

CONSTITUCIONALIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. INFORME DE LA RELATORÍA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El taller de consulta *Constitucionalismo y derechos de los pueblos indígenas*, convocado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y con la colaboración de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, se realizó en esta ciudad los días 7 y 8 de marzo de 1994.

En el acto de inauguración, conforme estaba previsto, participaron el doctor Roberto Cuéllar, director adjunto del IIDH, quien se refirió a la labor que el IIDH ha realizado; expresó además que las prácticas democráticas no son plenas si no tienen en cuenta la diversidad cultural para el efectivo respeto de los derechos humanos.

La estrategia general se basa en el fortalecimiento del desarrollo democrático, de naturaleza diversa y culturalmente plural, por lo que el IIDH ha promovido el proyecto del documento interamericano "Derechos indígenas y derechos humanos" como contribución al debate propuesto por la Comisión Interamericana para la elaboración de un instrumento interamericano. En este proceso se ha encontrado que las demandas de los pueblos han venido incrementándose, que varios países han consagrado el reconocimiento constitucional de algunas demandas no sólo reivindicativas sino globales. Varios países están debatiendo la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Este proceso ha cuestionado la modernización del Estado actual en relación al cumplimiento de las demandas indígenas, y es por ello que el Estado de derecho está sometido a relaciones tensas y cambiantes. Democracia y Estado de derecho no están opuestos al reconocimiento de la pluriculturalidad. El IIDH está comprometido con el desarrollo integral de la doctrina de los derechos humanos y apoyará el reto del paso de un ordenamiento público, social y culturalmente homogéneo y excluyente

hacia otro en que convivan pueblos en igualdad de derechos disfrutando de la inmensa y rica diversidad cultural de las Américas.

El doctor Rodolfo Piza, miembro del Consejo Directivo del IIDH, por su parte subrayó que la libertad es diversidad, no para ser iguales pero sí para tener oportunidades iguales que respeten los diversos matices de la identidad, todo lo cual es parte de la dignidad humana. Como constitucionalista reconoce que los problemas constitucionales son problemas de derechos humanos y que el Estado de derecho es un Estado pluriétnico y, en consecuencia, los pueblos indígenas tienen derecho a un constitucionalismo que refleje esta realidad.

El derecho consuetudinario también es derecho de la misma categoría que el derecho escrito.

A continuación tomó la palabra el doctor Carlos Enrique Secaira Pinto en representación del presidente de la República, licenciado Ramiro de León Carpio. Se refirió a la importancia de los diversos instrumentos internacionales existentes en relación a los derechos humanos y al creciente reconocimiento legal de los derechos indígenas, por ejemplo, la declaración universal de derechos de los pueblos indígenas, que se prepara actualmente en las Naciones Unidas y en especial, del Convenio 169. Hace un interesante repaso de las Constituciones de Guatemala y señala el paso adelante en el reconocimiento en la Constitución de 1987. Saluda a los participantes y se congratula que esta reunión se realice en Guatemala.

Finalmente, toma la palabra el señor ministro de Educación Pública, doctor Alfredo Tay Coyoy, quien hace un saludo especial en su condición de indígena, señalando que existe un despertar de la conciencia acerca de la existencia de más de 45 millones de indígenas, de sus problemas y de sus derechos. En Guatemala también hay un despertar y es creciente la organización del pueblo maya. Menciona las distintas organizaciones que se han creado en los últimos años y subraya de manera especial el Consejo Nacional de Organizaciones Mayas de Guatemala y del Consejo Nacional de Educación Maya en donde las organizaciones indígenas tendrán por vez primera la oportunidad de participar en las decisiones que les atañen, asegurando la educación bilingüe intercultural. Una nueva fisonomía para Guatemala está surgiendo.

1. Primera jornada temática: Reconocimiento constitucional a la diversidad étnico-cultural. Aspectos comparativos

Conforme la agenda, interviene el Consultor del IIDH, doctor Fabián Volio, quien presenta un texto por escrito y que resume de la siguiente manera. El derecho de conquista estuvo en el origen de la legislación nacional de estos países lo cual plantea el tema de la fuerza como origen del derecho, que ya no puede inspirar el reconocimiento de derechos especiales para los pueblos originarios. La Constitución en un régimen de democracia debe preservar el bien común, pero la condición multiétnica obliga al reconocimiento de la autonomía originaria de las comunidades indígenas, sin que esto implique la posibilidad de desintegrar el territorio del Estado. Es decir pueden subsistir varias culturas bajo el mismo marco constitucional.

Para poder lograr la defensa efectiva de los derechos indígenas es necesario formular las normas de la constitución y de los convenios internacionales de manera que permita su autoaplicación, o aplicación directa. Los convenios internacionales así formulados y debidamente ratificados tienen pleno valor jurídico y pueden ser aplicados automáticamente por los jueces. En consecuencia los convenios internacionales son un complemento de la constitución política. El Convenio 169 de la OIT es plenamente compatible con las constituciones de Latinoamérica, en tanto no permite la desintegración territorial y las principales instituciones reguladas necesitan de legislación complementaria.

En cuanto a los criterios de distinción de los tipos de desigualdad que pueden ocurrir en la promulgación y aplicación de las leyes podemos distinguir entre discriminación por subinclusión que consiste en distinguir entre personas que, por su igual posición frente a la ley, deben ser tratadas como iguales. Asimismo, cuando se omite incluir a un grupo dentro de los presupuestos de la ley.

La segunda posibilidad es la llamada sobreinclusión por la que, al contrario, se trata como iguales a quienes no lo son. La discriminación, entonces, consiste en tratar a las personas como si fueran exactamente iguales. En ambos casos debe analizarse el criterio de mínima racionalidad de la ley, por el cual, debe existir congruencia entre los medios y los fines propuestos por el legislador.

Estos criterios de interpretación son particularmente importantes en materia de aplicación de la ley común a los indígenas. En primer lugar debe rechazarse la tesis de que el derecho consuetudinario indígena no es derecho

y, por lo tanto, no merece su formalización como un cuerpo jurídico válido. El derecho indígena tiene las mismas características que el derecho escrito occidental para solucionar conflictos y producir armonía entre el grupo. Es particularmente grave el tema del derecho penal que está basado en valores que la sociedad occidental estima como preciados pero que no tienen ninguna importancia en las comunidades indígenas. Por ejemplo el profesor Zaffaroni ha comprobado que más del 90% de los presos de Latinoamérica cometieron delitos contra la propiedad privada, valor que no existe del todo en las comunidades indígenas. Este es un ejemplo de falta de mínima racionalidad de la ley. Por eso él propone que se desaplique el derecho penal a los indígenas.

Finalmente, el reconocimiento del derecho autónomo de los indígenas plantea el problema de la armonización de los dos sistemas legales y de en cuáles casos prevalece uno u otro.

A continuación se plantearon preguntas y comentarios sobre la ponencia del señor Volio y sobre el primer tema de este taller. El reconocimiento del derecho consuetudinario debe hacerse porque por su estructura interna y su capacidad de regulación es derecho como cualquier otro, no importa que no sea escrito y que sea cambiante pues lo importante es la fuerza ordenadora que tiene en el interior del grupo. El Convenio 169 en varios de sus artículos reconoce el derecho consuetudinario compatible con la legislación nacional. En muchas legislaciones nacionales al reconocimiento de la normatividad indígena pareciera producirse un reconocimiento por delegación del poder, en el sentido de que es el Estado el que acepta el reconocimiento de las instituciones indígenas y de sus derechos. Esto debería cambiar por el reconocerse de lo que existe por derecho propio. El Estado reconoce algo que es preestatal; es decir, que existía antes que apareciera la legislación nacional. Se reconoce que todo esto ofrece dificultades y tiene muchas implicaciones.

