

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES INDÍGENAS Y LOS DERECHOS HUMANOS

René KUPPE

I

Es innegable que las aspiraciones jurídicas de los pueblos indígenas, por el momento, se encaminan en dos direcciones sobresalientes:

1. Los indígenas se enfrentan con la negación, por parte de las instituciones de las sociedades dominantes, de sus derechos humanos individuales. A tal respecto son innegables varias opiniones expresadas en niveles nacionales e internacionales, las cuales afirman que miembros de esas sociedades pertenecen a las partes más frágiles, oprimidas y discriminadas de la población del mundo.

Las legislaciones nacionales e internacionales se ocupaban, hasta hace poco, sobre todo en este aspecto. Sabemos que los legisladores indigenistas de los países latinoamericanos hacían énfasis en la extensión de sus garantías y protecciones, pero también imponían sus deberes y cargos a sus “ciudadanos” de origen indígena. Este método fue visto como la mejor garantía para la integración a la que aspiraban.

2. Las aspiraciones indígenas hoy en día, además de reclamar sus derechos humanos frente a la sociedad dominante, también insisten en el reconocimiento de sus instituciones y sistemas jurídicos propios.

Cualquier elaboración de una nueva “carta magna” para esas poblaciones no puede negar esa aspiración justa y entendible.

Es así como por consiguiente tiene que enfrentarse el problema básico de la relación entre los derechos individuales y las institu-

ciones comunales de estas sociedades, tanto en los niveles nacionales como en los internacionales.

En el nuevo Convenio de la OIT (169), el instrumento internacional más importante que protege los derechos indígenas), se reflejó ese problema. El artículo 8, como base del reconocimiento de las “instituciones y costumbres” indígenas, dice —en su inciso 2— lo siguiente:

Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos [...].

Ese aporte fue formulado como si fuese necesario imponer una barrera para evitar la violación de los derechos humanos por parte de las propias instituciones de los pueblos indígenas.

Con relación a ese problema, en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de la ONU muchos ponentes indígenas expresaron su punto de vista argumentando que derechos humanos —tal como están formulados en el derecho positivo nacional o internacional— no son adecuados para sus pueblos, puesto que estos derechos son el resultado de una ética individualista que puede ser contraproducente para sus aspiraciones.

Vamos a profundizar un poco este aspecto, pero antes hay que analizar los conceptos claves: “derechos humanos” e “instituciones indígenas”.

II

El concepto “derechos humanos” tiene un significado específico, por cuanto mediante él se definen derechos, no como principios morales ni de “buena costumbre”, sino como garantías positivo-jurídicas y judiciales. Su función principal o, mejor dicho, su aspiración central, es la protección y limitación contra amenazas a la dignidad humana por un poder social impactante.

Históricamente, derechos humanos, en este sentido, son una respuesta frente a las experiencias sufridas bajo el Estado europeo absolutista. Como fenómeno singular de la humanidad, ese Estado había monopolizado el poder político total, justificándose mediante la imposición exclusiva de su “derecho y orden”.

Puesto que antes habían coexistido distintos fueros, derechos particulares, etcétera, ahora se negaba la cualidad jurídica de todas las normas que no fuesen emanadas de dicho Estado “moderno”.

Sin embargo, a largo plazo el mismo sistema totalizador dio a luz nuevas fuerzas sociales, las cuales reclamaron cada día con más vigor un espacio libre frente al poder único. La libertad del individuo frente al Estado total fue la primera en encontrar su reconocimiento positivo. Allí, el nacimiento de los derechos humanos.

En ese sentido, tienen razón los comentarios que afirman que el concepto de derechos humanos es, primero, una emanación o, mejor dicho, una respuesta hacia el Estado totalizador moderno; segundo, una protección que se preocupa, sobre todo, por el ser humano como individuo.

III

El concepto “instituciones indígenas” no implica uniformidad estricta de los rasgos de las instituciones de esas sociedades humanas.

Pero, por otra parte, encontramos a las sociedades tradicionales en Norteamérica, en las partes tropicales selváticas y en el Cono Sur del continente americano, caracterizadas por un rasgo común muy importante: la inexistencia total de un Estado en el sentido político o jurídico.

En ellas existe un sistema de orden social, el cual generalmente funciona basándose en principios muy distintos a aquellos que funcionan en el Estado europeo moderno. La vida social se basa en la dinámica de balances y mecanismos, los cuales no permiten el establecimiento de centros de poder bien definidos. El comportamiento depende no tanto de reglas sociales explícitas, sino más bien de la autorresponsabilidad del individuo por su comportamiento adecuado en una cierta situación. No se conoce ni reconoce una autoridad de la cual emanen las normas legales obligatorias. Los conflictos sociales, cuando los hay, se resuelven por medio de mecanismos de arbitrio, de reconciliación y también por la separación física —transitoria o definitiva— de las partes en conflicto. En general, un conflicto no está definido como un asunto de dos individuos, sino que por el contrario, la esencia del asunto es la participación de precisamente la comunidad

completa. El fin del conflicto depende mucho de la movilización de una opinión “pública” en favor de una solución tomada, y no de un Poder Ejecutivo.

En general, en esas sociedades no hay ningún poder institucionalizado, ni para mantener la unidad política ni para ejecuciones en situaciones conflictivas. La coherencia social depende del seguimiento voluntario de sus integrantes.

IV

Es muy difícil entender cómo se puede aplicar y hacer útil en el contexto de una sociedad tribal-indígena (como es el caso de muchas sociedades del continente americano) el concepto de derechos humanos en el sentido antes explicado. Abusos y atropellos contra la dignidad humana, incluyendo violencia física, existen en esas sociedades, pero no son debido a la omnipotencia de un Estado “leviatán”, y los remedios no son las defensas del individuo dirigidas contra éste. No se trata de defender a un individuo indefenso contra una concentración política anónima “externa”, puesto que este poder anónimo que amenaza al individuo no existe.

Por el contrario, la posición, las potencias y seguridades sociales del individuo dependen mucho de su integración en una red de lazos sociales y familiares extensos.

Vamos a considerar el acceso al factor de subsistencia más importante en una sociedad indígena: la tierra. El acceso a ella no se ajusta a nuestro concepto occidental de propiedad, es decir, una parcela adscrita al individuo, que le da, por lo menos, el derecho exclusivo a usarla de acuerdo con sus preferencias individuales. Sino que son los lazos y posiciones dentro de una compleja red de relaciones de parentesco, la afinidad y también carismático-religiosas, las que abren al miembro una variedad de accesos a la tierra para ser usada y laborada. Se trata de posibilidades de uso y usufructo, y nunca de “propiedades excluyentes”, y la específica forma de usar ese recurso depende de la responsabilidad del individuo frente a los otros miembros sociales.

El conjunto de la sociedad es un sistema de balance que garantiza al individuo su participación e integración en el proceso reproductivo. Y al mismo tiempo, ese sistema resulta ser una barrera protectora de la sociedad que impide a ese individuo aprovecharse de las riquezas sociales.

Todo este sistema es una red de balances y contrapesos.

Sin embargo, por todo esto, no debe deducirse que una sociedad indígena es “comunitaria”, en el sentido de que el individuo desaparece dentro de una masa uniforme y no estructurada. Al contrario, el individuo está en posesión de funciones muy flexibles hacia otras personas. Pero, a pesar de esa importancia de los lazos sociales, no hace falta una concepción de derechos humanos que protejan al individuo frente a un poder social que se llama “Estado moderno”.

V

La persistencia de las culturas indígenas fue y es un hecho innegable para los Estados independientes de América Latina. A pesar de haber declarado a los miembros de esas sociedades como “ciudadanos iguales” frente al sistema del derecho oficial (política integracionista) las culturas indígenas siguieron existiendo. Por esto, las repúblicas se vieron obligadas, en consecuencia con sus aspiraciones, a dictar una política activa para “integrar” a esas sociedades en el sistema dominante-occidental.

Así, el origen de una política corruptiva, que tuvo el propósito de hacer desaparecer los rasgos específicos de estas sociedades.

Esta política transformadora no se conformó con presiones y agresiones externas, sino que supo aprovecharse incluso de algunos de los mismos miembros de las sociedades indígenas como sus agentes e instrumentos. Los poderes estatales formaron sus nuevos “líderes indígenas” y nombraron “caciques”, seleccionados con base en criterios y factores completamente extraños a dichas culturas y fuera de control de las mismas, como si el uso de la palabra “cacique” hubiese sido suficiente para esconder las nuevas funciones manipuladoras que fueron adscritas a dichas autoridades. Precisamente de la misma manera actuaron las instituciones misioneras-eclesiásticas, que institucionalizaron el control social vía dirigentes y policías indios, los cuales actuaron de modo opresivo completamente extraño a la tradición indígena —véase el caso de Venezuela, donde, bajo la Ley de Misiones todavía se mantiene un sistema de encarcelamiento como método de imposición del “nuevo orden” en las comunidades “reducidas” a los centros misionales.

Una nueva fase del integracionismo empezó con las políticas de reforma agraria, esta vez dirigidas a integrar a las sociedades

indígenas en una población definida como campesina rural. Aprovecharse de las supuestas ventajas implicaba, para las sociedades indígenas, organizarse en nuevas formas sociales, dando a luz una nueva elite de individuos enlazados a las sociedades dominantes que cambiaron fundamentalmente la realidad social en muchos poblados. El viejo sistema de una democracia de base, donde las decisiones y soluciones dependían de la aceptación por parte de los afectados, fue sustituido por una estructura donde las decisiones importantes se tomaron en contextos institucionales formales. Los viejos balances fueron desterrados por instituciones que funcionaron en formas antes no conocidas, y al mismo tiempo despojaron al individuo de los mecanismos de defensa antes existentes.

Mano a mano con la ruptura de los viejos equilibrios sociales, que impidieron a cualquier individuo el acumular las ventajas económicas dentro de una comunidad, entraron en juego las posibilidades nuevas de que ciertos miembros de esas sociedades, quienes, alejándose de los criterios de integridad social tradicional, pudieron aprovecharse de ciertos beneficios económicos dentro de sus comunidades. Estos desarrollos dieron paso al surgimiento de una elite o clase moderna indígena, la cual debe mucho su influencia y poder al cambio social y a los lazos económicos y políticos externos.

De esta forma, muchas sociedades indígenas fueron profundamente transformadas, y hasta corrompidas. En otras sociedades se desarrolló paralelamente a la tradicional, una forma de organización cuasimoderna, al lado de rasgos de organización tradicional, coexistiendo a veces en conflictos latentes o manifiestos, como es el muy conocido caso de muchas Reservas Indias en Estados Unidos.

También hay casos donde la vida indígena todavía se mantuvo intacta, a pesar de los esfuerzos integradores.

La situación de las sociedades indígenas no es uniforme con respecto al esquema de su organización. Existen tanto los balances y funciones tradicionales, como también las situaciones donde la vida social está controlada por funcionarios con intereses estatales, eclesiásticos o comerciales, pero de cualquier manera extraños a la identidad indígena. Las políticas estatales, en general, continúan imponiendo sus modelos de organización social, mientras muchas comunidades indígenas siguen luchando con la aspi-

ración de recuperar terreno perdido, y de reestructurar sus modelos de orden social.

VI

¿Cuáles son, entonces, las implicaciones de nuestro análisis con respecto a la situación actual del discurso sobre los derechos indígenas en el contexto internacional, y a las nuevas realidades que van a implementarse como consecuencia de ese discurso? Desde hace una década la ONU estableció una infraestructura para elaborar nuevos estándares de derechos humanos para esos pueblos. El año 1992, símbolo de una resistencia de quinientos años contra la invasión europea, y el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, declarado por la ONU, hicieron innegable el reclamo indígena de respeto a sus culturas, sus tierras, y a su derecho de autodeterminación. Pocos Estados del mundo se atreven hoy a negar esas reivindicaciones y demandas en forma abierta. En muchos Estados hay, por el momento, intentos de establecer arreglos para contestar, dentro del marco del sistema jurídico oficial, a esos reclamos. Organismos internacionales y el sistema de cooperación técnica están dispuestos a financiar e implementar proyectos de autonomía indígena que pretenden ser la respuesta adecuada a dichas demandas.

¿Van esos proyectos a dar el espacio libre a las estructuras autóctonas para desarrollarse de acuerdo con sus propias formas? O ¿Son varios de los arreglos de “autodeterminación indígena” una nueva forma sofisticada de controlar y ordenar el destino de esos pueblos?

La respuesta a esta pregunta no es clara, ni uniforme, ni definitiva.

Primero va a ser básico e inevitable analizar los arreglos jurídico-políticos que establecerán el autogobierno indígena en los distintos contextos nacionales.

¿Bajo cuál lineamiento, bajo cuáles reglas y condiciones funcionará ese autogobierno? ¿Será la futura estructura política un auténtico desarrollo de los rasgos específicos de sociedades indígenas, o se establecerán mini-Estados tipo occidental, con instituciones burocráticas, que decretan sus normas y decisiones en forma unilateral, con instrumentos de control social forzoso, como policías, ejecutivos etcétera?

Muchos Estados se inclinan a aprovecharse del clamor “auto-gestión” para establecer un nuevo nivel de control y gobierno local, siguiendo bajo nuevas máscaras con la vieja política de asimilación y desintegración de las culturas indígenas.

En estos casos, donde los desarrollos hacen aparecer mini-Estados, con todas sus potencialidades opresivas, los derechos humanos van a ser importantes e imprescindibles para los mismos indígenas que seguirán luchando por defender sus valores y aspiraciones culturales.

A la causa indígena le sería muy contraproducente excluir, como algo anatémico, la relevancia de los derechos humanos para ellos mismos. Los derechos humanos son la *respuesta* contra la amenaza del ser humano por un poder político concentrado tipo occidental, y no se puede negar que ciertos nuevos arreglos de autogobierno indígena a veces tienden a mostrar tales estructuras.

VII

La demanda indígena está dirigida al reconocimiento de sus propias instituciones, no a recibir autoridades delegadas del Estado.

El origen objetivo de esa demanda es el hecho de que esos pueblos funcionaron antes de que los sistemas políticos de tipo occidental-europeo se estableciesen sobre sus territorios, llevando sus poderes consigo. No se debe entender el proceso de reconocimiento de sus instituciones como una transferencia de poderes estatales a nuevas unidades de “autogobierno” indígena. La suposición básica detrás de esos reconocimientos es la de que las instituciones indígenas existen como una realidad de hecho, recibiendo por el reconocimiento su relevancia jurídica desde el punto de vista del derecho oficial. El derecho estatal no está creando esas instituciones, por lo cual éstas no pueden ser vistas como una emanación de aquél. La autoridad de esas instituciones en consecuencia no se deriva de los Estados, sino de la realidad vivida de los mismos pueblos indígenas. Un instrumento jurídico fundamental tiene que hacer claro, en su formulación, que su garantía de reconocimiento de las instituciones apunta en ese sentido.

Una norma con esa función, y por ello de acuerdo con una demanda indígena básica, en consecuencia, reconocerá que el

autogobierno no se deriva del Estado, que no tiene nada que ver con estructuras estatales y que no incluye, por ende, los derechos humanos.

Pero, ¿cómo excluir contradicciones y llegar a un acuerdo, que finalmente cumpla con la aspiración de los derechos humanos cómo algo incondicionalmente válido y con sus aspiraciones universales?

Hay que dirigirse a la problemática, profundamente difícil, de como podrían los instrumentos jurídicos fundamentales resolver esa delicada cuestión.

VIII

Hemos esbozado arriba, en forma sumaria, el funcionamiento de las instituciones de las sociedades indígenas, y cómo esas funciones protegen el respeto a la dignidad humana.

El reconocimiento del auténtico sistema indígena, en consecuencia, incluye también el reconocimiento de esos mecanismos y barreras específicos de defender la dignidad humana. Estos mecanismos, a pesar de no funcionar igual como los derechos humanos en el sentido antes dicho, cumplen su función en su contexto sociocultural particular: se trata, sobre todo, de defender la vida, la integridad física y espiritual del ser humano, y de proteger contra la privación arbitraria de su base económica de vida. Esto es lo que, de acuerdo con los fundadores filosóficos del concepto de derechos humanos, como John Locke, corresponde a “derechos innatos” del ser humano. Y eso es, exactamente, lo que pretenden defender, en su propia expresión cultural, ciertas estructuras de las sociedades tribales indígenas.

Mientras esas instituciones funcionan con base en sus características tradicionales —ver número III, arriba— van a originarse raras situaciones que pueden definirse como algo que los derechos humanos intentan evitar. Solamente en los casos donde esos mecanismos fallan y no funcionan será legítimo el recurso a las instituciones protectoras de derechos humanos en el sentido moderno. Hay que añadir dos observaciones en este contexto:

Primero, es sobre todo y primeramente el efecto de las mismas instituciones indígenas el no crear situaciones violadoras de la dignidad humana.

Es, segundo, más adecuado hablar de fallos o debilidades de esas instituciones en casos de abuso, y no tanto de incompatibili-

dades inherentes a esos sistemas, a pesar del lenguaje que usa el Convenio 169 en su artículo 8, inciso 2.

Un hecho en ese contexto parece ser bien claro: cuando el reconocimiento de las instituciones indígenas —cumpliendo las justas demandas indígenas— consiste en el verdadero refortalecimiento de sus modos de equilibrios, balances, controles mutuos y descentralizaciones de autoridad, van a ser las más efectivas, porque podrán poner barreras efectivas contra cualquier poder social que amenace a cualquier miembro de esa sociedad. Cuando, por el contrario, ese reconocimiento establece más rasgos de tipo estatal, con sus inherentes poderes concentrados, sus características tomas de decisiones unilaterales, etcétera, van a aumentarse las posibilidades e inclinaciones a crear situaciones donde el recurso a los derechos humanos es el más o, tal vez, el único adecuado. Entonces, la necesidad del recurso al sistema de derechos humanos es, en gran parte, una consecuencia de la corrupción y del disfuncionamiento de las instituciones tradicionales. Son ese cambio y esa decadencia los que justifican o —mejor dicho— hacen insustituible, el recurso a remedios tipo “derechos humanos”.

Por otra parte, lo antes expuesto implica el ver la relación entre instituciones indígenas y derechos humanos como una relación de funcionalidad, y no de prioridades absolutas o formales. El reconocimiento de instituciones y costumbres indígenas se extiende a su manera institucional de proteger la dignidad humana. Esas instituciones pueden ser suficientemente adecuadas para cumplir con esa función. Ya hemos expuesto antes el contexto histórico de los derechos humanos. Su función fue la de proteger la dignidad humana frente al Estado poderoso-absolutista. Es bien paradójico que sea la misma sociedad occidental la que demuestre su preocupación por las violaciones de derechos humanos por parte de las culturas, costumbres y prácticas indígenas, elaborando instrumentos jurídicos que establecen precauciones frente a ellas; habiendo sido ella misma quien realiza desde siglos su política de “integración”, “civilización” y “educación” con la cual son introducidas esas estructuras a veces monstruosas, las cuales ella misma tardó siglos en controlar.

IX

Una aspiración indígena importante es la de contener la soberanía de los Estados. Una estrategia para responder a esa deman-

da sería la de imponer nuevos arreglos formales —y casi siempre serán a nivel constitucional— sustituyendo las soberanías generales de los Estados por nuevas entidades autónomas, y someter esas entidades formalmente a los reglamentos generales jurídicos estatales, incluyendo los derechos humanos. Somos de la opinión de que así se pueden sustituir las viejas soberanías establecidas por nuevas soberanías. Se implementarían, en esa forma, nuevos poderes, nuevos centros de gobierno que se parecerían demasiado en su forma de funcionar al sistema político occidental. Ellos podrían llamarse “mini-Estados”, a pesar de ser declarados como “mini-Estados” indígenas. Esto traería consigo todas las amenazas posibles que incluye el poder concentrado, características del Estado moderno. En esos casos, va a ser irrenunciable la institucionalización de las garantías de derechos humanos, pero hay que darse cuenta de que eso se debe a la introducción de un poder concentrado, y no a algo inherente a las culturas indígenas tradicionales.

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 e implementar sistemas con nuevas potencialidades de opresión.