

Araucaria. Año 4, N° 7 Primer semestre de 2002

# Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina

Rodolfo Stavenhagen | El Colegio de México

Las culturas indígenas, con sus propias identidades, tradiciones, costumbres, organización social y cosmovisión nunca tuvieron un lugar en el proceso de "construcción de la nación" en América Latina. Es más, las políticas indigenistas estatales de los años 40 fueron diseñadas para "integrar" o "asimilar" a los indígenas. Hoy, América Latina experimenta un resurgimiento de las organizaciones indígenas, que rechazan la asimilación, afirman sus raíces y reclaman sus derechos.

El surgimiento, en los últimos años, de pueblos indígenas como nuevos protagonistas sociales y políticos en América Latina puede ser visto como un paso en la transformación del Estado y la transición a una nueva forma de vida, más democrática. Durante el periodo colonial, los pueblos indígenas tuvieron un status claramente definido en la sociedad, pero desde el surgimiento de las repúblicas independientes en la región, hace casi 200 años, su relación con el Estado y sus instituciones ha sido difícil y ambigua. En los comienzos de un nuevo milenio, los países latinoamericanos se ven confrontados ahora con la tarea de redefinir esa relación a la luz de las nuevas identidades indígenas que resurgen, articulando antiguas reivindicaciones y planteando nuevos reclamos.

Las teorías del cambio social otrora de moda -la modernización y la construcción de la nación- que predominaron en las ciencias sociales durante más de medio siglo, son desafiadas hoy por los nuevos movimientos sociales de los pueblos indígenas y sus idearios políticos. El acuerdo de paz que el gobierno y los insurgentes revolucionarios firmaron en Guatemala en 1996, y que puso fin a una guerra civil de 30 años, incluyó entre sus primeros puntos el tema de la cultura y los derechos de los pueblos indígenas. Uno de los agujeros que tuvo a maltraer al gobierno sandinista durante los años 80 en Nicaragua fue el problema irresuelto de la autonomía de los pueblos

indígenas de la Costa Atlántica. En la nueva Constitución boliviana, el país es definido como multiétnico, plurilingüe y multicultural. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que "declaró la guerra" al gobierno de México en un espectacular levantamiento el 1º de enero de 1994, está integrado mayoritariamente por indígenas y lucha por el reconocimiento de sus reivindicaciones. Los gobernantes latinoamericanos no pueden seguir pasando por alto el "retorno de los indígenas", negado durante tanto tiempo por políticos, agentes del poder, intelectuales y tecnócratas.

De acuerdo con estimaciones recientes, los indígenas de América Latina llegan a unos 40 millones, representando aproximadamente el 10% de la población total de la región. Su distribución es desigual, concentrándose en los países andinos, México y América Central. En dos países -Bolivia y Guatemala- los indígenas son mayoría, mientras que en otros (Ecuador y Perú) conforman cerca del 50% de la población. En México vive el mayor número de indígenas, que se concentran fuertemente en el centro y el sudeste de país, y representan el 12% del total de población. En otros países, tales como Brasil (menos del 1%) y Argentina, conforman sólo un pequeño porcentaje de la población.

Las estimaciones también varían en cuanto al número de pueblos indígenas existentes. Sobre la base de criterios lingüísticos se pueden distinguir unos 400 grupos diferentes, divididos a su vez en varios miles de comunidades locales. Algunos idiomas (como el maya y el quechua) son hablados por millones de individuos, mientras que otros (como los de numerosas tribus amazónicas) están en vías de extinción.

### **La destrucción de las culturas indígenas**

Desde el arribo de los europeos a las costas de América a conquistar y colonizar esas tierras, los pueblos indígenas han sido víctimas de discriminación, explotación y racismo. Durante 300 años de dominación colonial (desde los viajes de Colón hasta los comienzos del siglo XIX, en los que la mayoría de los países latinoamericanos se independizaron de España), las sociedades indígenas fueron objeto de las peores formas de opresión y explotación. Gran parte del bienestar colonial de Europa se basó en la utilización del trabajo indígena en las minas y la agricultura. Las culturas indígenas fueron destruidas o subordinadas al modelo dominante, español y católico. En algunas partes del continente tuvo lugar una vasta destrucción física de las

sociedades indígenas, que hoy se define como genocidio, si bien el Imperio Español adoptó algunas medidas para proteger a sus vasallos indígenas. La población indígena, diezmada como consecuencia de la conquista militar, la destrucción del equilibrio ecológico, los trabajos forzados y la introducción de enfermedades mortales traídas por los colonizadores, decreció drásticamente en el siglo posterior a las invasiones europeas, recuperándose algo sólo 300 años después.

