se desarrolla, desde finales de 1994, una misión específica de las Naciones Unidas en defensa de los derechos humanos que, aun no partiendo del reconocimiento formal de una sociedad pluricultural, importa en particular al asunto. Está incidiendo responsable y pertinentemente en la conciencia tanto de una realidad como de sus exigencias a los mismos efectos del debido respeto de tales derechos y pueblos, de un respeto no solamente de individuos y bienes sino también de comunidades y culturas. Hay así unos reconocimientos pendientes y unos ordenamientos también inéditos, que han de componer toda esta complejidad.

Pendencia de una cosa e inexistencia de la otra resultan de hecho muy superiores a lo que pueda pensarse a la luz de los compromisos internacionales y de las disposiciones constitucionales. Así, cabría pensar que unas lenguas y unas costumbres, al menos esto, se encuentran ya suficientemente reconocidas y garantizadas en Guatemala, pero al mismo tiempo se mantiene por aquí en vigor un código procesal donde taxativamente se asienta que “los actos procesales serán cumplidos en español”, bien que añadiéndose la previsión de “ayuda necesaria para que el acto se pueda desarrollar” a quienes tengan “dificultad en ese idioma”, asimilándoseles a los sordomudos, y también está vigente una legislación orgánica judicial que no admite valor alguno de la norma consuetudinaria ante

la fuerza de la ley, ley del Estado siempre, y algo más: “La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada”, fórmula por lo demás tomada literalmente del código civil español igualmente en vigor. Es indicio de una cooperación que ahora se está aplicando a la organización del registro primario de la población, el llamado registro civil, con igual indiferencia para con unos pueblos no hispanos, para con sus resistencias y sus requerimientos. España no ratifica el Convenio 169 que establece ese mínimo respeto y Guatemala hemos visto cómo lo ha suscrito.

Tampoco vaya a creerse que, porque se hagan la ilusión, tales son la justicia y el derechos efectivos entre las comunidades indígenas de la geografía guatemalteca. Ahí, con otras lenguas y otras costumbres, también están otros órdenes y otras jurisdicciones, todo aquello cuya existencia no se cancela porque su reconocimiento se bloquee. Conviene también recordar que por las latitudes de Guatemala se cuentan más de veinte lenguas indígenas vivas, siendo además franca en determinados espacios territoriales o sociales alguna de entre ellas y no, por mucho que se presuma, el castellano dicho español justamente. Y digo esto porque, si hay idiomas guatemaltecos, son así y entonces otros. La misma Constitución de 1985, que considera *el español como idioma oficial* y el resto como *patrimonio cultural*, tiene conciencia de la realidad disponiendo la propia divulgación en cuatro de ellos: el quiché, el mam, el cakchiquel y el kekchí.

Suspendamos y derogemos o, si se prefiere, situemos y reduzcamos, las figuraciones europeas de los pueblos americanos. Procuremos ir cancelando las presunciones consiguientes. El caso guatemalteco es singular, pero no tanto. Semejantes situaciones no resultan tan extrañas por la geografía latinoamericana. Reconocimientos pendientes y ordenamientos inéditos, los que puedan articular la multiculturalidad, se tienen así al menos prácticamente a todo lo ancho de estas latitudes en las que aquí hemos venido a centrarnos, pues la cuestión ya también sabemos que no es solamente latinoamericana como tampoco sólo americana ni mucho menos. Y con todo parece evidente que unas determinaciones constitucionales no bastan al propósito, ya no digo de la articulación o el procesamiento, sino ni siquiera de la regulación o la orientación. En la geografía de Latinoamérica al menos, las constituciones significan mucho, pero pueden poco. Presentan quizá una sola constante a lo largo de una historia de cerca

ya de un par de siglos. Si no guardan silencio sobre el particular, sobre un particular tan general, contienen tan sólo ecos de la presencia indígena. Ecos parecen ellas mismas.



Producen resonancias bastante remotas ayer y a veces próximas hoy, esto también. Replanteamientos constitucionales como los habidos en Brasil o en Colombia, en Bolivia o en Ecuador, algo deben a la presencia y a la organización indígenas, pero no dejan de ser ecos siempre, nunca voces propias. Voz sería la que proviniera de la determinación propia de derecho propio, lo que no tenemos constitucionalmente hasta el momento ni por asomo. Por supuesto que hay otros cauces para la manifestación de unas voces, pero no lo ofrecen así los establecidos por unos sistemas constitucionales ni tampoco como tales ellos mismos, siendo todavía de parte. Con consulta indígena, pero no participación, y sin previsiones de determinación propia, un proyecto de declaración específico de derechos indígenas, promovido por la Organización de Estados Americanos, también está resultando de parte. Son ecos, pero ecos que pueden hacerse voces.

