

Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, y discriminación*

*Diego Iturralde G. ***

La arena o el campo de lo étnico-nacional en América Latina¹

En el último cuarto del siglo ha ocurrido una importante reemergencia de las identidades indígenas de la región, el fortalecimiento de los pueblos en tanto sujetos sociales, y la rápida conversión de sus organizaciones en actores políticos dentro de las sociedades nacionales y en el escenario internacional. En el mismo período se han dado importantes modificaciones a nivel del Estado, caracterizadas, entre otros factores, por la reinstalación de regímenes democráticos, la reforma del marco constitucional y legal, y el inicio de los procesos de descentralización de la administración y privatización de los servicios y las empresas públicas. Finalmente, los organismos multilaterales de control y asistencia técnica y financiera, así como las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo, han modificado sus estrategias para actuar sobre estos dos procesos, orientando y financiando programas de modernización, descentralización y desincorporación del Estado, además de condicionar su apoyo a una mayor participación de las organizaciones locales y de la sociedad civil en general.

A partir de esta constatación, la arena en la cual se viene definiendo –y analizando– la cuestión nacional-indígena en América Latina, puede entenderse básicamente como un triángulo cuyos lados están formados por las dinámicas de la emergencia de los pueblos indígenas, la reforma del Estado y las modificaciones en el escenario internacional. Hay otros factores, como cambios en las percepciones y actitudes sociales frente a la interculturalidad, modificaciones de los modelos de organización

* Texto preparado para el *Seminario de expertos sobre racismo, discriminación, xenofobia y otras formas de inequidad*, Santiago de Chile.

** Coordinador de la Unidad de Investigaciones Aplicadas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Este texto no compromete una posición institucional.

1 He desarrollado más extensamente estas ideas en varios trabajos recientes, entre otros en “Lucha indígena y reforma neoliberal”, en *Iconos*, revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), n. 9, Quito, 2000.

de los actores económicos emergentes e impacto de nuevos programas y proyectos de combate a la pobreza, que están presentes en este campo y que desempeñan un papel importante en la configuración de las tensiones que caracterizan esta arena.

Aunque las relaciones entre estas dinámicas son múltiples, en los últimos años se ha privilegiado la comprensión de esta arena desde el examen de las tensiones establecidas en el plano normativo: esto es como si se tratara de una disputa de derechos. La opción por este punto de vista —el legal— para comprender esta relación y sus modificaciones, no es únicamente un recurso metodológico y disciplinario; responde al hecho de que el desarrollo de la relación ha estado dominado en la última década por lo que M. Gómez² denomina la juridización de lo indígena, para denotar que las plataformas de los movimientos indígenas han llegado a un punto en el cual sus demandas se concentran en la reivindicación de una nueva normatividad, que las respuestas desde el Estado se procesan igualmente en la reforma legal y que la intervención externa presiona a los países por ciertas reformas legales, la adopción de convenios internacionales y acuerdos bilaterales y el cumplimiento de reglas y principios de estrategia de los donantes; en muchos casos esta presión se extiende al reconocimiento y atención de las demandas indígenas.

En efecto, la irrupción de los pueblos indígenas como un nuevo sujeto social y de sus organizaciones como un actor político, implica varios tipos de dinámicas interconectadas, una de las cuales es la construcción de una plataforma de lucha que se expresa finalmente como una reivindicación de derechos, incluyendo desde la demanda de modificación de la constitucionalidad del Estado, hasta el reconocimiento de un sistema legal y jurisdiccional propio de cada pueblo indígena. La reforma del Estado, en un buen número de países, incluye modificaciones del marco constitucional y legal para reconocer la existencia de los pueblos indígenas y garantizar algunos de sus derechos, la modernización de la institucionalidad que atiende los asuntos indígenas, y la transferencia de competencias (en educación y salud, por ejemplo) a las comunidades locales. En el ámbito internacional se han adoptado algunos convenios, declaraciones, directrices de política y estrategias de cooperación bilateral y multilateral específicamente relacionados con los pueblos indíge-

2 Este término lo ha propuesto y lo utiliza Magdalena Gómez en varios textos; entre otros su artículo “La juridización de los indígenas ante la nación mexicana”, en Iturralde, Diego (compilador), *Orden jurídico y control social*, México DF, Instituto Nacional Indigenista, 1994.

nas y se vienen discutiendo los proyectos de Declaración Universal y Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Otro plano en el cual esta relación está tomando cuerpo en los últimos años es la disputa por el ejercicio de la autoridad en la arena electoral. Este plano, relativamente nuevo, se está derivando precisamente de la reforma legal y de la modernización de las instituciones públicas –particularmente de la descentralización– y es posible que amplíe el campo de lo étnico-nacional para acoger las dinámicas de la sociedad en general y de las formaciones políticas como nuevos actores de la relación. Esta perspectiva de análisis –política– esta aún poco desarrollada.

También es posible observar cambios en la relación pueblos indígenas-estados-agencias internacionales, desde la perspectiva de las reformas económicas y, particularmente, desde las dinámicas que se están desatando en el mercado. Un aspecto inminente –que ya está siendo explorado por algunos autores– se refiere al de la desregulación y normalización del mercado de tierras; otro, poco investigado aún, al mercado de dinero (el crédito); uno más, el del acceso a los servicios públicos y la seguridad social, y a su administración en el nivel local; temas sobre los cuales no se ha fijado todavía la atención de los analistas.

Diversas combinaciones de las tensiones emergentes en la arena de la relación étnico-nacional han estado presentes en acontecimientos recientes en la región, como el levantamiento de los zapatistas en Chiapas, los resultados de la consulta sobre la reforma constitucional en Guatemala, la oposición de las organizaciones del pueblo mapuche a la construcción de la presa Ralco en el alto Bio-bio y los eventos protagonizados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) en enero del 2000.

Pueblos indígenas y discriminación racial³

Deseo destacar que estas dinámicas y el escenario resultante han contribuido a modificar significativamente la comprensión de diversidad social en la región, la misma que estuvo enraizada en una perspectiva racista hasta bastante avanzada la segunda mitad del siglo XX, y en una suerte de darwinismo social en las décadas

3 Algunas ideas de esta sección están inspiradas en la lectura de la versión preliminar de un documento preparado por A. Bello y M. Rangel para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con oportunidad de la Conferencia sobre Racismo: “Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, marzo de 2000.

posteriores, dominadas por el paradigma del desarrollo. Posiciones más recientes han empezado a comprender la diversidad étnica y cultural como un asunto de fronteras de identidad, y estas como resultado de construcciones sociales contemporáneas, ajenas a cualquier consideración de raza o de evolución.

