

¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

Roger Merino Acuña

Minorías y ciudadanos

La definición de los pueblos indígenas como minorías o como naciones tiene un profundo impacto en las políticas públicas. El expresidente Alan García, después de los trágicos sucesos que se dieron durante el llamado Baguazo, señaló lo siguiente:

Estas personas no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase. Cuatrocientos mil nativos no pueden decirnos a 28 millones de peruanos: tú no tienes derecho de venir por aquí [...] Quien piensa de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo. (Entrevista, 5 de junio de 2009)

Más allá de la cuestión del supuesto “primitivismo” e “irracionalidad” (que necesitaría de otro análisis), lo que quisiera resaltar en estas líneas es la perspectiva compartida por muchos políticos, tecnócratas y analistas respecto a la definición de los pueblos indígenas: ellos serían minorías étnicas que si bien tienen una protección jurídica específica, no podrían tener un trato diferenciado como los que propondría la Ley de Consulta Previa. Así, señala Montes:

Este gobierno y sus funcionarios a cargo no comprendieron que el Convenio 169 es un instrumento político efectivo para promover derechos indígenas y construir espacios de consenso, no para crear diferentes categorías de personas con derechos distintos a los del resto de peruanos. (Montes 2014)

De forma similar, respecto a la aplicación de la consulta previa a los pueblos andinos, Santillana (2013) señala que “la búsqueda de un trato diferenciado proviene de un interés político”, mientras que a los pueblos de la selva “hay que incorporarlos a la vida político institucional —como a cualquier otro ciudadano”.

Las ideas fuerza de los comentarios citados es que si se otorgan derechos especiales a los pueblos indígenas es para incorporarlos a la sociedad peruana, no para otorgarles un trato diferenciado, pues eso afectaría la igualdad formal que la ley otorga a todo ciudadano. Estos discursos parten de reconocer los derechos de los pueblos indígenas como derechos de minorías étnicas que asegurarían su inclusión en el marco político y económico del Estado, “tolerando” su diversidad cultural.

El multiculturalismo liberal y la asimilación de los pueblos indígenas

El problema con los comentarios previamente citados es el entendimiento de los pueblos indígenas como minorías y no como naciones. En ese sentido, Montes (2013) señala que el Convenio 169 de la OIT fue diseñado “sobre la base del reconocimiento de los derechos de protección a las minorías étnicas”.

El primer problema con esta afirmación es el desconocimiento del derecho internacional. El Convenio 169 de la OIT reconoce a los pueblos indígenas como colectividades con derechos en tanto “pueblos”, lo que ha sido reforzado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007, que expresamente hace mención a las “naciones indígenas” (artículo 9). No está demás decir que dicha Declaración se discutió por más de veinte años, y que una de las demandas de las organizaciones indígenas fue su reconocimiento como naciones (Barsh 2001, Oldham y Frank 2008, Stamatopoulou 1994, Gilbert 2007). Además, el derecho internacional tiene otros mecanismos jurídicos específicos para proteger a las minorías étnicas, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías (resolución 47/135 de 1992).

El problema del entendimiento de los derechos indígenas como derechos de las minorías se debe a la importación de conceptos como el multiculturalismo, sin tener en cuenta los contextos de producción y recepción de las ideas. Las minorías a las que se refieren la mayoría de autores del multiculturalismo responden al contexto europeo y estadounidense, en donde se asientan grupos de inmigrantes que mantienen sus costumbres y exigen respeto y tolerancia, no a contextos como el latinoamericano, en donde preexisten al Estado naciones indígenas que exigen su reconocimiento en cuanto tales al haber sobrevivido a pesar de la exclusión e inclusión violenta del proceso colonial y poscolonial.

Sin embargo, el multiculturalismo sigue siendo la palabra clave para el reconocimiento de los derechos indígenas. De acuerdo con Kymlicka (1995), el multiculturalismo implica una protección especial a las “minorías culturales”. Dado que los derechos humanos tienen alcance general, para este autor es necesario establecer derechos para las minorías que estén limitados por los derechos individuales y la democracia, pues de otro modo podrían propiciar abusos dentro de los grupos.

Los debates en la filosofía política respecto al multiculturalismo han sido intensos. Una de las perspectivas más interesantes es la de Parekh (2004) en el contexto de Europa y Estados Unidos, quien argumenta que el multiculturalismo no es una cuestión de minorías, sino de los términos adecuados de “negociación” entre diferentes comunidades culturales. El problema es que ya sea con el reconocimiento de derechos especiales de Kymlicka o la negociación de Parekh, el resultado en ambos casos es que los pueblos indígenas terminarán siendo “acomodados” en un sistema jurídico, político y social dominante. Sin embargo, la palabra “acomodación”, utilizada frecuentemente por autores del multiculturalismo, nos recuerda al Convenio 107 de la OIT de 1957, en donde el término que describía la relación sociedad occidental-pueblo indígena era la integración o asimilación: los pueblos indígenas deberían ser asimilados a la lógica del Estado. Es por ello que podían ser desplazados de sus tierras en nombre del “desarrollo nacional”.

El Convenio 169, que regula mecanismos como la consulta previa, cambiaría la orientación de la “asimilación” a la “autodeterminación”, aunque ello recién se ha empezado a desarrollar con fuerza a partir de la Declaración del año 2007, que regula expresamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas así como el derecho a dar su consentimiento previamente a la aprobación de normas o medidas que puedan afectarlos, entre otros derechos colectivos (Oldham y Frank 2008, Gilbert 2007, Fromherz 2008).

La cuestión es que mientras el marco normativo indígena ha ido reforzándose, el marco conceptual importado del multiculturalismo sigue siendo utilizado sin un atisbo de crítica. El multiculturalismo asume que existe una sola nación dentro de la cual hay diversas comunidades culturales que son reconocidas y toleradas. Estas comunidades no tendrían autodeterminación como naciones, sino que tendrían que “acomodarse” al Estado, por lo que su relación con este no es una de complementariedad, sino de subordinación. La idea de acomodación presupone así jerarquía y ejercicio de poder, por lo que sus fundamentos no son tan distintos de los mecanismos de integración, asimilación o incorporación que desarrollaron los Estados en la primera mitad del siglo pasado.

El multiculturalismo, además, ha sido criticado tanto por conservadores como por progresistas. Los primeros critican el poder que se le daría a comunidades culturales para que vulneren derechos individuales en nombre de la cultura (Beckett y Macey 2001); los segundos critican que el énfasis en las cuestiones culturales deja de lado las injusticias socioeconómicas, al reducir todo lo político al tema de reconocimiento cultural y no a la redistribución económica (Žižek 2008).

Kymlicka (2010) ha respondido a estas críticas señalando que el multiculturalismo está comprometido con la democracia liberal y que tiene importantes aspectos redistributivos, y el ejemplo que señala es el reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra. El autor clave del multiculturalismo, sin embargo, eligió un pésimo ejemplo para defender al multiculturalismo, pues justamente los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio han sido y son hoy en día los derechos más violentados por los Estados.

Como ha sido señalado, si bien los derechos territoriales de los pueblos indígenas son de alguna forma reconocidos universalmente, no son en absoluto universalmente respetados (Barsh 2001), pues el reconocimiento legal de estos derechos ha estado acompañado de nuevas formas de acumulación a través de mecanismos agresivos de extractivismo sobre la tierra, los recursos naturales y el conocimiento ancestral (Sieder 2011). En dicho contexto, los derechos de participación y reconocimiento cultural que derivan del multiculturalismo y que fueron celebrados por su inserción en las constituciones latinoamericanas en los años noventa (Van Cott 2006) solo permitían acomodar algunas de las aspiraciones de los pueblos indígenas al marco institucional neoliberal y convertirlos en “indios permitidos” (Hale 2005) para que renuncien a sus agendas más profundas de autodeterminación y territorialidad.

Por lo señalado, los avances en materia de derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional muestran que la sola participación y su fundamento político-filosófico, el multiculturalismo, no son

suficientes para reconocer el principio de la autodeterminación y los derechos que derivan de aquel, como el derecho al territorio y el consentimiento libre, previo e informado.

Los pueblos indígenas y la igualdad formal

Las críticas a los supuestos privilegios o derechos especiales que se les otorgaría a los pueblos indígenas desconocen que la legalidad indígena en sí misma responde a un marco político y jurídico propio basado en la autodeterminación como pueblos o naciones. Esto tiene justificación jurídica, de acuerdo con el marco internacional citado, pero sobre todo tiene justificación histórica.

Por ello, la afirmación de que los derechos indígenas contradicen la igualdad formal garantizada por el sistema democrático liberal (Kuper 2003) ha sido largamente criticada por dejar de lado el factor histórico en el reconocimiento de derechos. En efecto, esta afirmación no tiene en cuenta la desposesión y la discriminación ejercida sobre los pueblos indígenas (Kenrick y Lewis 2004). De hecho, la premisa de esta posición es errónea: todos somos iguales y compartimos el mismo pasado. Pero este no es el caso. En los países con pasado colonial hay diferentes trayectorias de exclusión e inclusión violenta, y aquellos que mantienen o reivindican rasgos esenciales como pueblos indígenas deben tener el derecho de ser reconocidos como tales más allá de las diferentes etiquetas impuestas históricamente sobre ellos (indígenas, indios, campesinos, nativos, etc.).

En fin, la definición de lo indígena debe ser relacional antes que esencialista. De esta forma, el enfoque debe abordar cuestiones de poder y desposesión sobre aquellos que alegan ser indígenas y que se encuentran en una posición de reclamo de justicia en razón de los impactos negativos que sufrieron por los procesos históricos (Canessa 2012, Kenrick y Lewis 2004, Bonfil 1977).

Las nacionalidades indígenas, por lo tanto, responden a una lógica distinta a la idea de minoría étnica. Los derechos de las minorías implican el respeto que debe ser ejercido respecto de los individuos que pertenecen a los grupos minoritarios dentro de la sociedad mayoritaria. Los derechos indígenas, en contraste, tienen como premisa que los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar sus sociedades fuera de la sociedad dominante (Åhrén 2009), lo que no implica falta de interacción con otros grupos culturales o ruptura de la soberanía nacional, pero sí respeto a la diferente organización política y social indígena. Un ejemplo de ello son los marcos institucionales de la plurinacionalidad en Ecuador y Bolivia. Asimismo, el concepto de interculturalidad, entendido no solo como un diálogo intercultural, sino también como un mecanismo efectivo para el reconocimiento de derechos, se enmarcaría en una concepción en la que los pueblos indígenas en cuanto naciones se interrelacionan con el Estado en un proceso dinámico pero a su vez realmente respetuoso de la diferencia.

El derecho internacional y las organizaciones indígenas en el mundo reafirman esta tendencia, que cada día se consolida en más políticas de Estado. Por ello, la Declaración de las Naciones Unidas, así como los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad, explican mucho mejor que el

multiculturalismo y su discurso de “tolerancia a las minorías” los derechos y aspiraciones de muchos pueblos indígenas en América Latina.

* Ph.D. c. en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad de Bath, Reino Unido. Abogado con maestrías en Derecho Civil, Derecho Comparado y Políticas Públicas (R.A.Merino.Acuna@bath.ac.uk).

Referencias bibliográficas

Åhrén, Mattias (2009). “Introducción a las disposiciones sobre tierras, territorios y recursos naturales de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas”. En Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA.

Barsh, Russel (2001). “Is the Expropriation of Indigenous Peoples' Land GATT-able?”. *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 10, n.º 1: 13-26.

Beckett, Clare y Marie Macey (2001). “Race, Gender and Sexuality: The Oppression of Multiculturalism”. *Women's Studies International Forum*, vol. 24, n.os 3-4: 309-319.

Bonfil, Guillermo (1977). “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”. *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana (1973-1979)*, vol. 39, n.º 48: 17-32.

Canessa, Andrew (2012). “New Indigenous Citizenship in Bolivia: Challenging the Liberal Model of the State and its Subjects”. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 7, n.º 2: 201-221.

Fromherz, Christopher (2008). “Indigenous Peoples' Courts: Egalitarian Juridical Pluralism, Self-Determination, and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 156, n.º 5: 1341-1381.

García, Alan (2009). Entrevista pública. Video disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=yjzxl1lBswc>

Gilbert, Jérémie (2007). “Indigenous Rights in the Making: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *International Journal on Minority and Group Rights*, n.º 14: 207-230.

Hale, Charles (2005). “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America”. *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, n.º 1: 10-28.

Kenrick, Justin y Jerome Lewis (2004). “Indigenous Peoples' Rights and the Politics of the Term ‘Indigenous’”. *Anthropology Today*, vol. 20, n.º 2: 4-9.

- Kuper, Adam (2003). "The Return of the Native". *Current Anthropology*, vol. 44, n.º 3: 389-402.
- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2010). "The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies". *International Social Science Journal*, vol. 61, n.º 199: 97-112.
- Montes, Irma (31 de marzo 2014). "Ley atrapada". *El Comercio*.
- _____ (24 de noviembre 2013). "Voz y voto, pero no veto". *El Comercio*.
- Oldham, Paul y Miriam Frank (2008). "'We the Peoples...': The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People". *Anthropology Today*, vol. 24, n.º 2: 5-9.
- Parekh, Bhikhu (2004). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Londres: McMillan Press.
- Santillana, Miguel (13 mayo de 2013). "La costa y la sierra del Perú son mestizas". *El Comercio*.
- Sieder, Rachel (2011). "'Emancipation' or 'Regulation'? Law, Globalization and Indigenous Peoples' Rights in Post-War Guatemala". *Economy and Society*, vol. 40, n.º 2: 239-265.
- Stamatopoulou, Elsa (1994). "Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic". *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n.º 1: 58-81.
- Van Cott, Donna (2006). "Multiculturalism versus Neoliberalism in Latin America". En Keith Banting and Will Kymlicka (eds.), *Multiculturalism and The Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Žižek, Slavoj (2008). "Tolerance as an Ideological Category". *Critical Inquiry*, vol. 34, n.º 4: 660-682.

FUENTE

Merino, Roger. "¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Julio 2014. Disponible en http://revistargumentos.org.pe/minorias_naciones.html ISSN 2076-7722