Procuremos distinguir las voces de los ecos. A veces resulta sumamente fácil. Las primeras normas constitucionales de la Guatemala independiente incluyen en 1839 una Declaración de Derechos en la que se expone que, “aunque todos los hombres tienen por naturaleza iguales derechos, su condición en la sociedad no es la misma”, aplicándose la salvedad de forma inmediata. Pues hay quienes “carecen de ilustración

suficiente para conocer y defender sus propios derechos” y “hallándose la generalidad de los indígenas” en el caso, se sigue argumentando, “la leyes deben protegerlos a fin de que se mejore su educación, de evitar que sean defraudados de lo mejor que les pertenece en común o en particular, y que no sean molestados en aquellos usos y habilidades aprendidos de sus mayores y que no sean contrarios a las buenas costumbres”. Hubo casos todavía más expeditivos. La Constitución de Ecuador de 1830 se refiere a *los indígenas* como *clase inocente, abyecta y miserable* para imponerles a *los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales*.

Se trata indudablemente de puro eco. No hay voz propia en tales declaraciones en toda regla de la minoridad o discapacidad de una población que puede comenzar teniéndose por igual en derechos para proseguirse presumiendo que no está en condiciones para el ejercicio o ni siquiera para el conocimiento de los mismos. Pero también son meros ecos otros pronunciamientos de apariencia tan diversa que entonces y luego suelen tomarse por voces. Con anterioridad, en 1821, unas bases constitucionales para toda la Nueva España en trance definitivo de independencia, esto es para un territorio que teóricamente iba de Oregon hasta Costa Rica pasando desde luego por México y Guatemala, proclaman un principio de igualdad ciudadana “sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios”. ¿Parece voz? Es eco y además tan distante que puede acabar en silencio. La abstracción igualitaria permite el ataque a las culturas indígenas y la destrucción de sus comunidades. También cabe que las tolere.

Tenemos en todo caso la inclusión constitucional que no prejuzga la condición jurídica. Si hiciera falta comprobación, Guatemala nos la ha ofrecido pronto. E igual podríamos encontrarla sin mayor dificultad por México o por toda Mesoamérica, por la antigua Nueva España. Un principio de igualdad que implicaba la inclusión y excluía la equiparación con mantenimiento operativo de la condición tutelada indígena había sido ya el establecido por la misma España para su Imperio, pues tal fue el planteamiento de la Constitución de Cádiz en 1812, única Constitución común de una humanidad europea e indoamericana que ya entonces, para Europa como para América y conjuntamente, se quería hispana y no pluricultural. Coetáneamente, en 1811, la primera Constitución de Venezuela perfilaba todo un horizonte de extinción de culturas, desmantelamiento de comunidades y privatización de propiedades indígenas por y para la *igualdad*, con expresa abolición de la condición de minoridad a tales efectos.

Valga la lección para hoy en día. Respecto a las constituciones latinoamericanas en vigor no me atre-

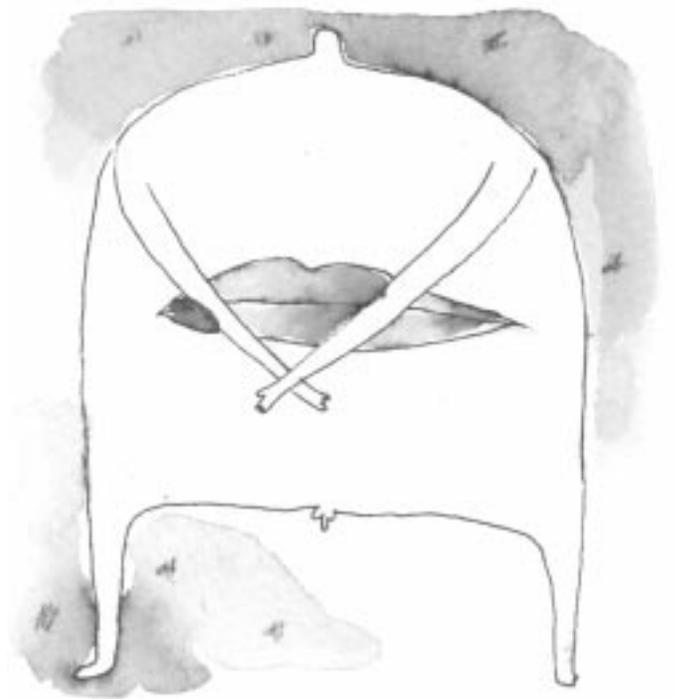
vería por mi cuenta y riesgo a dictaminar dónde hay eco y dónde voz, pero no dudo en afirmar que hay muchos más ecos que voces y que los hay sobre todo allí donde menos suelen reconocerse, en las fórmulas más genéricas de igualdad de ciudadanía y de libertades. Es el modo persistente de una omisión con la que se comienza constitucionalmente ignorándose la presencia de una humanidad con creencias, derechos, costumbres, experiencias, capacidades, instituciones, magistraturas, territorios y recursos propios, con culturas propias. No es raro que la misma igualdad constitucional siga siendo eco sin mezcla de voz alguna, el eco más distante.