Efectivamente, ninguna postura intelectual sería argumenta hoy en día la existencia de diferencias genéticas o raciales entre los pueblos, y los avances de la ciencia confirman cada vez más claramente la identidad genética de la especie humana. Cada día son más claras las evidencias y más frecuentes las posturas favorables al reconocimiento de la diversidad social que se expresa como multietnicidad y multiculturalidad, como una característica de la humanidad y como un potencial de nuestras sociedades.

A pesar del avance de las tendencias antes descritas, existen, y en muchos casos se han recrudecido, las actitudes y las prácticas discriminatorias contra los pueblos indígenas y otras sociedades diferentes; actitudes y prácticas que operan mediante prejuicios de carácter racial y estereotipos que minorizan (estigmatizan) a los diferentes. En la práctica la frontera de la identidad (principalmente de la identidad étnica) es reiteradamente dibujada como frontera racial, o por lo menos como un escalón inferior (anterior) en la evolución social.

La coexistencia de una comprensión formal (científica, legal e institucional) progresivamente favorable al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, con la persistencia de actitudes y prácticas racistas en la vida cotidiana, pone en evidencia algunas características de este fenómeno:

1. El racismo y la discriminación son fenómenos progresivamente independientes de las compresiones racionales y de las expresiones formales de la vida social, tal como estas se exhiben en el discurso público, en la legislación y en los medios de comunicación. Se trata de actitudes y prácticas enraizadas socialmente que pueden permanecer (y de hecho permanecen) ocultas y son sistemáticamente negadas, lo cual hace que sean cada vez más difíciles de combatir.
2. Las actitudes racistas y las prácticas discriminatorias son progresivamente funcionales al mantenimiento de la desigualdad económica y la inequidad política, y contribuyen a profundizar la exclusión y a justificarla. Esta función se hace más evidente en el

contexto de la globalización y de las transformaciones que la constituyen, sobremanera ante la importancia de los procesos mediáticos; en esa medida racismo y discriminación pueden llegar a reinstalarse como políticas tendientes a forzar la homogeneización de la sociedad y de los mercados.

3. Estas actitudes y prácticas en contra de los indígenas se exacerbaban en una coyuntura de fortalecimiento de los pueblos y de reemergencia (y reconstrucción) de sus identidades; precisamente cuando los movimientos sociales indígenas están presionando por un mayor reconocimiento de sus derechos y una participación más profunda en la democracia, y después de un período –breve pero significativo– en el que habían conseguido legitimarse socialmente.
4. Bajo las condiciones actuales, la discriminación racial y étnica forma parte de una nueva trama económica y política, diferente a la que las hizo necesarias en anteriores momentos de la historia. Hoy en día opera como un mecanismo para negar la diversidad étnica y cultural y conculcar los derechos que de ella se desprenden. Entre otros es negación del derecho a participar del proyecto nacional (su construcción y sus beneficios) desde las particularidades de cada pueblo, y ello ejerce un grado razonable de autonomía y retiene el control de los recursos y de los procesos sociales y culturales enraizados en sus territorios.

Por lo expuesto, creo que el combate a la discriminación y al racismo de hoy debe asumirse desde la necesidad de proteger y fortalecer la diversidad cultural, en el más amplio sentido de esta expresión; en el entendido de que tal diversidad y sus portadores son el bien actualmente amenazado por la exclusión.

Derechos indígenas y derechos humanos

La emergencia y reemergencia de los pueblos indígenas y otros sectores étnica y culturalmente diferenciados se expresan en movimientos sociales que contradicen el modelo de Estado en tanto expresión de una forma de organización de la totalidad social, fundado sobre la unidad y la homogeneidad, supuesto y proyecto que estos movimientos contestan, y al cual oponen resistencia en tanto niega su reivindicación principal: la de ser reconocidos y tratados como diferentes.

El desarrollo de esta plataforma de lucha tiene algunas vertientes, entre las cuales destacan: a) la acumulación de la demanda indígena

interna por alcanzar la protección de la ley y el acceso a la justicia; b) la doctrina de los derechos humanos y el desarrollo de una normatividad internacional que incorpora progresivamente sujetos y derechos colectivos; c) la lucha por el restablecimiento y la ampliación de la democracia y, más recientemente, la participación en los procesos de descentralización de la gestión pública hacia los niveles locales.

En cuanto a la segunda vertiente, las plataformas contemporáneas de los movimientos indígenas de la región se construyen como parte del desarrollo e internalización de la doctrina de los derechos humanos, en los numerosos espacios internacionales y nacionales que se establecen para promoverlos. En este proceso las plataformas indígenas hacen suya, como un punto de partida fundamental, la declaración del derecho a la autodeterminación de los pueblos contenida en el artículo primero de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta operación muestra tres características singulares en la plataforma indígena: a) la apropiación se concentra en el mencionado artículo primero y su consecuencia más inmediata, es decir, que “en virtud de este derecho [los pueblos] establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural”; b) esta apropiación de los Pactos incluye de manera implícita los dos conjuntos de derechos –civiles y políticos (DCP), y económicos, sociales y culturales (DESC)–, pero desvanece sus diferencias y el carácter eminentemente individual de su expresión formal; c) a partir de esta apropiación, los movimientos indígenas desarrollan un “catálogo propio” de derechos de los pueblos indígenas, progresivamente distinto del proclamado y protegido por los Pactos.

Este “catálogo” de los derechos de los pueblos indígenas es muy amplio y variable; sin embargo, se refiere a un conjunto de campos que podrían resumirse de la siguiente manera⁴.

1. Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación; de los derechos originarios que como a tales les corresponden; y, de las obligaciones de los Estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar la legislación pertinente.

4 Esta síntesis, aún vigente, fue preparada por el Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del IIDH como una primera propuesta para un proceso de consulta previo a la adopción de un Instrumento Interamericano sobre el tema (San José, Costa Rica, septiembre de 1991).

2. Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento; de manera especial a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente. Este derecho incluye la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios, y la conservación de las calidades del hábitat.
3. Instrumentación del derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas, que incluye: el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad; el derecho a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficit históricamente establecidos; y el derecho a tomar parte en el diseño y la ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo.
4. El derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación; así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales. Este derecho debe garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional, fomentar el uso de sus lenguas y asegurar sus contribuciones permanentes en campos como la tecnología, la medicina, la producción y la conservación de la naturaleza.
5. El establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados. Para esto será necesario garantizar la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno, asegurar sus conquistas históricas y legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia, mediante un régimen de autonomía adecuado a cada situación particular.

Como puede observarse, este “catálogo de derechos indígenas” no se limita a reproducir los ya incluidos en el Pacto Internacional y el Protocolo Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A diferencia de estos instrumentos, la propuesta indígena: a) los define como derechos de pueblos (no simplemente como derechos colectivos, en el sentido de que sean compartidos por un conjunto de ciudadanos); b) integra muy estrechamente derechos de tipo político y derechos al desarrollo, de tal manera que unos son

condición de otros y viceversa; c) pretende dar autonomía a la existencia y la realización de estos derechos en cuanto a su incorporación en el régimen jurídico y constitucional del Estado, al dotarlos de una entidad propia, como derechos indígenas.

Derechos indígenas y respuestas públicas

El carácter específico de las demandas de los pueblos indígenas y la presión que estos han ejercido durante un cuarto de siglo en favor de lograr su reconocimiento, han generado respuestas en el ámbito internacional y en el derecho interno de algunos países.

Buena parte de estas respuestas se han basado en el desarrollo de la plataforma de los DESC, al procurar formularlos como atributos de un sujeto colectivo –al cual variablemente (y polémicamente) se denomina pueblos y/o poblaciones indígenas– y en la combinación de estos con normas de derecho político relativas a la ciudadanía de los indígenas y a la participación de sus comunidades en el marco de los Estados.

En el ámbito de Naciones Unidas este proceso comprende la realización de una amplia investigación sobre la legislación relativa al tema (Informe Martínez Cobo), el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas con participación de representantes de los interesados, y la preparación de un Proyecto de Declaración, que continúa en discusión. Recientemente la Comisión de Derechos Humanos ha establecido, por tres años, un Relator especial sobre el tema.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) revisó entre 1987 y 1989 el Convenio n. 107 (1957) y adoptó uno nuevo: el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (n. 169, de 1989) que ha sido ratificado hasta ahora por diecisiete países.

En el ámbito regional el Instituto Indigenista Interamericano y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos iniciaron esfuerzos en esta misma dirección a partir de las recomendaciones del VIII Congreso Indigenista (Mérida, 1980), que fueron luego continuados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Asamblea General de la OEA, los cuales se encaminan hacia la adopción de una Declaración de Derechos de los Pueblos/Poblaciones Indígenas, aún en discusión.

Una concreción importante de estos avances, en lo que se refiere a los DESC aplicados a los pueblos indígenas, es el Convenio

Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, suscrito por 22 países de la región al efectuarse la II Cumbre Iberoamericana, y que ha sido ratificado hasta ahora por diecinueve Estados Partes.

Algunas normas especializadas se han incorporado en otros instrumentos internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Régimen de Propiedad Intelectual. La Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO) ha producido, para los temas de educación, patrimonio cultural y comunicaciones, varias declaraciones, resoluciones y recomendaciones que igualmente atienden a los DESC de los pueblos indígenas, desde la perspectiva del reconocimiento de la diversidad cultural.

En estos mismos años el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud han adoptado directrices operativas que condicionan sus operaciones a la realización de consultas con los pueblos indígenas, a la salvaguarda de sus derechos territoriales y de su patrimonio cultural y que dan pie a la exploración y experimentación de modelos alternativos de desarrollo en regiones indígenas.

Algunos gobiernos de países donantes de fondos y asistencia técnica para el desarrollo han adoptado estrategias especiales para asegurar que sus acciones bilaterales de cooperación, así como los recursos que se canalizan por intermedio de organizaciones no gubernamentales, beneficien de manera directa y adecuada a los pueblos indígenas y contribuyan a fortalecer su situación legal y a realizar sus derechos económicos y culturales. En años recientes la Unión Europea estableció una estrategia común que resume las experiencias y los criterios de los países de la región en este campo.

En el ámbito interno, al menos catorce países latinoamericanos que reformaron sus constituciones entre 1988 (Brasil) y 1999 (Venezuela) introdujeron algún nivel de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, proclamaron el interés y la obligación del Estado de protegerla y promoverla, y asociaron (implícita o explícitamente) a tal reconocimiento algunas normas constitucionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales y al desarrollo en general. Las lenguas y el derecho a una educación adecuada, son posiblemente los temas más frecuentemente mencionados en las constituciones; la vida comunitaria y el derecho

a preservar las tradiciones culturales ocupan también un espacio de cierto privilegio; con muy pocas excepciones (Ecuador, Venezuela) los derechos laborales, y los relativos a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a un medio ambiente sano y a otras condiciones de vida, quedan incluidos entre los derechos generales de la población, sin que se mencionen regímenes o condiciones especiales para el caso de los pueblos indígenas.

Los territorios indígenas reciben un tratamiento excepcional en constituciones como las de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Panamá; y en casi todas las demás se encuentran normas que precautelan la propiedad (individual o colectiva) de los indígenas y campesinos. Muy pocos textos constitucionales crean regímenes políticos especiales como autonomías, entidades territoriales o circunscripciones territoriales indígenas. Tan sólo por extensión algunas reformas al régimen electoral y a la administración descentralizada implican reconocimiento de derechos políticos especiales para los indígenas. Lo mismo ocurre con el acceso a la justicia, si bien en algunos países las reformas recientes en la legislación penal y de procedimientos penales han explorado alternativas para promover las formas de resolución de conflictos, basadas en las tradiciones locales indígenas.

Finalmente, hasta enero de 1999, veinte países de la región han ratificado la Convención para la Prevención de toda forma de Discriminación, dieciocho han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y once (de dieciocho que lo suscribieron) han ratificado el Protocolo Interamericano de San Salvador.

Derechos indígenas y derechos económicos, sociales y culturales

Los progresos que se han indicado no salvan las distancias existentes entre las demandas de los pueblos indígenas y la plataforma de los DESC, progresivamente incorporada en la normatividad internacional y doméstica, salvo el ya indicado artículo primero de los dos Pactos Internacionales, que expresa las aspiraciones a la autodeterminación.

Al respecto es importante reconocer en primer lugar lo siguiente: a) la declaración del principio a la libre determinación de los pueblos no tiene consecuencias claras e inmediatas sobre la formulación de los derechos económicos, sociales y culturales, que quedan definidos

en el texto fundamentalmente como derechos de individuos o de conglomerados de individuos, más que como atributos de formaciones sociales; b) ninguna constitución o ley de los países de la región recoge este principio; c) los textos del Convenio n. 169 de OIT y del Convenio del Fondo Indígena, así como los proyectos de Declaración de Naciones Unidas y de la OEA contienen normas que limitan el alcance del término pueblos y excluyen a los pueblos indígenas de los efectos que el uso de dicha expresión pudiera tener en el derecho internacional, en una franca referencia a la libre determinación. Este tópico se volvió a plantear una vez más en la declaración final de la III Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, septiembre de 2001).

En segundo lugar, el hecho de que los DCP y los DESC hayan sido formulados en textos separados (tanto en los dos Pactos Internacionales, como en los Protocolos de San José y San Salvador), contribuye a disociar lo que en la plataforma indígena está indisolublemente vinculado, ya que los primeros –que implicarían el reconocimiento de una ciudadanía de los pueblos y los derechos que de ella se desprenden: como autoridad, autorregulación, participación– constituyen el fundamento de los segundos: educación propia y en la lengua, espiritualidad tradicional, ejercicio de la cultura, salud atendida según las prácticas tradicionales, desarrollo autónomo, etcétera.

En tercer lugar, la plataforma de los DESC no liga los derechos que promueve y protege ni al derecho sobre la tierra (en sentido estricto de propiedad), ni mucho menos a la idea de territorio como ámbito material y simbólico de reproducción social y cultural y de ejercicio del control.

Finalmente, las demandas y aspiraciones jurídicas de los movimientos indígenas van más allá del catálogo de derechos y obligaciones establecidos en el Pacto Internacional y el Protocolo Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La discusión de los proyectos de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, en el estado de preparación en que se encuentran, pone en evidencia esta tensión entre una tendencia a entender el asunto como una aplicación de los DESC al caso de los indígenas y otra que impulsa la construcción de un nuevo estándar, más cercano a las demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas. El cuadro de la página siguiente ilustra esta tensión, en el caso del proyecto de Declaración Americana.

Derechos demandados por los pueblos indígenas	Derechos reconocidos en el Pacto Internacional y en el Protocolo de San Salvador	Derechos mencionados en el proyecto de Declaración Americana
Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación.	Derecho a la libre determinación.	Derecho (de las personas) a pertenecer a los pueblos/poblaciones indígenas. [Derecho al autogobierno]. Derecho indígena. Personalidad jurídica.
Establecimiento del derecho a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento: tierras y territorios.	Derecho al trabajo. Derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. Derechos sindicales. Derechos a la seguridad social. Derecho a un medio ambiente sano.	Derechos laborales. Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento. Formas tradicionales de propiedad [y supervivencia cultural]. Derecho a tierras y [territorios].
Derecho al desarrollo material y social: definir sus propias alternativas o impulsarlas; participar en el desarrollo nacional y en el diseño de objetivos nacionales.	Derecho a la salud. Derecho a la alimentación.	Salud y bienestar. (Medicina tradicional). Derechos de propiedad intelectual. (Derecho al desarrollo). (Desarrollo económico).
Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas: incorporación de sus saberes, sus lenguas y culturas en la educación; acceso a los bienes culturales de la nación y participación en la cultura nacional.	Derecho a la educación. Derecho a los beneficios de la cultura. Derecho a la constitución y protección de la familia.	Educación (bilingüe, intercultural). Derecho a la integridad cultural. (Concepciones lógicas y lenguaje). (Derechos lingüísticos). Libertad espiritual y religiosa. Relaciones y vínculos de familia.
Condiciones jurídicas y políticas que aseguren el ejercicio de estos derechos dentro del Estado: representación directa, formas propias de autoridad, representación y administración de justicia mediante un régimen de autonomía adecuado a cada situación particular.	No-discriminación.	Rechazo a la asimilación. Garantías especiales contra la discriminación.

Nota: Las expresiones entre { } y entre [] muestran los temas que han provocado discusión y resistencia

Como se puede apreciar, este desbordamiento de la plataforma de los derechos indígenas en relación con la plataforma de los DESC tiene que ver con aspectos conceptuales y políticos, como los relativos al uso del concepto de pueblos y sus consecuencias jurídicas; con limitaciones en el reconocimiento de la especificidad de algunos derechos; y con dificultades jurídicas y prácticas para reclamar su efectividad en el campo legal.

Estas limitaciones se trasladan a la legislación interna aun en aquellos países con altas proporciones de población indígena y con amplios contenidos constitucionales sobre sus derechos. En términos generales, cuando los DESC han sido incluidos en las constituciones lo son como objetivos programáticos; en pocos casos implican expresamente obligaciones del Estado; y, con la excepción de los

derechos laborales y sindicales, casi ningún otro derecho se presenta con posibilidades efectivas de reclamación. El desarrollo de legislación reglamentaria de los DESC y de algunos derechos indígenas incorporados en las constituciones en los últimos años es muy escasa⁵; y su “justiciabilidad” en la vía ordinaria es muy baja. Prácticamente la única ruta experimentada hasta ahora para reclamar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en este campo es la jurisdicción constitucional, o la petición de nulidad de los actos de gobierno que los contrarían⁶.

Esta tercera limitación –de la baja justiciabilidad– amerita una reflexión de mayor detalle, que aquí se hace en dos direcciones posibles: la naturaleza difusa del sujeto de los derechos y la baja justiciabilidad de los mismos.

Un actor difuso y unos derechos poco justiciables

Los indígenas, un actor difuso

En la medida que las constituciones no han reconocido cabalmente una personería jurídica pública a los pueblos indígenas –aun cuando algunos textos ya utilizan esta expresión– estos no pueden comparecer en juicio para demandar el cumplimiento de derechos que les corresponden como pueblos y que sólo podrían ser ejercidos en esa condición; ejemplos son el derecho a la lengua, a la cultura, a la espiritualidad y, por supuesto, al territorio y la autonomía.

Algunas normas nacionales sí reconocen personería para las comunidades y otras formas de asociación de los indígenas, como comunas, cooperativas, parcialidades, centros poblados, etc.; sin embargo, en la práctica esta sólo las habilita para asuntos de carácter eminentemente administrativo y/o de representación pública. En muchos casos no es suficiente ni siquiera para recibir y manejar fondos públicos o para tomar a cargo la gestión de servicios (como las escuelas y los centros de salud locales, por ejemplo). La comparecencia en juicio de estas personas jurídicas en el pasado, estuvo

5 México y Bolivia introdujeron reformas en el ámbito penal y del procedimiento penal; Bolivia, en los temas de tierras y participación popular; y algunos otros países lo están haciendo en las leyes generales de educación. Colombia y Ecuador no han legislado aún sobre el régimen de entidades o circunscripciones territoriales indígenas.

6 Véanse al respecto los estudios contenidos en el libro coordinado por Zeledón, C., *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

relacionada con asuntos agrarios siempre que estos involucraran bienes tenidos o titulados en común, y ocurrió generalmente en virtud de legislaciones especiales.

Son excepcionales los casos de personerías indígenas que hayan sido formalmente aceptadas como tales para litigar contra el Estado o contra sus dependencias, con la excepción extraordinaria de las causas admitidas por la jurisdicción constitucional en Colombia y en Costa Rica, como acciones de tutela y amparo.

Frente a esta problemática es preciso reconocer que una parte del asunto tiene que ver con la naturaleza socio-jurídica de los actores indígenas. Los pueblos indígenas, como forma organizativa de una entidad social-étnica y otras formas de organización adoptadas por ellos en diferentes niveles, se corresponden con lo que algunos sociólogos denominan grupos de intereses difusos, en los cuales los elementos formales son laxos, los límites de pertenencia son situacionales, las razones de filiación son múltiples y con mucha frecuencia la expresión de voluntades para la acción comunal es elusiva; se trata más de un fenómeno de fronteras de identidad, que de rasgos comunes característicos. Difícilmente este tipo de agrupación puede ser reconocido como actor en procesos judiciales, al menos bajo las normas vigentes, a no ser que se recurra —como de hecho se hace— al arbitrio de un actor pluripersonal, expediente que no resulta satisfactorio para la gestión de derechos que se tienen y perciben como comunitarios e indivisibles.

En contraste, desde hace pocos años, algunos pueblos o conjuntos de comunidades indígenas, por diversos mecanismos, han conseguido hacerse cargo de la gestión de municipios —y otras entidades públicas de naturaleza semejante— en los que ellos constituyen mayorías electorales y han reconstituido bajo esta personería pública sus formas de organización étnico-sociales⁷. Entonces están en capacidad de reclamar, inclusive por la vía judicial, la atención de derechos económicos, sociales y culturales; no únicamente del modo en que estos son reconocidos en la normativa interna e internacional, sino de manera tal que se adecuan a sus especificidades étnicas y culturales, con garantías de autonomía para la gestión administrativa y presupuestaria, y con formas de participación directa de los usuarios.

7 Tal es el caso de por lo menos diez municipios en Ecuador, dos de los cuales tienen ya experiencia acumulada de dos períodos cuatrienales. También ocurre en algunos resguardos en Colombia, donde la Constitución los reconoció como “entidades territoriales indígenas”, aunque sigue pendiente la adopción de la

Al margen de estas experiencias, los líderes de los movimientos indígenas nacionales han criticado este modelo de “municipio indígena”, porque les parece que los hace dependientes de la estructura gubernamental (de la provincia, del estado) y adicionalmente restringe sus posibilidades de actuar, al mismo tiempo, como un movimiento social o como una organización no gubernamental, para otros efectos.

El ejemplo anterior permite intuir que aquello que demandan los indígenas para sus formas organizativas básicas (étnico-territoriales), se acerca a lo que podríamos entender por una personería pública, que los dota de suficientes capacidades y competencias y, a la vez, de suficiente autonomía. La personería jurídica, en los términos establecidos hasta ahora en varias constituciones y leyes, no es satisfactoria.

Derechos económicos, sociales y culturales: derechos de difícil justiciabilidad

Al carácter difuso del sujeto y al carácter cerrado de la personería legal –que es una dificultad y no necesariamente una imposibilidad jurídica– se suma la difícil justiciabilidad de los derechos. Y esto afecta tanto a los derechos económicos, sociales y culturales –del mismo modo en que han sido reconocidos en los instrumentos internacionales y nacionales– como a los derechos de los pueblos indígenas establecidos, por lo pronto, en el Convenio 169 de la OIT y en algunas constituciones nacionales.

Un conjunto de estudios sobre justiciabilidad de los DESC en Argentina, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, coordinado y publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en 1999⁸, destaca que en estos países existe una apreciable recepción constitucional de los derechos sociales; que se ha ratificado el Pacto Internacional y que se han proclamado políticas y programas de desarrollo para los sectores marginados. Sin embargo, en todos los casos se sigue considerando a los DESC como derechos programáticos y, por tanto, poco exigibles, y permanece una fuerte resistencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para adoptar medidas de protección que los tornen más sujetos a reclamación.

legislación reglamentaria. Puede considerarse del mismo modo la experiencia de la comarca del pueblo kuna en Panamá.

8 Ver nota 6.

El libro citado explora los mecanismos que podrían utilizarse para exigir el cumplimiento de estos derechos y encuentra que, a falta de acciones específicas, pueden ponerse en marcha procedimientos generalmente existentes para demandar del Estado la adopción de una determinada medida, el cese de una actividad o un acto lesivo, para solicitar que no sean aplicadas normas inconstitucionales o para responsabilizar patrimonialmente al Estado por su actuación. Encuentra que el procedimiento de control de constitucionalidad, el recurso de nulidad y la acción de amparo están disponibles en los cuatro países, situación que puede ser generalizada a casi todos los países de la región, aunque sus características y su accesibilidad difieren notablemente de uno a otro.

Las investigaciones indagan también la jurisprudencia sobre casos tramitados según estos procedimientos, donde se implican derechos que forman parte de la plataforma de los DESC, y con especial atención sobre aquellos que envuelven intereses indígenas. De los resultados de esas investigaciones interesa destacar lo siguiente: a) el grado de desarrollo legislativo que han alcanzado estos recursos —especialmente en el ámbito procesal— es aún muy bajo; b) las condiciones de ejercicio son relativamente complicadas, sobre todo en relación con cuestiones de personería de los actores y otros requisitos previos; c) el uso social que se hace de ellos es altamente dependiente de factores políticos, económicos y de disponibilidad de asistencia legal; d) los resultados —a juzgar por la escasa jurisprudencia disponible— son todavía muy aleatorios.

En contraste con las limitaciones señaladas, nuevas normativas prometen despejar el camino para estas reclamaciones: la reforma reciente de la Constitución de Venezuela que ha otorgado entidad jurídica a los derechos o intereses difusos; y el régimen de Argentina que da pie para que la acción de amparo pueda ser utilizada en el reclamo de derechos de incidencia colectiva y para que esta pueda ser puesta en marcha por el Defensor del Pueblo.

Otros dos países muestran experiencias interesantes sobre casos de derechos indígenas, que vale la pena destacar: la copiosa jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica ha admitido, en numerosos casos, acciones basadas en el Convenio 169 de la OIT, a pesar de la baja recepción constitucional de sus normas; la Corte Constitucional de Colombia ha aplicado las normas constitucionales sobre derechos indígenas aun cuando existen graves carencias de legislación reglamentaria.

Quisiera llamar la atención acerca de que estas limitaciones (de personerías y de justiciabilidad) para llevar a la arena jurídica sus demandas, ha llevado a las organizaciones indígenas de muchos países a desarrollar una alta capacidad de presión en la arena política, y a que esta presión se ejerza “desde los linderos” de la democracia, debido a que las posibilidades de participación en los mecanismos formales es también muy baja. En estas condiciones la plataforma indígena, que ya tiene una base jurídica medianamente desarrollada, se politiza y tiende a ser presentada en una versión maximalista, frecuentemente inviable en términos legales e inconveniente como punto de partida para una negociación⁹.

Problemas pendientes y obstáculos a la vista¹⁰

Hay algunos puntos donde las divergencias entre el planteamiento indígena y el panorama normativo y político son muy fuertes y de los cuales derivan tensiones que no siempre encuentran formas de solución en el orden establecido. Estos puntos se refieren de modo combinado a la esfera política y la esfera económica y social, y no considero conveniente aislarlos.

Los principales pendientes se refieren a los siguientes asuntos: a) la carencia de un régimen territorial que garantice a estos grupos diferenciados el acceso y el control de los espacios y los recursos necesarios para su reproducción material y cultural; b) la exclusión de los pueblos, etnias, regiones, comunidades y en general de los grupos culturales, de los mecanismos democráticos de acceso al poder desde sus propias formas organizativas y la imposibilidad de garantizarles espacios políticos autónomos de realización de sus capacidades de autogestión y autogobierno; c) el mantenimiento de un sistema deficiente de administración de justicia que no garantiza el acceso equitativo para toda la población, no toma en cuenta las particularidades étnicas y culturales, no permite ningún grado de autorregulación, ni valida las formas propias de arreglar los conflictos; d) la marginación de las comunidades étnicas y culturales

9 En los pasados diez años son muy numerosos los ejemplos de movilizaciones indígenas que, iniciadas como un reclamo de derechos, derivan en mecanismos de presión política que se radicalizan hasta el punto en que la intolerancia de las partes frustra los diálogos. Bolivia, Ecuador y México son, entre otros, ejemplos bien conocidos de esta secuencia, que no encuentra soluciones ni en la legalidad ni en la política.

10 Esta sección y las dos siguientes reproducen, con modificaciones, textos incluidos en mi artículo “La gestión de la multiculturalidad y la multietnicidad en América Latina”, MOST, *Documentos de debate* n. 5, París, UNESCO, 1995.

de las decisiones y el diseño de su propio desarrollo, de la administración y ejecución de las acciones, del acceso a los recursos técnicos y financieros para promoverlo, así como de la participación en la gestión y en los beneficios del desarrollo nacional.

Tierras y territorios indígenas

El caso más dramático en el cual se acumulan estos problemas es, indudablemente, el de los territorios indígenas; por eso, la lucha por el derecho a sus territorios es indudablemente el eje de sus movilizaciones. En toda la región los pueblos indígenas reclaman la restitución de los territorios en los que suponen estuvieron ellos asentados antes de los procesos de despojo y colonización. Demandan también el dominio irrestricto sobre los recursos del subsuelo, las aguas y las especies de la fauna y forestales, e incluso sobre los lugares tradicionalmente considerados sagrados. Consistentemente con este reclamo se oponen a cualquier desarrollo que se pretenda hacer sin su participación y consentimiento.

Muchas demandas de restitución territorial son técnicamente irrealizables y/o carecen de argumentaciones formales (pruebas) con suficiente solidez; otras, como el dominio del subsuelo o del patrimonio arqueológico, encuentran obstáculos aparentemente insalvables en el régimen jurídico fundamental de los Estados latinoamericanos. Las demandas de control territorial vulneran el concepto tradicional de soberanía nacional y las oposiciones al desarrollo y uso de recursos estratégicos irritan la relación entre el derecho general de la sociedad y los derechos reivindicados por grupos particulares.

Ahora bien, parece que hay dos tipos de obstáculos a considerar; unos afectan a la demanda misma y otros a la posibilidad de atenderla. Las demandas de carácter territorial no están suficientemente estructuradas, combinan desde reivindicaciones estrictamente agrarias hasta aspiraciones de autogestión del patrimonio nacional, y se fundan en el único derecho posible y seguro: el derecho de propiedad. En el camino estigmatizan las medidas legales o administrativas de protección estatal para los recursos estratégicos que, en sociedades marcadas por la desigualdad, han sido y de hecho son un freno a la apropiación desigual y al aprovechamiento monopolístico en favor de las clases dominantes.

Al mismo tiempo, los sistemas jurídicos dominantes en la región no cuentan con alternativas para responder a estas demandas; otra vez hay un privilegio del derecho de propiedad como la única opción para

regular el acceso a los recursos materiales y una exclusión de los actores de los sistemas de protección y administración de los bienes sociales.

Participación política

El desarrollo de la democracia, el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, la generalización del régimen de partidos políticos y el fortalecimiento de las formas de representación corporativa, han dejado fuera del juego a las instituciones tradicionales de representación y organización social, basadas en nexos de carácter cultural, étnico o regional. Mientras tanto, el control sobre la cultura propia, indispensable para su mantenimiento mismo y para el sustento de una identidad cultural específica, requiere el ejercicio de decisiones autónomas por parte de cada grupo.

La defensa y ampliación de estos espacios políticos y de gestión son condiciones imprescindibles para asegurar el desarrollo de cada cultura, y las demandas en este sentido culminan con la exigencia de diversas formas de autonomía, que implican el reconocimiento de los sistemas sociales culturalmente diferenciados como unidades políticas constitutivas del Estado. Esta demanda ha sido planteada con particular fuerza por las organizaciones indígenas de la región y es crecientemente compartida por otros grupos regionales y culturalmente diversificados.

Acceso a la justicia

El irrespeto de los derechos de las minorías (demográficas y/o políticas) es frecuente y se agrava por las prácticas discriminatorias de los jueces y las deficiencias de los sistemas jurisdiccionales. La intensificación del contacto de estas minorías (étnicas, culturales, lingüísticas, regionales) con la vida nacional, las pone en una situación cada vez más frágil respecto de la justicia y las hace víctimas de las aberraciones de un sistema que se descompone rápidamente.

Los movimientos indígenas han incorporado a sus plataformas de lucha el reclamo de un acceso equitativo a la justicia y de los derechos a regular su vida de conformidad con sus costumbres, así como a resolver sus asuntos legales ante sus autoridades tradicionales. Algunos líderes llaman a esto “el derecho a un derecho propio” y están contribuyendo a la creación de una nueva categoría: el derecho indígena, que se define por oposición al derecho nacional.

Esta nueva demanda —o esta nueva forma de expresar las demandas indígenas— se enfrenta a un sistema jurídico sostenido en principios

como la generalidad de la ley y la unidad de las jurisdicciones y los procedimientos, el cual no reconoce a la costumbre como fuente de derechos y, en general, penaliza cualquier ejercicio de la justicia fuera de su propia autoridad. Surge así la problemática de la pluralidad jurídica (¿pluralidad de derechos y/o pluralidad de sistemas?) íntimamente asociada a la multiculturalidad y la multiétnicidad.

Desarrollo con identidad

Finalmente, el desarrollo comprendido como un proceso de sustitución de las prácticas y los valores tradicionales por otros adecuados a la construcción de un destino nacional homogéneo, es, por definición, incompatible con el fortalecimiento de las identidades particulares y con el mantenimiento de la diversidad; y las metodologías para fomentar la participación, largamente experimentadas, no desvanecen por sí mismas esta oposición. Las tensiones en relación con el desarrollo provienen de su definición y se materializan en la exclusión de las perspectivas y de la gestión desde los beneficiarios.

Los programas de modernización implican el desmantelamiento de las políticas sociales y de las instituciones de desarrollo del aparato estatal, así como cierta transferencia –más retórica que real– de responsabilidades al sector privado (entendido como conjunto de intereses empresariales más que como sociedad civil). De otra parte, tal como lo han señalado varios estudios, las organizaciones indígenas nacionales no muestran una alta capacidad para conducir programas y proyectos de desarrollo social y material; en realidad son más eficientes en la gestión política y la abogacía social. El espacio entre la demanda de desarrollo autogestionario y la capacidad para impulsarlo, ha sido ocupado por una constelación de instituciones privadas (ONG) que han tomado a su cargo la gestión y la intermediación técnica y financiera, pero que a la larga, si bien han contribuido a modificar el estilo de las intervenciones, no han creado capacidades propias permanentes entre los beneficiarios; frecuentemente han suplantado sus representaciones y tienden a modificar el perfil de las demandas básicas. Las experiencias indígenas exitosas –que van en aumento– se encuentran en el nivel organizativo local e intermedio y, muy recientemente en la gestión de pequeños municipios y agencias municipales con alta densidad de población indígena¹¹.

11 A propósito de estas experiencias véase, entre otros: Carrasco, Diego Iturralde y Quillas (compiladores), *Doce experiencias de desarrollo indígena*, La Paz, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, 2000.

El carácter multiétnico y multicultural que ahora reconocemos en las formaciones nacionales, demanda una nueva concepción del desarrollo como un impulso desde las culturas, los intereses y las maneras de hacer de las comunidades; una redefinición de los roles de los diferentes actores en los escenarios locales, nacionales e internacionales, así como condiciones de seguridad sobre los recursos, democracia en las decisiones y justicia en la distribución.

Soluciones posibles

La solución de las tensiones en torno al régimen de acceso a los recursos territoriales pasa por dos caminos: el de la factibilidad de las demandas más allá de su alcance esencialmente ideológico y el de la reforma legal más allá del régimen de propiedad. Las reformas recientes a la tradición constitucional sobre las tierras indígenas en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Paraguay, así como algunas experiencias relacionadas con el régimen de administración de los recursos naturales, las reservas forestales y las áreas protegidas en Bolivia y Brasil, muestran un camino posible.

La solución que se dé a la demanda territorial deberá responder, al mismo tiempo, a la demanda de autonomía mediante la modificación del sistema de distribución de las competencias. Los pueblos indígenas y otros grupos que demandan genéricamente autonomía deberán comprenderla como una posibilidad en el marco de los procesos de reordenamiento y reorganización del Estado y desarrollar las capacidades necesarias para asumirla. Hay algunas propuestas para modificar los sistemas centrales de distribución y ejercicio de las competencias en favor de regiones, organizaciones locales y entidades indígenas, pero no hay todavía balances críticos de sus alcances y de su aplicación real.

Queda pendiente desarrollar los instrumentos que viabilicen y aseguren la participación desde las formas organizativas y las tradiciones propias dentro del marco de la democracia como forma de gobierno deseable.

El enfrentamiento de la oposición entre derecho indígena y derecho nacional combina soluciones en el régimen territorial (que define jurisdicciones), en el campo de las autonomías (que establece competencias) y en el sistema judicial (que fija procedimientos). Reformas constitucionales recientes en México, Bolivia, Paraguay, Colombia y Ecuador reconocen algún valor a los sistemas tradicio-

nales de realización de la justicia o a la sujeción voluntaria a las costumbres y tradiciones. Las normas constitucionales de Colombia y Ecuador posibilitan la combinación territorio-autoridad-justicia, pero aún no han sido puestas en práctica. Hay muchos esfuerzos pendientes para hacer viable una solución desde la perspectiva del pluralismo.

En el campo del desarrollo económico, social y cultural, la diversidad étnica y cultural plantea muchos retos que aún no han empezado a ser enfrentados. En la coyuntura de la modernización y desde el fondo de la crisis, el reto del desarrollo con identidad se proyecta como el eje de la reorganización de todos los elementos que gravitan en la configuración de las tensiones entre diversidad social y homogeneidad del modelo: territorios, autonomía, justicia e identidad. Una gestión de las transformaciones que permita vislumbrar soluciones posibles demanda una extensa revisión de las comprensiones y las prácticas que en el pasado instalaron los problemas.

Aunque hay algunas experiencias exitosas, no se han definido estrategias adecuadas; el acceso a los recursos técnicos y financieros es limitado y está sujeto a engorrosas intermediaciones y procedimientos; los niveles de capacidad técnica adecuada y apropiada por los mismos indígenas son todavía muy bajos; los roles institucionales permanecen confundidos.

Consideraciones finales: diálogo y pluralidad

Los avances, las paradojas y las limitaciones que experimentan los movimientos indígenas deben entenderse íntimamente relacionados con las modificaciones que, en el otro extremo, se vienen operando en los Estados. Hay transformaciones en la tradición constitucional y legal, una tendencia hacia la modificación del tratamiento institucional de la problemática indígena y nuevas estrategias de intervención en el desarrollo. En general cabe reconocer que en la última década los pueblos indígenas han llevado la iniciativa; las modificaciones desde el Estado han llegado como respuestas a sus movilizaciones. Las dinámicas indígenas son bastante claras y permanentes; las políticas públicas son todavía erráticas.

También ha cambiado y sigue cambiando la actitud de la cooperación internacional (bilateral y multilateral) para el desarrollo indígena: hay una nueva normatividad en proceso; existen cambios en las instituciones y en sus agendas de trabajo, y una aceptación –por

lo menos retórica— de las demandas indígenas por seguridad territorial, autonomía de gestión y reconocimiento de sus derechos.

Las respuestas (gubernamentales, institucionales y sociales) a las demandas de otros sectores emergentes no son tan evidentes como las señaladas para el caso de los pueblos indígenas. Sin embargo, sí existen o se están procesando: los programas de ajuste y descentralización proponen ciertos grados de transferencia de responsabilidades, de recursos y, por tanto, de autoridad, a los niveles locales de gestión; incluso la privatización y la desregulación pueden contribuir en alguna medida a este proceso. Campos como los de la educación, la salud, la administración del patrimonio histórico y cultural, y el manejo de los recursos naturales no estratégicos, están empezando a ser puestos bajo jurisdicción municipal o comunitaria, e inclusive entregados a manos privadas.

Algunos programas de cooperación técnica y financiera internacional apoyan ahora con entusiasmo a la pequeña y la microempresa comunitaria, el establecimiento de mecanismos autogestionarios de solución de conflictos y articulación al mercado global y, en general, el desarrollo de las formas organizativas de la sociedad civil. En todo caso, si bien no los forman, sí reconocen, alientan y fortalecen con estas medidas los grupos sociales culturalmente diferenciados y contribuyen a adelgazar más el manto homogenizador que cubrió a los proyectos nacionales de la región desde principios de siglo.

La gestión de las transformaciones sociales no puede ignorar —como lo hizo antes— la presencia de actores organizados en torno a la recuperación y el fortalecimiento de sus identidades étnicas y culturales; no puede desestimar la legitimidad de sus reivindicaciones ni despreciar la dinámica de sus estructuras organizativas.

Desde esta perspectiva el horizonte de las transformaciones debe procurar llevar la diversidad —en tanto resulta un hecho, y un hecho conflictivo— a la pluralidad como un carácter de la sociedad, asumido por los gobiernos, las instituciones y los mismos actores, para potenciar su crecimiento. Se trata entonces de construir sociedades (y Estados) pluriétnicos y pluriculturales, a partir del reconocimiento, el respeto y el fomento de una realidad multiétnica y multicultural.

El paso de lo “multi” a lo “pluri” tiene una primera condición fundamental: el diálogo interétnico e intercultural. Los actores han alcanzado un lugar en el escenario y han dicho su palabra; las

respuestas hasta ahora no han propiciado el diálogo porque se procesan como concesiones o reacciones ante la emergencia, desde instancias gubernamentales e institucionales no concebidas como interlocutoras. Hay más suspicacias y contestaciones desde posturas ideológicas y políticas que intercambios reales en torno a objetivos y procedimientos de transformación social.

Las diversas modalidades que se están experimentando en los programas de educación bilingüe ofrecen una buena oportunidad para ilustrar los límites y las posibilidades del diálogo interétnico e intercultural. Hay procesos que privilegian la asimilación de la lengua dominante, aunque esto implique el debilitamiento de la lengua materna y den como resultado un bilingüismo sustractivo que progresivamente hace desaparecer la lengua original, utilizada meramente como instrumento de castellanización. Hay programas que buscan la adquisición de una segunda lengua –manteniendo la lengua materna–; crean un bilingüismo activo y, según las circunstancias, grados favorables de biculturalismo. Otros programas tienen por objetivo lograr el equilibrio entre las lenguas, incluso revitalizando aquella más débil y convirtiéndola en instrumento de aprendizaje y de la vida cotidiana: estos generan bilingüismo y biculturalismo enriquecedor, es decir, plurilingüismo y pluriculturalismo asumidos. El balance entre las lenguas lo es también entre las culturas y, en definitiva, entre la capacidad de las sociedades que las hablan.

El diálogo entre pueblos y entre culturas puede ser también un mero instrumento de asimilación, o la adición de nuevas habilidades (las de la otra etnia, las de la otra cultura), o el restablecimiento del equilibrio entre los interlocutores, incluso mediante procedimientos de acción afirmativa para el menos favorecido. La construcción de una sociedad plural demanda esta última forma.

Pero el diálogo es algo más que una negociación o un medio de tolerancia. Debe ser entendido como investigación, como debate, como construcción de un horizonte de desarrollo común. Esto implica muchas transformaciones en las políticas y en las prácticas, nuevas metodologías para el trabajo científico y técnico, espacios institucionalizados para concertar intereses, una redistribución de los recursos para la investigación y de sus resultados.