



Pueblos Indígenas en constituciones del mundo



Resumen

Esta minuta indaga,  desde una perspectiva descriptiva y comparativa, en el modo en que se expresa en las constituciones diferentes dimensiones sobre reconocimiento de pueblos indígenas. Se consideran los casos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La metodología que sigue esta minuta es inductiva,  es decir, de la revisión sistemática de las constituciones infiere categorías y derechos que emergen para agrupar a los países de acuerdo a la presencia o ausencia de ellos.

Palabras Clave:
Pueblos indígenas,
reconocimiento,
autonomía,
autodeterminación,
multiculturalismo,
intercultural,
plurinacional.

Derechos de los pueblos indígenas

Uno de los grupos que han sido más radical y sistemáticamente excluidos desde la creación misma de los Estados-Nación americanos han sido los pueblos indígenas. Particularmente durante el siglo XIX a medida que los nacientes estado se expandían, lo hacían sobre territorios catalogados como vírgenes, pero que albergaban naciones, sociedad y culturas muchas veces milenarias. Mediante procesos militares que en muchos casos terminaron con pueblos enteros exterminados, los estados nación americanos se fueron poco a poco consolidando como países en el contexto mundial. La lucha de los pueblos indígenas proviene, al menos, desde aquel entonces. Pasando desde procesos de exterminio, asimilación, desde luchas políticas que dejaron de lado su etnicidad para diluirla en un campesinado, a la lucha más reciente: la del reconocimiento. Una vez caídas la gran parte de las dictaduras de finales del siglo XX, América Latina entra en lo que Van Coot (2000) va a denominar un “constitucionalismo multicultural”, esto es, una ola de reformas constitucionales que incluyó el reconocimiento de determinados derechos de los pueblos indígenas. Y esto responde particularmente a dos grandes motivos: (1) en primer lugar la lucha mancomunada de las naciones indígenas del continente que, una vez dejado atrás el paternalismo de los movimientos de

izquierda que asimilaban la etnicidad con campesinado, toma una dirección autónoma y potente en miras del reconocimiento. Y (2) de la insipiente presión que algunas organizaciones mundiales empiezan a ejercer. Es el caso de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), cuyo convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, empuja a los Estados firmantes a reconocer una serie de derechos. Lo mismo hacen otras declaraciones como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

De ahí entonces que los países americanos han ido incluyendo diferentes dimensiones de derechos de los pueblos indígenas. La tabla 1 a continuación muestra un resumen de los principales derechos que aparecen en las constituciones. A continuación, indagamos más en profundidad sobre estos derechos constitucionales.

Tabla 1.
Derechos de Pueblos Indígenas reconocidos en constituciones

| Dimensión | Referencias | PAISES | | | | | | | | | |
|----------------|----------------------------|--------|-----|----|----|----|----|-----|----|----|-----|
| | | Ar | Bo | Br | Ch | Co | Ec | Pa | Pe | Ur | Ve |
| Tierras | Protección tierras | X | X | X | | X | X | X | X | | X |
| Reconocimiento | Reconocimiento | X | X | X | | X | X | X | X | | X |
| | Tipo de Estado* | Un | Pln | Un | Un | Un | In | Plc | Un | Un | Plc |
| Política | Organización Social Propia | | X | | | X | X | X | X | | X |
| | Sistema de representación | | X | | | X | X | | X | | X |
| | Autonomía | | X | | | X | X | X | X | | |
| | Autodeterminación | | X | X | | | X | | | | |
| Cultural | Medicina tradicional | | X | | | | X | X | | | X |
| | Educación Bilingüe | X | X | X | | X | X | X | X | | X |
| | Lengua oficial | | X | | | X | X | X | X | | X |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de constituteproject.org