Pero tampoco estoy muy seguro de que todo lo que parece eco lo sea definitiva e irremediamente. Miramos aún y más a México. El párrafo primero del artículo cuarto de su Constitución federal, que es el lugar donde figura el reconocimiento de la *composición pluricultural* de la *nación mexicana*, porque hoy parezca eco y seguramente lo resulte, no tiene por qué serlo o no está claro que lo haya sido irremisiblemente desde un origen. Con todas sus limitaciones inmediatas, pero también con el compromiso luego roto de integridad de los ejidos comunitarios de *los pueblos indígenas*, suscitó esperanza. Era un gesto que se significaba hasta por su mismo momento, el de inicios de un año tan emblemático como 1992. Y México sabemos que tenía ya ratificado, adelantándose a todos los estados americanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el que guarda respeto a *los pueblos indígenas*.

Tanto la reforma mexicana como el instrumento internacional pueden ser en sí ecos, pero ecos ambos que se prestan a hacerse voces. Ya lo hemos notado respecto al convenio, al *ciento sesenta y nueve*. Y no otra cosa comenzó a pasar en México con *el artículo cuarto*. Contenía un principio que podían hacer suyo los pueblos indígenas. Comenzaron a asumirlo, cabiendo que con esto creciera una relativa identificación con la Constitución mexicana que ya venía dándose desde la revolución por aprecio de la cobertura del ejido para las comunidades propias. El eco se hace voz. Mas este efecto ventrílocuo dura poco ahora. El susodicho artículo queda en letra muerta y los ejidos sin cobertura. El eco resuena en el vacío y la voz pierde concierto. Porque sonidos ajenos se hagan voces propias, la sintonía no queda asegurada. No se asegura si no se ve correspondida, si la otra parte no capta ni entiende que el eco cobra valor no por mérito propio, sino porque se le ha incorporado la voz de quienes así son remitentes activos y no destinatarios pasivos.

Eco es sin remisión la legislación *indigenista* desde las castellanas *Leyes de Indias* hasta la última ley americana que reserve a la población indígena el trato

paciente de humanidad muda. No lo son por lo tanto y desde luego aquellas leyes que algo escuchan o están dispuestas a hacerlo, las que parten de alguna admisión o se dirigen a alguna formalización de autonomía, a algún estatuto de voz propia. Puede incluso que sean ecos en origen, pero este planteamiento mismo las hace idóneas para una incorporación de voces. Nunca será tampoco voz pura, pues el contexto admisivo o concesivo del propio edificio estatal, tal y como se mantiene, lo impide, pero no cabe así despacharse con simplezas (ni favorables ni contrarias) unos experimentos de estatutos de autonomía como el que ha venido a plantearse constitucionalmente por Nicaragua. Ante tanta incidencia de puro eco, los casos en los que se entremezclan voces resultan preciosos. Las mismas combinaciones son tantas y sus posibilidades tantísimas. Incluso acuerdos sobre derecho indígena entre partes no indígenas, como el de paz de Guatemala, siendo eco, mezclan voces y pueden hacerse voz, aunque también algarabía, esto si quienes los cierran y gestionan no ceden ni comparten la palabra.