El siglo XIX trajo la independencia y un nuevo sistema jurídico y político, en cuyo marco en la mayoría de los países los pueblos indígenas fueron reconocidos como ciudadanos. No obstante, la expansión del capitalismo agrario y la modernización de la economía no supusieron beneficios para los indígenas. Por el contrario, numerosas comunidades indígenas perdieron sus tierras y fueron forzadas a realizar trabajos dependientes en grandes latifundios. Y, pese a sus derechos formales como ciudadanos, de hecho los indígenas fueron excluidos de una participación económica, social y política igualitaria. Esa relación desigual es descrita a menudo como un "sistema de castas", en el cual los indígenas ocupan los escalones más bajos de la pirámide social.

Legislaciones especiales a menudo ponen a los pueblos indígenas en desventaja en relación con el resto de la sociedad, aún cuando algunas leyes tienen carácter protector y tutelar. Si bien la ciudadanía formal les fue garantizada en la mayoría de los países poco después de la independencia, en algunos los indígenas fueron tratados hasta hace muy poco como menores y legalmente incapacitados. Sólo en los últimos tiempos se modificaron leyes básicas al respecto en el marco de las reformas constitucionales, incluyendo normas no sólo en relación a las lenguas y culturas indígenas, sino también en algunos casos con respecto a las comunidades, sus territorios y formas específicas de vida.

### **Los cambios desde los años 50**

La situación de desigualdad y desventaja se mantuvo hasta mediados del siglo XX, comenzando a cambiar sólo en los años 50, con la desintegración del sistema tradicional de tenencia de tierras y la modernización económica hasta en las zonas más apartadas (en México, el proceso comenzó antes, después de la revolución de 1910). Pero el proceso de desarrollo en las últimas cinco décadas ha sido muy desigual en América Latina y los beneficios del crecimiento económico se han concentrado (y

siguen concentrándose) en el extremo superior de la escala social y económica. Mientras que la pobreza y la extrema pobreza se hallan repartidas en todas las áreas rurales y urbanas, los pueblos indígenas se hallan concentrados en los niveles más bajos. En un informe del Banco Mundial publicado en 1994 se lee que las condiciones de vida de los indígenas son desastrosas y su pobreza, persistente y severa.

La pobreza y la desigualdad económica explican gran parte del "subdesarrollo" y el "atraso" de los indígenas latinoamericanos en relación con el resto de la sociedad. Pero existe un problema mucho más profundo: los indígenas han sido siempre víctimas del racismo y la discriminación por parte de la población no indígena, las instituciones sociales y el Estado. Si bien existen numerosos mecanismos de discriminación, sobre la base de percepciones de superioridad biológica, ése no es el problema principal, ya que una parte creciente de la población latinoamericana es mestiza, es decir, biológicamente mixta. A lo que nos referimos es sobre todo a la discriminación cultural, debida a que la idea predominante de Estado-nación está basada en valores occidentales, europeos y mediterráneos que omiten, niegan e incluso rechazan los elementos no occidentales, es decir, los componentes indígenas de la cultura nacional.

Los pueblos indígenas, las culturas indígenas, con sus propias identidades, tradiciones, costumbres, organización social y cosmovisión nunca tuvieron un lugar en el proceso de "construcción de la nación", en el que se embarcaron las elites latinoamericanas a comienzos del siglo XIX. Es más, las políticas indigenistas llevadas a cabo por los estados en los años 40 fueron diseñadas para "integrar" o "asimilar" a los indígenas al modelo cultural nacional dominante. Las ideologías nacionalistas hegemónicas del siglo XX se percibieron a sí mismas como naciones sin indígenas, como naciones pertenecientes a la "civilización occidental" o, por lo menos, como "naciones mestizas", que lograron una especie de síntesis cultural entre las raíces europeas y las indígenas (agregándose en algunos casos elementos africanos), pero cuya identidad era de hecho en gran parte una identidad "occidental".

A su "atraso" económico (como se lo define simplemente en el lenguaje "desarrollista" de moda) y a la exclusión social y cultural se agrega de hecho la exclusión política, ya que, a pesar de gozar formalmente de la ciudadanía, los pueblos indígenas no han tenido ni tienen mucha oportunidad de participar como tales en la vida política de sus países. Se espera que se asimilen y desaparezcan como entidades culturalmente

diferentes. Lograr ese objetivo fue el propósito del sistema escolar, las actividades misioneras y las variadas políticas sociales llevadas a cabo para "solucionar el problema indígena".

### **Las Naciones Unidas se interesan por los pueblos indígenas**

Las Naciones Unidas comenzaron a interesarse por los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas en los años 50. También por esas fechas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó un informe sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas y en 1957 aprobó la Convención 107 para la protección de los indígenas y los pueblos tribales en los países independientes. En América Latina, la OIT lanzó un ambicioso "Proyecto Andino" en varios países, concebido para ayudar al desarrollo y la asimilación de las comunidades indígenas a través de un enfoque integral. Se trató del primer esfuerzo internacional coordinado para abordar el "problema indígena".

En los años 70, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas presentó un informe sobre la situación de los pueblos indígenas, y a comienzos de los 80 creó un Grupo de Trabajo sobre el tema. Uno de los resultados de esas actividades fue la elaboración de un proyecto de Declaración de los Derechos Indígenas, prevista para ser aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004). La Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó el mandato de un Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en 2001, y también fue establecido un Foro Permanente para Asuntos Indígenas que depende directamente del Consejo Económico y Social. En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se está elaborando una Declaración regional americana de derechos indígenas.

### **El surgimiento de las organizaciones indígenas**

El surgimiento de organizaciones indígenas en las últimas tres décadas puede ser considerado tanto una causa como un efecto de las transformaciones ocurridas en la esfera pública con respecto a los pueblos indígenas en América Latina. En los años 60 existía sólo un puñado de organizaciones formales creadas y dirigidas por indígenas y que defendían intereses de los pueblos indígenas. En los años 70 y 80, un febril proceso de organización y movilización llevó al surgimiento de numerosas

asociaciones indígenas en el ámbito local, así como esfuerzos por articularlas a nivel regional y nacional. Algunas de ellas tuvieron corta vida, otras atravesaron numerosas fases y transformaciones y sólo algunas sobrevivieron en los años 90.

Numerosas organizaciones creadas en los años 60 consolidaron sus actividades en los 80. Muy pronto lograron salir del capullo de las actividades "centradas en la comunidad", a las que se intentan limitar a menudo en los proyectos de desarrollo estatales. Mientras que los programas de "desarrollo comunitario", algunos financiados por agencias multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG), generaron un creciente compromiso de la población local, pronto quedó claro para los líderes indígenas que las actividades locales tenían repercusiones políticas sumamente limitadas. Algunas de esas asociaciones, como la de los shuar en Ecuador, fueron capaces de crear identidades indígenas transcomunales, incluyendo un creciente número de comunidades locales y destacando la identidad étnica como lazo unificador y agente movilizador. Un importante número de organizaciones étnicas comenzaron a aparecer en el escenario político, con sus líderes representando más el grupo étnico como tal que una u otra comunidad rural en particular. Ese nivel de organización fue seguido rápidamente por asociaciones regionales, incluyendo a varios grupos étnicos. Así nacieron la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENAIE), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDASEP), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia, la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB) y muchas otras. Todas ellas celebran congresos, publican manifiestos y plataformas, dirigen peticiones al Estado, a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional, y a menudo organizan acciones militantes, tales como manifestaciones, marchas de protesta, ocupaciones de tierras y resistencia activa, o inician procedimientos legales y hacen trabajo de lobby en los parlamentos y las oficinas públicas, a fin de impulsar sus proyectos y alcanzar sus variados objetivos.

A mediados de los años 90 existían varios cientos de asociaciones, de todo tipo y forma: organizaciones locales, intercomunales y regionales, grupo de defensa de intereses estructurados formalmente, federaciones nacionales, ligas y uniones, alianzas transnacionales y coaliciones, con intensos contactos y actividades internacionales. Ciertamente, puede afirmarse que esas organizaciones indígenas, sus líderes, sus objetivos, actividades e ideologías emergentes constituyen un nuevo tipo de

movimiento social y político en la América Latina contemporánea, cuya historia aún no ha sido analizada en detalle. Un nivel más reciente de organización es la confederación indígena nacional. Nuevamente, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha estado a la vanguardia de esas actividades políticas, organizando varios grandes "levantamientos" indígenas pacíficos en Ecuador, en 1990, 1993 y 1999, que prácticamente paralizaron el país y forzaron al gobierno nacional a negociar con los pueblos indígenas acerca de temas agrarios y otros. Aún más importante fue la alianza del movimiento nacional indígena Pachakutik con un grupo de mandos medios del ejército para expulsar de su cargo al presidente de Ecuador, en enero de 2000. La Unión de Naciones Indígenas de Brasil (UNI), que congregaba a numerosas tribus de la Amazonía, desempeñó un papel crucial en las discusiones políticas para la redacción del artículo dedicado a los pueblos indígenas en la nueva Constitución del Brasil (1988). En forma similar, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) tuvo parte activa en los debates políticos nacionales que llevaron a la nueva Constitución de Colombia en 1991.

Las organizaciones indígenas han traspasado también las fronteras nacionales, desarrollando actividades a nivel internacional. En América Central y del Sur, los activistas indígenas intentan crear organizaciones regionales transnacionales, con éxitos variados. Y desde fines de los años 80 ha tenido lugar un importante número de congresos internacionales, regionales y continentales, en un intento de coordinar las actividades indígenas en torno a la conmemoración del Quinto Centenario del "Encuentro de Dos Mundos" (o 500 Años de Resistencia Indígena), el Año de los Pueblos Indígenas de las NN.UU. (1993) y la Década de los Pueblos Indígenas, también proclamada por la ONU y que comenzó en 1995. Representantes indígenas de América Latina participan activamente (aunque no tan activamente como sus colegas de Norte América) en las discusiones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, que prepara una Declaración de los Derechos Indígenas (a ser considerada, es de esperar, en la Asamblea General en un futuro próximo), y han tomado parte brevemente en los debates en torno a la adopción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (1989).

### **Antes de que sea demasiado tarde**

Como resultado, las organizaciones indígenas –y sus defensores– promueven la

creación de una agenda mundial para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas antes de que sea demasiado tarde. Algunos de los principales temas de esa agenda son: El derecho a tierras y el reconocimiento de sus propios territorios. En vista de que las comunidades indígenas en América Latina han estado tradicionalmente vinculadas a la posesión de la tierra como recurso productivo básico, la pérdida de sus tierras ha llevado a una pérdida progresiva de su sustento y posibilidades de sobrevivir. Las tierras indígenas siempre han sido comunitarias y la actual tendencia a la privatización de lo que queda de esas propiedades comunes (el proceso comenzó bajo los regímenes liberales en el siglo XIX) está minando la base ecológica de las comunidades indígenas, ya sumamente frágil. México en los años 30, y Bolivia en los 50, entre otros países latinoamericanos, iniciaron reformas agrarias para favorecer a los pequeños campesinos (en su mayoría indígenas), pero en los años 90 comenzaron a aplicarse contrarreformas, que deterioran progresivamente la relación de las comunidades indígenas con sus tierras.

Estrechamente ligado al problema de la tierra es el tema del territorio. Los pueblos indígenas están enraizados tradicionalmente en territorios específicos, en sus tierras originales, que en algunos casos constituyen áreas geográficas claramente delimitadas. Muchas de las organizaciones indígenas exigen ahora el reconocimiento y la demarcación de esos territorios como paso necesario para su supervivencia social, económica y cultural. En Panamá, los kuna de San Blas han logrado que sus territorios sean reconocidos en la Constitución, al igual que los yanomami, del norte del Brasil. Los mapuche del sur de Chile y los miskitos, de Nicaragua, entre otros pueblos indígenas, han estado en la avanzada de esas luchas en sus países. En la Constitución colombiana de 1991 se reconocen los territorios tradicionales de numerosos grupos indígenas, asegurándoseles protección legal. En México, las negociaciones entre los zapatistas y el gobierno federal se estancaron, porque éste último no quiso reconocer territorio indígena alguno que no esté incluido ya en la Constitución del país.

En la Convención 169 de la OIT, adoptada en 1989, se llama a los Estados a respetar las tierras y territorios indígenas, y se proclama el derecho de los indígenas a controlar sus recursos naturales. Es ése un derecho de gran importancia, ya que muchos de los actuales conflictos por tierras y territorios giran en torno a la posesión, el control, la explotación y el uso de los recursos naturales. En muchos países, el Estado se reserva el derecho de controlar esos recursos. En numerosos casos, las corporaciones



transnacionales están haciendo valer sus propios intereses económicos en relación con esos recursos, desatando complicados conflictos con las comunidades indígenas por su posesión y derechos de uso. En esos conflictos se ven envueltas también instancias multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

El derecho a la cultura propia. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos proclaman el derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad. No obstante, la tendencia dominante durante muchos años en América Latina fue imponer una cultura "nacional" sobre las culturas y sociedades de los pueblos indígenas. Ello ha comenzado a cambiar sólo en los últimos años. Para que las culturas indígenas puedan sobrevivir a los efectos de la globalización y la modernización económica, es necesario aplicar políticas que protejan y estimulen esas culturas en toda su variedad y riqueza. Por ello, las organizaciones indígenas luchan por la libertad de hablar y ser enseñados en su propia lengua, practicar sus propias religiones, desarrollar sus propias instituciones sociales, aplicar sus propias leyes tradicionales, crear sus artes y artesanías y expresar su cosmovisión y vida ceremonial. Ello debe ser reconocido como derecho colectivo en el marco de Estados multiculturales y multilingüísticos. En algunos países, como ya hemos mencionado, la legislación respectiva ha sido promulgada; en otros, esos temas están siendo acaloradamente debatidos a varios niveles.

El derecho a la autonomía, la autodeterminación y la representación política. Los derechos colectivos territoriales y culturales arriba mencionados sólo pueden tener vigencia si los pueblos indígenas pueden ejercer libremente su derecho a la autodeterminación, tal como está definido en los instrumentos internacionales de los derechos humanos. Por ello, los pueblos indígenas exigen ser reconocidos como "pueblos" y no simplemente como "poblaciones" amorfas. En la Convención 169 de la OIT se habla de pueblos indígenas, pero no se les concede el reconocimiento que supone el derecho internacional. Por lo general, los gobiernos latinoamericanos desconfían del término "pueblos" en relación con los indígenas, precisamente debido al derecho a la autodeterminación, establecido en el derecho internacional y que no desean conceder a los pueblos indígenas.

El derecho de los pueblos a la autodeterminación es entendido por las organizaciones

indígenas mayormente como el derecho a la autonomía local y regional, y nunca ha sido interpretado como un derecho a la secesión o separación de Estados nacionales existentes. Los gobiernos de algunos países latinoamericanos están abiertos a ese tipo de reclamos, mientras que otros, como México, tienen un profundo recelo.

Mientras que los efectos de la globalización económica han sido en general desastrosos para los pueblos indígenas, la crisis actual les ha abierto también nuevas perspectivas. Como los Estados nacionales son cada vez menos capaces de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en particular de los estratos más pobres - que se están transformando en mayoría-, y como la tendencia a la privatización de tierras y recursos pone en peligro las comunidades indígenas, la voluntad de resistir e imponerse ha generado un efecto movilizador que puede llevar a un aumento del poder de las organizaciones indígenas. Ello lleva a su vez a la creación de nuevas relaciones políticas, en cuyo marco los indígenas pueden hallar el respeto y el reconocimiento que les han sido negados por tanto tiempo, y ser recompensada su larga lucha por los derechos humanos.

Los pueblos indígenas de América Latina ni buscan ni exigen la secesión de los Estados nacionales. Luchan por los derechos humanos, pero por más que derechos individuales iguales a los del resto de la población. A través de las nuevas constituciones y legislaciones progresivas buscan definir una nueva relación con los Estados nacionales, en la que sean garantizados sus derechos colectivos y reconocidas sus identidades. En ese sentido, los movimientos indígenas no son "nacionalistas", pero constituyen un desafío a la noción dominante de Estado-nación. Sus exigencias de autonomía territorial -en algunos casos- es una cierta forma de autodeterminación, pero no en el sentido que prescribe el derecho internacional. Los indígenas exigen un nuevo tipo de ciudadanía, que por tanto tiempo les fue negada. Algunas de las nuevas organizaciones indígenas tienen como objetivo el acceso al poder político, pero viendo que es improbable tanto a través de elecciones como de medios no democráticos la mayoría de ellas se limita a exigir una mayor participación política. Aun a efectos de obtener esos beneficios tan modestos como limitados será necesario que cambie la naturaleza del Estado-nación latinoamericano.

En América Latina han ocurrido y seguirán ocurriendo cambios políticos al respecto. El reconocimiento de una ciudadanía multicultural y una participación igualitaria de los pueblos indígenas como colectividades diferentes puede ser logrado dentro del marco

de las sociedades democráticas. Que ello suceda dependerá de la fuerza y la dinámica de las organizaciones indígenas, la voluntad política de los estadistas y la flexibilidad de las instituciones civiles.