También se discute acerca del pluralismo jurídico, que es aceptar que el derecho tiene que reflejar la cosmovisión indígena. Y esto se vincula con el tema de la obligatoriedad del derecho. El derecho, aunque sea constitucional, puede no tener eficacia y no aplicarse y el consuetudinario puede responder a necesidades de la comunidad y tener plena vigencia. Lo esencial del derecho es su obligatoriedad, pues lo que hace respetable un sistema jurídico es la *opinio juris*, lo que supone que no se puede imponer contra las costumbres de la mayoría. Por ejemplo, en la Constitución de Paraguay hay una cláusula reconociendo el derecho consuetudinario, siempre que no

se oponga a los derechos reconocidos en la Constitución. En otros casos mencionados en la reunión, se dice además que no se oponga a otras leyes nacionales, por lo que finalmente se trata de un *reconocimiento relativo y condicionado*, que termina por debilitar o anular tal reconocimiento.

Hay que preguntarse en consecuencia si el derecho dominante es realmente la última etapa del desarrollo jurídico. El pluralismo jurídico no admite tal perspectiva y la existencia del mundo indígena es su mejor refutación y el desafío entonces es incorporar las costumbres indígenas al derecho nacional y terminar con el colonialismo jurídico. Los temas de los derechos humanos no fueron establecidos, no son endógenos a la cultura indígena, pues su visión tiende más a los derechos colectivos, que es básicamente reconocimiento a los derechos culturales. Si se reconoce que existe un Estado pluricultural, esto no sólo debe reflejarse en la Constitución, sino en la estructura misma del Estado, en su naturaleza. Por otro lado, se indica que el Convenio 169 de la OIT ha dado lugar para un debate acerca de cómo apoyar los derechos de la población indígena en una sociedad determinada, si éste no ha sido ratificado. Si se esgrime lo de su constitucionalidad, esto carece de sentido, porque pueden haber dos caminos: reformar la Constitución si el prurito de los legisladores es extremo o simplemente ratificar el convenio y en ambos casos, utilizarlo como apoyo legal para demandas internas.

En esta época estamos viviendo un movimiento de renovación constitucional. Pero de momento hay cuatro constituciones que reconocen plenamente la diversidad étnica: las de Nicaragua, Colombia, Paraguay y Perú; hay otras dos que lo hacen con menor fuerza, como la de México y Bolivia. Y hay otras cuatro que tienen alguna mención a este tema, sin desarrollarlo, como la de Brasil, Guatemala, Panamá y Ecuador. ¿Cuál es el grado de reconocimiento efectivo, su vigencia, su puesta en práctica? Se preguntan la importancia que tiene el reconocimiento en relación con el régimen de tenencias, de los recursos naturales, del régimen político-administrativo, en lo relativo a educación y salud, etcétera. Debe reflexionarse, en consecuencia, entre la distancia enorme que aún hay entre lo declarativo de una Constitución y su desarrollo en leyes ordinarias y finalmente en su vigencia efectiva y plena.

Por ejemplo, en la de Paraguay (1992) el reconocimiento consiste en aceptar la existencia de una cultura anterior. Pero hay dificultades para aceptar esto por parte de Costa Rica, Venezuela o Chile. En el primero, es evidente que hay pasos importantes en el reconocimiento de los derechos indígenas,

y en consecuencia ahí es cierto que la Constitución dice lo que el Tribunal Constitucional dice. La Constitución de Colombia es de las más ricas, a pesar de que se trata de 570 mil indígenas en relación a 30 millones de personas. El Acta 246 resuelve el problema jurisdiccional y el del derecho consuetudinario, así como el reconocimiento del derecho al territorio y otros. Todo esto se ha obtenido en el seno de una situación de violencia terrible, que también ha afectado a los indígenas. En Bolivia, una sociedad con más del 60% de la población indígena se ratificó el 169, pero ha tenido pocos efectos prácticos, aunque hay actualmente tres proyectos de ley que al aprobarse, mejorarán notablemente la situación legal ahora existente. En Guatemala, con más del 65% de población nativa, la ratificación del 169 desató un fuerte debate que revela las hondas dificultades que se originan en una cultura opresiva y que se disfrazan de constitucionalismo. La reforma constitucional en México se inscribe en una coyuntura de crisis, que tiene diversos aspectos. El Convenio 169 fue ratificado de inmediato, así como se modificó el artículo 4º de la Constitución Federal y donde se reconoce el carácter pluricultural del país y se remite a una ley ordinaria que debe reglamentar todo esto, y que por cierto está a punto de promulgarse. En el documento donde se negocia la paz en el conflicto de Chiapas, se avanza bastante en el reconocimiento de garantías y derechos y con normas autoejecutables.

Se sugiere que la amplitud y riqueza constitucional puede depender de la magnitud e importancia de la población indígena en el país, ya que resulta más fácil legislar —se dice— si los reconocimientos a sus derechos no ocasionan problemas políticos, lo que supone a *contrario sensu* que donde la población indígena es mayoritaria, no habrá cambios sustanciales en el orden jurídico. Se comenta que no existe una relación fatalmente inversa y, por el contrario, todo depende de la voluntad del legislador; pero, igualmente, del grado de conciencia de los jueces que pueden juzgar interpretando de nueva manera la Constitución y apoyándose en los acuerdos o convenios internacionales y, también habría que decirlo, de la sensibilidad de los políticos.

Se recuerda el caso del Canadá donde hay un reconocimiento explícito y concluyente sobre la originalidad de la población nativa y en consecuencia el derecho de los pueblos indios a su determinación. El gobierno canadiense deja abierta la posibilidad de negociar con las comunidades el derecho al territorio y otros aspectos.

Hay algunas interrogantes claves. ¿Las Constituciones o los legisladores de América Latina son capaces de tolerar el reconocimiento explícito a los derechos colectivos? Hasta ahora, se afirmó, ninguna Constitución reconoce el derecho indígena como tal; puede no ser reconocido pero existe, está ahí, vivo, no obstante las nuevas experiencias constitucionales. Movimientos como la descentralización que es parte de la reforma del Estado está colocando en el primer plano algunos temas como el del territorio, el autogobierno, la defensa del medio ambiente, la jurisdicción administrativa, el problema de la lengua materna y natal, el del derecho consuetudinario. Los tiempos son favorables para algún tipo de progreso jurídico en estos temas.

En resumen, el actual derecho constitucional es deficiente para enfrentar el tema de los derechos de los pueblos indígenas, tanto por el lado de la resistencia que despierta, como de las insuficiencias cuando algo se ha avanzado en el tratamiento legal. Habrían distintas situaciones en relación a esto: hay dos constituciones que reconocen más claramente estos principios, como la de Nicaragua y Bolivia (cuya reforma constitucional, al aprobarse, incorporará las comunidades al régimen municipal, etcétera). Hay otras dos que protegen la diversidad étnica, como Colombia y Perú (adopta un sistema institucional especial en la administración de justicia, en la dimensión electoral, incorpora las rondas campesinas como recurso de orden, etcétera). Es decir, reconocen y protegen. Hay otras que reconocen la existencia de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, que tienen derechos, como México y Paraguay, Guatemala y Brasil, Panamá y Ecuador... En esta descripción por pares se puede constatar la diversidad de situaciones.

Lo interesante es preguntarse cómo estos desarrollos constitucionales guardan relación con las demandas y la movilización indígena. No se dan todas éstas en el mismo escenario, ni se pueden demandar y obtener las mismas cosas. Hay un notorio desfase entre lo que se pide y lo que se obtiene, desencuentro que se produce tanto en el tiempo como en la forma de resolverse. Colombia y Brasil son buenos ejemplos de respuesta en favor de los recursos naturales de los indígenas. La demanda de autonomía sólo en Colombia se ha establecido y tal vez, en el futuro en Bolivia. En Chiapas, las demandas y las respuestas se plantearon al mismo tiempo, pero las reformas constitucionales no son el resultado ni de negociaciones previas ni de movilizaciones activas.

2. *Segunda jornada temática: El Convenio 169 de la OIT y los ajustes constitucionales y legales, el proyecto de declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas y el Instrumento Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos*

La intervención especial del doctor Bartolomé Clavero vino a continuación, con el tema derechos indígenas *versus* cultura constitucional. Plantea los problemas constitucionales que supone el reconocimiento de los derechos indígenas como derechos colectivos en un marco que, precisamente por constitucional, tampoco debe desatender unos derechos individuales, los de los propios indígenas. Los problemas fundamentales entiende que son de cultura y de jurisdicción. El problema cultural es el de la pluralidad en el mismo entendimiento de lo que deban suponer los derechos individuales como derechos humanos según el contexto comunitario de la vida social. Atiende a casos que se refieren a situaciones de discriminación de la mujer que no se aprecian tan claramente si se atienden las formas de organización propias de las comunidades indígenas. Si los entendimientos culturales pueden ser diversos, el problema inmediato es el de la jurisdicción que debe resultar competente para resolver los conflictos particulares, para declarar y amparar derechos individuales concretos. En este punto, la posición manifestada es categórica: se entiende que sólo las jurisdicciones pertenecientes a la propia cultura e identificadas con ella, las jurisdicciones por lo tanto indígenas, han de ser las competentes.

Pero un ejercicio de jurisdicción que afecta a derechos humanos no debe ser soberano. Deben también operar ulteriormente jurisdicciones estatales e incluso internacionales, sobre el supuesto siempre común de los derechos humanos. En este punto también se plantea el problema de que las actuales jurisdicciones tanto estatales como internacionales suelen responder al entendimiento de los derechos humanos más identificados con una sola cultura, cultura obviamente no indígena. Es en todo caso esperanzador que tanto en el derecho internacional como en los derechos constitucionales estatales, esté hoy planteada la necesidad de un giro pluricultural que habrá de afectar a todo el ordenamiento jurídico.

Se inicia la discusión del segundo tema, especialmente referida al Convenio 169. Se recuerda que su antecedente fue el Convenio 107 elaborado entre 1954-57 por lo que, 30 años después, cuando es elaborado el actual, se ha producido un tránsito desde la visión integracionista tradicional a una

visión que supone la permanencia de los pueblos indígenas. El Convenio 169 contiene dos puntos claves, primero: el derecho a la autoidentificación como miembros de una comunidad indígena, como un derecho inherente a su condición humana y segundo el concepto de pueblo y no de población es decir, el reconocimiento a sus derechos a tener historia, cultura, instituciones propias. El reconocimiento como pueblo no incluye nada relativo al principio de autodeterminación, ya que esto sólo puede ser considerado en el marco de los Estados nacionales signatarios. El Convenio reconoce, entre otros aspectos, la unidad cultural dividida por fronteras, el derecho de estos pueblos a ser consultados y a determinar las prioridades de su propio desarrollo, la obligación del Estado a consultarlos, etcétera.

El primer país en ratificarlo fue Noruega y luego México, seguido posteriormente por seis países latinoamericanos, en tanto que otros cinco están pendientes de hacerlo.

La importancia del debate suscitado con ocasión del Convenio ha sido múltiple. Por ejemplo, tiene que ver con la creación del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas y con la revisión de la Convención de Pátzcuaro, que creó el Instituto Indigenista Interamericano. El Convenio no es sino una norma esencial, mínima y consensual, que recoge las principales demandas indígenas y las eleva a la categoría de normas de derecho internacional. Se discute el carácter jurídico del Convenio, que no tiene un carácter normativo y sólo tiene valor si el Estado, al ratificarlo, lo vuelve derecho nacional; al mismo tiempo tiene característica de convenio internacional, con control internacional. Ciertamente el Convenio no ha hecho cambiar el carácter estatalista del actual derecho internacional público, pero sin duda el Convenio da respaldo a las luchas sociales de los pueblos indígenas.

El tema de mayor debate ha sido el examen de las relaciones entre el Convenio y las Constituciones nacionales. En México se creó una comisión para reformar la Constitución y desde antes pero sobre todo con los acontecimientos de Chiapas se trabaja en nuevos aspectos legales y prácticos. No hay duda que existen resistencias en la aplicación del Convenio, pero se espera pronto la aprobación de la ley reglamentaria.

Se discute la naturaleza del Convenio y de la Declaración universal de los pueblos indígenas. ¿Cuál es más completa en reconocimiento de derechos?

Hay varias diferencias: mientras uno genera un sistema de derechos y garantías, en un discurso declarativo, el otro establece procedimientos para el ejercicio de ciertos derechos, y por ello el problema de ratificar el 169 es

un asunto más político que jurídico. Por lo que debe pensarse con cuidado en la preparación del documento interamericano en que el IIDH está trabajando. Otros opinan que el Convenio 169 no establece propiamente procedimientos, sino que es como un “paraguas programático” que establece mecanismos de consulta en relación con los pueblos indígenas.

El capítulo sobre tierras y territorios es un obstáculo importante para su ratificación. En Guatemala así fue y también en Venezuela, en donde aún está vigente el Convenio 107.

Llama la atención que la iniciativa la haya tenido la OIT, que por lo general se preocupa de derechos sindicales.

En Chile se intentó reformar la Constitución al discutirse el Convenio 169 y también se plantearon varias objeciones de naturaleza legal, por ejemplo, con el concepto de “pueblos indígenas” que se juzgó estaba en contra del principio de igualdad de todas las personas. Se recuerda que el concepto de pueblo alude a un sujeto colectivo de derecho. En este país hay casi una ausencia total de reconocimiento de derechos indígenas, salvo el que establecen algunas leyes asistenciales. Desde 1992 hay una ley indígena, que es una norma instrumental y no doctrinal, para lograr la incorporación de los indígenas a la nación.

Es probable que una declaración interamericana sobre estos temas, sea más fácilmente aprobada. Algunos participantes señalan que existen objeciones serias, formales y de contenido, en el ámbito del derecho constitucional al reconocimiento del pluralismo cultural, ya que éste conduce al establecimiento de jurisdicciones propias, que compiten con la jurisdicción general que todo Estado tiene. El Estado retiene el monopolio constitucional a la jurisdicción, pero esto debería ser revisado a la luz del derecho moderno; la jurisdicción no estatal no lleva al pluralismo jurisdiccional sino a un sistema que no podría garantizar el respeto a los derechos humanos. Hasta ahora en el mundo moderno, teóricamente, sólo el Estado puede garantizar el respeto de los derechos de las personas, aunque es el mismo Estado el que a veces los vulnera.

Se señala que aún persisten viejos conceptos constitucionales que obstaculizan el proceso de modernización jurídica, sobre todo referido al reconocimiento de los derechos indígenas. Éstos tienen costumbres, normas y valores que forman un verdadero sistema jurídico, que al ser reconocido legalmente pareciera chocar con conceptos obsoletos, formales, del constitucionalismo tradicional. De nuevo se señala que los derechos colectivos no se reconocen como se hace con los derechos individuales y esto es

importante, pues los primeros tienen un contenido cultural diferente. Se hace necesario un nuevo pacto social, que se exprese en el Estado para que los derechos colectivos sean reconocidos. Se alude a la experiencia de Chiapas, que ha apresurado varias iniciativas legales. Lo que debe ser evidente es que si se reconoce el pluralismo cultural hay que reconocer también la existencia de un orden social distinto, de un derecho nuevo y eso se llama pluralismo jurídico, aun cuando se modifique el orden tradicional.

Finalmente, se indica que no hay argumentos adecuados para atacar el 169. Lo que sucede es que no se han discutido en profundidad y a la luz de las nuevas realidades, los diversos temas teóricos o conceptuales que el Convenio tiene.

3. Tercera jornada temática: Regímenes de autonomía y derecho a la autodeterminación

Interviene de manera especial el señor René Kuppe, quien manifestó que las aspiraciones jurídicas de los pueblos indígenas se encaminan en dos direcciones: por un lado se enfrentan con la negación de sus derechos individuales y por otro sus aspiraciones aumentan frente a la sociedad dominante. El Convenio 169 de la OIT constituye el instrumento internacional más importante en la protección de los derechos indígenas. Se refiere al concepto de derechos humanos en el mundo antiguo y contemporáneo, así como al concepto de “instituciones indígenas”.

Se refiere al acceso del factor tierra como el elemento de subsistencia más importante de la sociedad indígena; el acceso a ella no se ajusta a nuestro concepto occidental de propiedad, es decir, una parcela adscrita al individuo para que la use según sus preferencias individuales. Una nueva fase de la política integracionista empezó con las políticas de reforma agraria dirigidas a integrar a las sociedades indígenas como sociedades campesinas rurales. Esos desarrollos dieron paso al surgimiento de una élite moderna indígena, la cual debe mucho su influencia y poder al cambio social y a los lazos económicos y políticos externos.

La situación de las sociedades indígenas no es uniforme en su organización. Existen balances y funciones tradicionales así como situaciones donde la vida social está controlada por funcionarios con intereses estatales, eclesiásticos o comerciales. Las políticas estatales imponen modelos de organización social, mientras muchas comunidades luchan por recuperar el terreno perdido y reestructurar sus modelos de orden social. El reconoci-

miento del auténtico sistema indígena incluye el reconocimiento de sus intereses y de la dignidad humana. Se trata sobre todo de defender la vida, la integridad física y espiritual y de protegerlos contra la privación arbitraria de su base económica. En su fase final, el profesor Kuppe indicó que la alternativa más saludable sería la de dar espacio libre a los balances y equilibrios de las sociedades no estatales, reconociendo su funcionamiento en vez de crear nuevas potencialidades de opresión.

La discusión se inicia con una breve intervención del señor Iturralde y de la señora Pacari, referida al derecho a la autonomía. En las plataformas de lucha de los últimos años aparecen tres banderas o principios que gravitan como fuentes de tensiones: el reconocimiento legal de los *pueblos*, el *territorio* y el de la *autonomía*. Estos tres conceptos convocan la oposición desde el Estado porque tocan su carácter estructural y constitucional. Ninguna Constitución reconoce la autonomía en el interior de la soberanía estatal. Estos tres conceptos están mutuamente referidos e incluyen una definición de poder, que enfrenta al poder existente. Se trata de demandas que, a diferencia de otras, no pueden ser resueltas con decisiones administrativas o con una presencia mayor del Estado. Tampoco se trata de problemas jurídicos o constitucionales, pues su reconocimiento implica una redefinición total de las instituciones del Estado. Esto puede ser parte del tema de la crisis del Estado o de su reforma.

Se discute ampliamente sobre todo la categoría *autonomía*, que admite diversas definiciones. Autonomía puede ser un grado de descentralización administrativa, en función de características histórico-nacionales, distinto de *autodeterminación*, categoría que recuerda las luchas coloniales para formar nuevos estados. Se recuerda que, en la formación del Estado nacional en América Latina, se buscaron soluciones unitarias y no federales y lo que hay en contados países es un cuasifederalismo. La autonomía en la Constitución de Nicaragua es de naturaleza espacial y administrativa. Se recuerda que autonomía, pueblo y territorio definen al Estado moderno y la idea de lo plurinacional es por ello difícil de admitir.

Se admite que hay varios flancos débiles, pues falta una crítica sistemática y técnica, con ayuda de juristas, antropólogos y otros especialistas, sobre los temas de la autonomía, la población y el territorio. Esto debe quedar recogido en el documento que el IIDH está preparando como parte del mandato recibido de la OEA.

El taller de consulta termina con un emotivo agradecimiento recíproco para los participantes y para la institución convocante.