

Los pueblos indígenas y el Estado multicultural

James Anaya*

I. El modelo del Estado multicultural

El modelo del Estado multicultural es basado en la afirmación de las diversas culturas y su integración dentro de la identidad y carácter del Estado. De acuerdo con el modelo multicultural, los pueblos indígenas podrán sumarse a otros sectores en los Estados donde residen en un pie de igualdad en términos de identidad cultural y no meramente en su condición de ciudadanos individuales. Los pueblos indígenas no serán obligados o apremiados a asimilarse a pautas culturales dominantes y de esta manera resignar sus atributos culturales característicos. En cambio, las condiciones de la integración de los pueblos indígenas en el ordenamiento social y político de los Estados deben permitirles continuar viviendo con sus culturas intactas. Para los pueblos indígenas, dicha integridad cultural significa la continuidad de una serie de patrones culturales, incluidos los que determinan derechos sobre tierras y recursos naturales y que están incorporados en las instituciones y el derecho consuetudinario indígenas que rigen las sociedades indígenas.

Se contrasta el modelo multicultural con el modelo clásico del Estado liberal unitario, lo cual intentaba incorporar los individuos indígenas dentro de los regímenes constitucionales del Estado. Este modelo afirma los derechos universales e iguales de ciudadanía. Busca superar el legado de la colonización y sustituirlo con el modelo del Estado-Nación, el cual se considera como una precondition para la entrada en la "modernidad" y la "civilización". Bajo este sistema los pueblos indígenas quedan incorporados dentro de los regímenes postcoloniales y considerados como ciudadanos (individuales) en pie de igualdad, bajo un soberano único: la "Nación". Este modelo no reconocía las culturas y sistemas de vida colectivas de los pueblos indígenas. El modelo multicultural desafía las concepciones occidentales previamente dominantes de un Estado, culturalmente homogéneo y jurídicamente monolítico, y sostiene la esperanza de un ordenamiento político que simultáneamente abrace la unidad y la diversidad sobre la base de la igualdad.

II. Los fundamentos normativos de la multiculturalidad

El concepto de la multiculturalidad se fundamenta en los derechos a la igualdad y la autodeterminación. Si bien, en principio, estas normas

* Profesor de la Facultad de Derecho y Políticas de los Derechos Humanos de la Universidad de Arizona, EUA.

pueden entenderse como aplicables a todos los sectores de la humanidad, dichas normas han generado medidas correctivas referidas especialmente a los pueblos indígenas en virtud de su vulnerabilidad histórica y actual. Las normas de la igualdad y la autodeterminación han evolucionado hasta facultar a grupos indígenas a impulsar medidas afirmativas para rectificar el menoscabo de su supervivencia cultural sufrido en el pasado y defenderse de amenazas persistentes.

Esencialmente, la autodeterminación continuada comporta un orden político bajo el cual los individuos y los grupos sean capaces de tomar decisiones significativas en asuntos que afectan a todas las esferas de su vida, y de hacerlo además de forma permanente. En palabras del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los pueblos deben “libremente proveer [...] a su desarrollo económico, social y cultural”.¹ Este concepto se trata de la noción de que los seres humanos, individual y colectivamente, deben ejercer el control de sus propios destinos y de que las estructuras de gobierno deben ajustarse a esa finalidad. En este sentido, para un grupo culturalmente diferenciado, la autodeterminación continuada genera la necesidad de un orden político democrático en que el grupo sea capaz de conservar su carácter diferenciado y de hacer que este carácter se refleje en las instituciones del Estado en el que vive. Para los pueblos indígenas, el principio de la autodeterminación se insta a los Estados a defender la existencia y el libre desarrollo de las instituciones indígenas y a la misma vez promover su participación en las instituciones estatales.

Una condición mínima para el ejercicio de la autodeterminación es la ausencia de políticas o prácticas oficiales que discriminen injustamente a individuos o grupos. Resulta ampliamente aceptado que la norma de no discriminación tiene implicaciones especiales para los grupos indígenas, grupos que casi por definición, han sido tratados de forma adversa debido a diferencias tanto permanentes como culturales. El derecho de los pueblos a preservar e integrar la integridad de sus culturas dentro de la identidad y carácter de los Estados donde viven es una cuestión elemental de igualdad, de estar libres de prácticas históricas y persistentes que han implicado tratar a las culturas indígenas como inferiores a las culturas dominantes. La norma de la no discriminación va más allá de garantizar para los *individuos* indígenas las mismas libertades civiles y políticas o el mismo acceso a los programas de bienestar social de los Estados que se acuerdan a otras personas en el ámbito del Estado. También respalda el derecho de los *grupos* indígenas a preservar y desarrollar libremente sus identidades culturales en coexistencia con otros grupos humanos.

¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1.1

III. La formación del modelo del Estado multicultural en el marco jurídico y político

Los lineamientos y muchas de las fuentes del régimen de derechos humanos internacionales en relación con los pueblos indígenas proponen un modelo multicultural de ordenamiento e incorporación de los pueblos indígenas en la trama del Estado. Además, los principios generales que rigen en materia de derechos humanos, que están comprendidos en tratados ratificados ampliamente y que claramente ya forman parte del derecho internacional —principios tales como el de la igualdad y la autodeterminación mencionados anteriormente— han sido interpretados por instituciones dotadas en autoridad como garantes de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Los fundamentos del modelo multicultural están especialmente reconocidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio 169 de la OIT reconoce que “las aspiraciones de los pueblos [indígenas] a ejercer control sobre sus propias instituciones, estilos de vida y desarrollo económico y a mantener y desarrollar sus identidades, idiomas y religiones, dentro del marco de los estados en los que residen”.² Basándose en esta premisa, el Convenio incluye disposiciones que propician la integridad cultural de los pueblos indígenas, los derechos a sus tierras y recursos y a la no discriminación en el ámbito de bienestar social; y en general insta a los Estados a respetar las aspiraciones de los pueblos indígenas en todas las decisiones que los afectan.

De manera similar, la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas parte del entendimiento de “que los pueblos indígenas son iguales en dignidad y derechos a todos los otros pueblos, reconociéndose al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse diferentes, y a ser respetados como tales”.³ De aquí que establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a fomentar, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres jurídicas características, sus tradiciones, sus procedimientos y usos, de acuerdo con las pautas internacionalmente reconocidas de los derechos humanos”.⁴ Otros instrumentos han sido interpretados para reconocer la formación del modelo del Estado multicultural, incluida la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Discriminación Racial.

² Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Preámbulo.

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Preámbulo.

⁴ Artículo 33

Durante recientes años, muchos países, particularmente en América Latina, han desarrollado reformas constitucionales, legales e institucionales, las cuales, de conformidad con desarrollos contemporáneos en el derecho internacional, tratan de acomodar los derechos de los pueblos indígenas dentro de los regímenes constituciones existentes. Dichas reformas varían tanto en su alcance como en su contenido, en parte, a causa de la diversidad de circunstancias y características de los grupos indígenas de que se tratan. La diversidad de circunstancias y de pueblos indígenas, sin embargo, no menoscaba el vigor de la norma de la integridad cultural en tanto conduce al entendimiento de que dicha norma debe ser aplicada de formas diversas en ámbitos diferentes. En todos los casos, la premisa funcional es la de garantizar la supervivencia y la prosperidad de las culturas indígenas a través de mecanismos ideados de acuerdo con las necesidades y preferencias de los pueblos indígenas de que se tratan.

Tanto los comentarios formulados por los gobiernos como las tendencias de las iniciativas del Estado en el ámbito nacional indican una aceptación general de la necesidad de gestiones activas para garantizar la supervivencia cultural de los pueblos indígenas. Once constituciones en América Latina han adoptado en cierta medida el modelo multicultural, incluyendo las de Guatemala, Nicaragua, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú, Bolivia, Argentina, Ecuador y Venezuela. Las disposiciones constitucionales pertinentes incluyen el reconocimiento de la naturaleza multicultural de sus sociedades; la existencia de pueblos indígenas; el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas; los derechos colectivos a la propiedad; y el derecho a la educación bilingüe, entre otros derechos. Las reformas legales, legislativas y constitucionales demuestran que dichos regímenes estatales llevan adelante un modelo multicultural de método político y la incorporación de pueblos indígenas dentro de la estructura del Estado.

IV. Los desafíos de la implementación

La aplicación práctica del modelo del Estado multicultural sigue siendo problemática; aún en Estados que adoptan formalmente un modelo multicultural en sus constituciones y otros pronunciamientos oficiales, este modelo sigue siendo un ideal remoto. En el primer lugar, los desafíos de la implementación efectiva del Estado multicultural incluyen problemas de carácter social, como manifestaciones diversas del racismo persistente. No resulta fácil cambiar actitudes mayoritarias recalcitrantes, estructuras sociales y usos jurídicos que han sido hostiles a las culturas indígenas por siglos. Segundo, la aplicación del modelo multicultural ha resultado difícil por inconsistentes políticas o prácticas oficiales del Estado, tales como leyes de propiedad que no reconocen efectivamente los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales y sus recursos naturales, los cuales son sumamente importantes para la

supervivencia de las culturas indígenas y, como concepto implícito, para la autodeterminación de los pueblos indígenas. Un tercer desafío a la implementación del modelo multicultural son las estructuras políticas y económicas. Los sistemas de partidos políticos tienden a favorecer a las elites u otros grupos con poder político y los sistemas liberalista económicos a menudo promueven el desarrollo económico a costa de la protección de los derechos humanos de grupos pobres o minoritarios. No obstante, el modelo multicultural parece haber sido ahora firmemente adoptado por el sistema internacional de derechos humanos, en un esfuerzo por acercar la realidad al ideal y establecer aquel movimiento como una prioridad global.

V. Otros modelos de multiculturalismo

Existen otros modelos de multiculturalismo además del Estado multicultural, incluido: 1) el modelo de la soberanía indígena separada y dependiente; y 2) el modelo separatista. Un modelo de multiculturalismo promovido en los Estados Unidos es el modelo de la soberanía indígena separada y “dependiente”. Este modelo afirma la condición de los pueblos indígenas de ser dependientes de la autoridad de otras, y se sostiene que un pueblo no pierde su soberanía o su estatuto independiente al colocarse bajo la protección de otro, en la medida en que mantiene sus poderes de gobierno. Esta concepción considera que los pueblos indígenas no merecen la calificación de Estados o naciones, y por ello carecen de derechos plenos a la autonomía colectiva o a sus tierras ancestrales. En el caso de los Estados Unidos, este modelo describe a los pueblos indígenas como “naciones domésticas dependientes”, cuya relación con los Estados Unidos se asemeja a la de un “pupilo” con su “tutor”. Sin embargo, este modelo es inconsistente con principios de igualdad y autodeterminación. Otro modelo del multiculturalismo es el modelo separatista. Bajo este concepto, cada cultura o pueblo tiene el derecho de tener su propio Estado. No obstante, esta normativa es práctica y políticamente problemática y es inconsistente con el concepto básico de la igualdad.

VI. La necesidad de una cultura de multiculturalismo

Existe la necesidad de desarrollar entendimientos compartidos por los diversos pueblos dentro del Estado y del mundo, entendimientos que abrazan la co-existencia pacífica entre los grupos diferenciados y la diversidad cultural. Idealmente, estos entendimientos podrán dar el fundamento social y político para hacer real el modelo del Estado multicultural. En lo que atañe a los pueblos indígenas este modelo propone, por una parte, la integridad cultural y la autonomía, y por la otra el compromiso de participación. Este doble impulso — de una parte

la autonomía, y de otro la participación y la consulta – require aceptar que los pueblos indígenas no deben ser marginados, *a priori*, de las estructuras sociales y políticas generales; debe de haber un entendimiento ampliamente compartido y asimilado transculturalmente en que los pueblos indígenas – ya sean caracterizados como comunidades, pueblos, naciones, o de cualquier otro modo – son considerados simultáneamente como unidades socio-políticas diferenciadas y como partes de unidades más amplias de interacción social y política, unidades que pueden ser federaciones indígenas, los Estados en los que viven, o la misma comunidad global.