Panamá no viene ateniéndose exactamente a las previsiones explícitas de *cambio cultural* del reconocimiento y reforma constitucionales desde 1972 que ya nos constan. Mantiene una práctica anterior de relativa resignación a la autonomía indígena mediante el régimen comarcal también ya referido. Entre otras leyes que la reconocen para los diversos casos, de 1983 es la vigente que interesa a los pueblos emberá y wou-

naan del Darién, los llamados colonialmente chochoes, los cuales se hacen cargo dotándose en 1993 de un estatuto o carta orgánica de la autonomía propia. En una exposición de motivos no sólo la valora como un principio de corrección de “las constituciones que ha tenido nuestra nación” y con las que ésta “mantiene discriminados y subyugados a los pueblos indígenas”, sino que también la conecta con los progresos coetáneos de proyectos internacionales “que buscan proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y sus formas de organización jurídica y política”. He aquí voces del estatuto interior de 1993 y no de la ley de autonomía de 1983, voces de un pueblo que vienen a unirse a las que ya saben también producirse en la esfera internacional.

Y pues hemos mencionado algún pueblo indígena, un par tan sólo entre cientos, dejemos indicado algo que tampoco suele tenerse en cuenta. Igual que venimos constatando que los casos entre estados no son fungibles ni refundibles, lo mismo o realmente más ha de decirse de los pueblos indígenas. Porque tengan ahora en común calificativo y cualificación de derecho, no han sido ni son todos lo mismo. Ni fueron ni son *indios* u otras ocurrencias coloniales. Tienen sus nombres, como tienen sus culturas y derechos, lo uno como lo otro plural.

En el ámbito internacional, en el orden que ha traído el calificativo y la cualificación de *indígena*, es donde hoy más se entremezclan voces con ecos. La misma denominación no escapa a la mescolanza. Ha sido eco antes de comenzar a hacerse voz. Eco ha constituido durante largo tiempo todo ese mismo derecho que decimos internacional y que ha venido siendo interestatal para sumarse finalmente un elemento más propiamente jurídico, el de los derechos humanos, comenzándose por el de la vida, derecho básico de voz primera. Incluso con este apósito, el derecho internacional puede ser todavía eco, tal y como estamos pudiendo apreciar. Ha dejado de serlo, no del todo pero sí en exclusiva, prácticamente hoy, en nuestros días, en las décadas finales del siglo XX, tan recientemente que todavía no se ha enterado ni la mayoría de quienes presumen de manejo y dominio del asunto o de quienes efectivamente lo manejan y dominan. Ahí está una actividad documentada que lo acredita, la del llamado Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas convertido, o más bien doblado, en un verdadero foro internacional de representación indígena.

Entre las mismas organizaciones y representaciones indígenas tampoco nadie puede asegurar que no haya ecos, pero si no se ha estado ni va a estarse en el bosque, los árboles se conocen por los frutos; pueden conocerse por los documentos que muestran la presen-

cia de voces, de unas voces que se hacen respetar tanto que, sin votos y sin recurrir a otros medios que los persuasorios, predominan. No siempre es fácil saber qué tienen de voz y qué de eco las propias declaraciones indígenas o las que como tales se presentan. Proceden de organizaciones y representaciones que, para comunicarse al propósito, han de moverse en campo todavía ajeno, cuando no contrario, y con lenguas no propias, cuando no extrañas. Cuestiones de representatividad interna competen a los pueblos representados y no a otros. A un nivel que se dice internacional y es más bien todavía interestatal, por todos, también por los no indígenas, se están en realidad continuamente mezclando las voces con los ecos.

Eco es lo que predomina en otros planos. En términos genéricos cabe decir que ecos son las leyes e incluso las constituciones, mientras que los derechos son voces. Eco es la ley; voz, el derecho. Entiéndase. En unas situaciones pluriculturales, en situaciones donde el pluriculturalismo constituye una realidad social y no una moda intelectual, la ley es poder de parte respecto al todo o intento de este apoderamiento. Las mismas constituciones pueden ser esto. Creo que lo hemos apreciado. Las instituciones constitucionales en medios pluriculturales resultan partes que se confieren poder como tales parcialidades a sí mismas sobre la totalidad, incluso cuando proceden al registro y atención de otras presencias o que se refuerzan precisamente entonces y de tal modo. Unos reconocimientos hemos visto que despliegan tal efecto no exactamente imprevisto.

Otro puede ser el caso de los derechos, incluso o precisamente en medios pluriculturales. Reconocerlos es darles la voz. Puede y debe serlo. El primer portavoz de un derecho que se precie ha de ser siempre su titular. Si uno no es árbitro e intérprete primeros de su propio derecho, éste no merecerá el nombre. Será facultad concedida o licencia consentida, participación resignada o autonomía cedida, nunca en rigor derecho propio. Y tampoco será responsabilidad. Tener voz es tener palabra de cara a la interlocución, si así la hay efectiva. Portavoz capaz del propio derecho puede ser también perfectamente árbitro responsable del mismo. Resultan pautas sustancialmente constitucionales de un reconocimiento real de derechos frente a las propias prácticas tradicionales del constitucionalismo ante la humanidad indígena, así ante los individuos como ante los pueblos.

Si el derecho es además colectivo, si lo es de pueblos, y tiene entonces un alcance constitucional o puede tenerlo constituyente, con superior razón y en mayor medida ha de decirse lo del portavoz capaz y la interlocución responsable. No se abre así, con el reconoci-

miento, un monólogo, sino precisamente, por el medio pluricultural y los derechos concurrentes y ya reconocidos de otras partes, un diálogo, el diálogo que se necesita. Adviértase que tanto por sus procedimientos como por sus resultados, bien que todavía precarios, no es otro el mensaje que nos está transmitiendo el documento más preñado de futuro a mi esperanza y juicio de todos los aquí referidos, el del proyecto de Declaración Universal de Derechos Indígenas.

Este proyecto de declaración interesa a unos pueblos, pero afecta a la humanidad toda. Pone en cuestión principios problemáticos por su tracto colonial, pero principios que todavía se resisten tanto en el orden internacional como en el interno de los estados. Con tales implicaciones, no será desde luego fácil su adopción y puesta en práctica. Los obstáculos y las dificultades no solamente proceden del flanco cultural de unas tópicas constitucionales refractarias en Europa, beligerantes en América y nunca favorables por otras latitudes, ni tampoco provienen tan sólo de otras baterías sociales, políticas, económicas, militares, guerrilleras, eclesiásticas o religiosas. No sólo o ni siquiera principalmente es cuestión de política. América como Europa está pletórica de profesionales de la inteligencia que sólo saben declinar cultura en singular.

Antagonista solapado es, por qué no decirlo, el racismo que no confiesa su nombre. Parecemos estar olvidando una lección de tiempos de la descolonización: la de que el humanitarismo, el constitucionalismo y el internacionalismo pueden ser con buena conciencia racistas. Abundan todavía quienes, profesándolos, reservan ignorancia o desprecio a la cuestión del derecho indígena. El orgullo mantenido en la Europa americana y no americana, y no sólo en España y en la hispanidad presunta, por una historia colonial o, cuando incluso ésta repugna, por una cultura que no ha cortado el cordón umbilical con el colonialismo ni se muestra dispuesta a hacerlo, es más que sintomático. Y resulta grave al efecto, pues impide, ya no digo una conciencia, sino incluso la visión.

No vayamos a engañarnos. Todo ello es así y las dificultades son grandes, pero por ese proyecto internacional, por su planteamiento, pasa el logro de la paz, la democracia y el bienestar humanos, paz, democracia y bienestar de la humanidad toda, que se nos desea para el siglo XXI desde las Naciones Unidas en nombre de los derechos humanos. He ahí en suma presente todo un reto de futuro que no sólo se dirime ni mucho menos en el seno de una organización. Sea cual fuere la suerte del actual documento en las Naciones Unidas, lo importante es su planteamiento, un planteamiento que ya sabemos no procedente con exactitud

de la institución internacional, o más bien interestatal, sino del foro sobrevenido de representación indígena. Con toda su actual significación moral y con todo su potencial valor normativo, definitivamente lo fundamental no es el documento, sino el motivo en su doble sentido coincidente de razón y de asunto, al principio y al cabo los derechos. Sin derechos no hay paz asegurada. Sin derechos no hay democracia efectiva. Sin derechos no hay bienestar sostenido o desarrollo.

Lo importante son los derechos. Es lo que importa cualquiera que sea la forma de documentarse, cualesquiera que sean los modos de hacerse valer, siempre que se atengan a los requerimientos de los derechos mismos, comenzando por el individual a la vida. Además, formas y modos no resultan en absoluto incompatibles, conviniendo realmente la concurrencia. Declaraciones, estatutos, constituciones, leyes y todo un etcétera normativo, todo ello podrá ajustarse y operar en la línea de paz, democracia y bienestar si comparten un punto de partida, el de las voces en pie de derechos y así de culturas.

Bibliografía

- ANAYA, S. JAMES
1996 *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, Nueva York.
- BASTOS, SANTIAGO Y MANUELA CAMUS
1996 *Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas, 1986-1992*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala (edición actualizada).
- CHENAUT, VICTORIA Y MARÍA TERESA SIERRA, COMPS.
1995 *Pueblos indígenas ante el derecho*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- CLAVERO, BARTOLOMÉ
1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI editores, México.
1995 *Diritto della società internazionale*, Jaca Book, Milán.
1997 *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, Editorial Trotta, Madrid.
- GÓMEZ RIVERA, MAGDALENA
1992 *Derechos indígenas. Los pueblos indígenas en la Constitución mexicana (artículo cuarto, párrafo primero)*, Instituto Nacional Indigenista, México.
1995 *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México (reedición).
- GÓMEZ RIVERA, MAGDALENA, DIR.
1997 *Derecho Indígena*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- HANNUM, HURST
1990 *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, recopilador, Filadelfia.

- HANNUM, HURST, COMP.
1993 *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- HURTADO, ADRIANA Y ENRIQUE SÁNCHEZ, INTRODUCTORES
1992 *Derechos territoriales indígenas y ecología en las selvas tropicales de América*, Fundación Gaia y CEREC, Bogotá.
- JUNCOSA, JOSÉ, COMP.
1991 *Documentos Indios. Declaraciones y pronunciamientos*, Ediciones Abya Yala, Quito.
- KORMAN, SHARON
1996 *The Right of Conquest. The Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice*, Clarendon Press, Oxford.
- KULCHYSKI, PETER
1994 *Unjust Relations. Aboriginal Rights in Canadian Courts*, Oxford University Press, Toronto.
- KYMLICKA, WILL
1989 *Liberalism, community and culture*, Clarendon Press, Oxford.
1995 *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford.
- KYMLICKA, WILL, COMP.
1995a *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Nueva York.
- LERNER, NATÁN
1991 *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO
1996 *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- MARÉS, CARLO FREDERICO
1992 *Textos clásicos sobre o direito e os povos indígenas*, Núcleo de Direitos Indígenas y Jurúa Editora, Curitiba.
- MAYEN, GUISELA
1995 *Derecho consuetudinario indígena en Guatemala*, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, JOSÉ EMILIO R.
1993 *Reclamos jurídicos de los Pueblos Indios*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- PAPADÓPOLO, MIDORI
1995 *El nuevo enfoque internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- PICADO, SONIA, ANTÓNIO A. CAÑADO TRINDADE Y ROBERTO CUÉLLAR, COMPS.
1996 *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, tomo V, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- PRUCHA, FRANCIS PAUL
1994 *American indian treaties. The history of a political anomaly*, University of California Press, Berkeley.
- ROS ROMERO, CONSUELO
1992 *La imagen del indio en el discurso del Instituto Nacional Indigenista*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Cuadernos de la Casa Chata), México.
- SÁNCHEZ, ENRIQUE, COMP.
1996 *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*, Disloque Editores, Bogotá.
- SANTILLI, JULIANA, COMP.
1993 *Os direitos indígenas e a Constituição*, Núcleo de Direitos Indígenas y Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre.
- SKINNER-KLÉE, JORGE, COMP.
1995 *Legislación indigenista de Guatemala*, Instituto Indigenista Interamericano, México (edición actualizada).
- SMITH, CAROL A., COMP.
1990 *Guatemalan Indians and the State, 1540 to 1988*, University of Texas Press, Austin.
- SOLARES, JORGE
1993 *Estado y nación. La demanda de los grupos étnicos en Guatemala*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala.
- STAVENHAGEN, RODOLFO
1988 *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.
- STAVENHAGEN, RODOLFO Y DIEGO ITURRALDE, COMPS.
1990 *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.
- UGALDE ZUBIRI, ALEXANDER
1996 *La acción exterior del nacionalismo vasco, 1890-1939. Historia, pensamiento y relaciones internacionales*, Bilbao.
- URBAN, GREG Y JOEL SHERZER, COMPS.
1991 *Nation-States and Indians in Latin America*, University of Texas Press, Austin.
- VAN COTT, DONNA LEE, COMP.
1994 *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, St. Martin Press, Nueva York.
- WILLIAMS, ROBERT A. JR.
1990 *The American Indian in Western Political Thought. The Discourses of Conquest*, Oxford University Press, Nueva York.
1997 *Linking Arms Together. American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800*, Oxford University Press, Nueva York.
- WUNDER, JOHN R.
1994 *"Retained by the people". A History of American Indians and the Bill of Rights*, Oxford University Press, Nueva York.