*Un=Unitario; Pln= Plurinacional; In=Intercultural; Plc=Pluricultural

La protección de las tierras

Sin duda alguna que una de las demandas principales de los pueblos indígenas ha sido la de las tierras. Políticas de devolución o de protección de propiedad comunitaria han sido algunas de las respuestas de los Estados. Como vemos en la tabla 1, una buena parte de los países de América Latina han incluido en sus constituciones alguna forma de protección a las tierras indígenas. Algunos como Argentina, aseguran la propiedad de tierras, así como también su inalienabilidad “reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos” (Art. 75 [17]). Otros países como Brasil, ponen el acento en el rol del Estado como protector del derecho a propiedad de las tierras utilizadas tradicionalmente por pueblos indígenas “Se reconoce la organización social, costumbres, lenguas, credos y tradiciones de los indios, así como sus derechos originales a las tierras que tradicionalmente ocupan. La Unión tiene la responsabilidad de delinear estas tierras y proteger y asegurar el respeto de todos sus bienes.” (Art. 231). Perú, reconoce por un lado la personalidad jurídica de las comunidades nativas a la vez que su propiedad imprescriptible sobre sus tierras: “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. (...) [Tienen derecho a] la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.” (Art. 89)

Reconocimiento Constitucional y tipo de Estado

Una de las dimensiones básicas de los derechos constitucionales de pueblos indígenas dice relación con el reconocimiento en genérico. Como vimos en la tabla 1, en Sudamérica todos los países reconocen constitucionalmente a los pueblos indígenas con excepción de Chile y Uruguay. La nomenclatura, sin embargo, varía significativamente, al igual que la serie de derechos que de dicho reconocimiento se desprenden.

La tabla 2 a continuación muestra el fraseo mediante el cual se da dicho reconocimiento. Algunos países como **Perú** o **Colombia** hacen referencia a la diversidad étnica y cultural, en una línea parecida **Argentina** reconoce la preexistencia étnica y cultural. Caso diferente es el de **Paraguay**, donde se reconoce ya no la diversidad étnica, sino que la existencia misma de pueblos indígenas. Similar a lo que hacen **Bolivia** y **Ecuador**, quienes hablan ya no sólo de pueblos o culturas, sino que de naciones. En el caso de **Bolivia**, esta nomenclatura deriva en que se reconozca la condición plurinacional del Estado.

Tabla 2.
Reconocimiento de los pueblos indígenas en las constituciones

| País | Contenido | Art. |
|------|---|-----------|
| Ar | Corresponde al Congreso: (...) 17.Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. | 75 |
| Bo | La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano. | 3 |
| Br | El Gobierno Nacional protegerá las expresiones de las culturas populares, indígenas y afro-brasileñas y las de otros grupos participantes en el proceso de la civilización nacional. | 215 (§1°) |
| Ch | | |
| Co | El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. | 7 |
| Ec | Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible. | 56 |
| Pa | Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. | 62 |
| Pe | Toda persona tiene derecho (...) 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. | 2 (19) |
| Ur | | |
| Ve | El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras | 119 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de constituteproject.org

Respecto al tipo de Estado, tal como muestra la tabla 1 en las constituciones revisadas existen 4 tipos de Estado: Unitario, Plurinacional, Pluricultural e Intercultural. Es importante destacar que, si bien es cierto que algunos de estos conceptos tienen una fuerte carga política, estos no se traducen necesariamente en determinados derechos (Fernández & Fuentes, 2018), de hecho, tal como lo muestra de manera descriptiva la tabla 1, el número y tipo de derechos reconocidos por cada uno de este tipo de Estados es relativamente similar. Los casos más emblemáticos de la región son **Bolivia y Ecuador**, el primero se reconoce como un Estado plurinacional primero e intercultural después, mientras el segundo lo hace como intercultural primero y plurinacional después. En su artículo 1, la Constitución de **Bolivia** reza lo siguiente: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.”. Por su parte Ecuador, también en su artículo 1, reza lo siguiente “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”. Otros como Paraguay hacen referencia a la característica pluricultural de la nación: “El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe.” (Art. 140).

Derechos Políticos:

Autonomía, autodeterminación y representación

El reconocimiento, sin embargo, en muchos casos no ha sido suficiente para satisfacer las demandas políticas de los pueblos indígenas. De ahí que algunos países, no sólo de América Latina sino que de varias partes del mundo, han avanzado hacia asegurar en la Constitución algunos derechos políticos importantes, que son mencionados por los instrumentos internacionales antes citados y que corresponden al derecho a la autonomía, autodeterminación (Fernández J. , 2020) y sistemas de representación (Fuentes & Sánchez, 2018).

La tabla 1 muestra que algunos países como **Ecuador** y **Bolivia** incluyen estos 3 derechos en su carta magna. Otros como **Colombia, Paraguay, Perú** o **Brasil** incluyen al menos uno de ellos. La Constitución de **Bolivia** es un caso emblemático en este y otros asuntos indígenas, esto pues tiene un capítulo especial (cap.7) titulado “Autonomía Indígena Originario Campesina” cuyo artículo 249 plantea que “La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.”. Luego, se desprende una serie de artículos que dan directrices mediante las cuales se formaran estas autonomías indígena campesinas. En esa misma dirección, en el artículo 2 la misma Constitución plantea el derecho a la libre determinación de los pueblos “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado (...)”

Ecuador pone el acento fuertemente en el derecho a las propias formas de organización social: “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (...) Los siguientes derechos: (...) 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral” (Art. 57). Colombia asegura el derecho a un sistema de representación especial a través de circunscripciones indígenas “Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.” (Art. 171). Posteriormente, en el mismo artículo, desglosa las condiciones para dicha circunscripción. Similar caso al de Perú, aunque con la diferencia que este país asegura representación en Consejos Regionales y Municipales “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.” (Art. 191).

Otros derechos: **Lengua oficial, educación bilingüe y medicina tradicional**

Son varias los países que reconocen más de una lengua oficial en su Constitución. En esta muestra en particular, son 6 las constituciones que además del castellano reconocen una o más lenguas indígenas como lenguas oficiales de la nación. Nuevamente, uno de los casos emblemáticos es **Bolivia**, en cuyo numeral I del artículo 5 reconoce la oficialidad de más de 30 lenguas indígenas “Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán (...)”. Similar caso al de **Ecuador**, donde, si bien no se reconoce uno a uno los idiomas, se desarrolla un artículo más general que involucra a las lenguas indígenas del territorio “El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el *kichwa* y el *shuar* son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.” (Art. 2). Con una nomenclatura más simple encontramos a **Perú**, en cuyo artículo constitucional 48 plantea que “Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.”. Similar caso al de **Colombia**, donde con un fraseo más simple

reconoce como lengua oficial las lenguas predominantes de algunos territorios y de ahí deriva el derecho a una educación bilingüe: “El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.” **Argentina** no reconoce lenguas oficiales más allá del castellano, sin embargo, sí reconoce y garantiza el derecho a una educación bilingüe: “Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural;” (Art.75 [17]). Similar caso el de **Perú**, cuyo artículo constitucional 17 reza “El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona.”

Otras constituciones avanzan hacia el reconocimiento de formas tradicionales de medicina indígena. Son los casos de **Ecuador y Bolivia**, pero también de otros países como **Venezuela**. En el último de estos, en su artículo 122 la Constitución reza “Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.”

Síntesis

La tabla 1 al principio de este documento muestra un resumen general de los derechos incluidos en las constituciones latinoamericanas y que refieren a temática indígena. Si bien la tabla intenta homogeneizar las diferentes dimensiones, al entrar en detalle en cada una de ellas damos cuenta de una diversidad de formas, conceptualizaciones, fraseos e inclusión de derechos. Algunas constituciones como las de **Bolivia y Ecuador** contienen una gran cantidad de derechos además de los mecanismos para hacerlos efectivos. Otras como **Paraguay, Colombia o Brasil** son algo más moderadas incluyendo algunas de las dimensiones y de forma no tan detalladas. Al otro extremo encontramos a **Uruguay y Chile**, cuya característica principal es que no hacen mención alguna a derechos o reconocimiento indígena.



Bibliografía de interés

Fernández, J. (2020). *Autodeterminación y Autonomías Indígenas: Entre teoría y praxis*. Santiago: ICSO-UDP.

Fernández, J., & Fuentes, C. (2018). *Reconocimiento de los pueblos indígenas: Qué y cuánto se reconoce en las constituciones del mundo*. Santiago: ICSO-UDP.

Fuentes, C., & Sánchez, M. (2018). *Asientos reservados para pueblos indígenas: Experiencia comparada*. Santiago: UPP-CIIR.

Van Cott, D. (2000). *Multicultural Constitutionalism: Politics of diversity in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg.